



Rivista N°: 3/2022
DATA PUBBLICAZIONE: 08/09/2022

AUTORE: Ylenia Maria Citino*

I TENTATIVI DI REVISIONE DELLE MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA NELLA XVIII LEGISLATURA: UN BILANCIO COSTITUZIONALE

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La collocazione europea dell'Italia sul piano giuridico. – 3. (Segue) ... sul piano politico. – 4. Panorama dei materiali da esaminare e breve nota di metodo. – 5. La codificazione dei controlimiti come "clausole di sovranità interna". – 6. La volontà di sopprimere i vincoli alla potestà legislativa e alla politica economica e finanziaria derivanti dall'Unione Europea. – 7. Modifiche costituzionali tacite e principio di integrazione europea. – 7.1. L'accento sui nazionalismi attraverso l'ipostatizzazione della sovranità. – 7.2. La portata del riferimento alle organizzazioni internazionali. – 7.3. La fraintesa valenza della condizione di "parità". – 8. Conclusioni: dalla "ever closer Union" alla "even tighter Union"?

1. Introduzione

Se è vero che la Brexit ci ha fatto comprendere il valore dell'integrazione europea e della sua profonda «natura costituzionale»¹ intrecciata con le vicende costituzionali di ciascuno Stato Membro, può essere interessante analizzare il tenore delle iniziative di segno analogo nell'ordinamento italiano². A tal fine, questo saggio compie una rassegna delle proposte di riforma costituzionale avanzate nell'ultima legislatura con la finalità di modificare, o persino

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Luiss Guido Carli.

¹ Così, N. LUPO, *L'art. 11 come «chiave di volta» della Costituzione vigente*, in *Rassegna Parlamentare*, 3/2020, 379 e, adesivamente, B. CARAVITA, *Secession, withdrawal, and the experience of the European Union*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 1. Sul problema della Brexit rispetto all'integrazione europea, nella sterminata letteratura, cfr. almeno S. B. HOBOLT, *The Brexit vote: a divided nation, a divided continent*, in *Journal of European Public Policy*, 9/2016, 1259-1277; F. ROSA, *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2016, 819-830; F. B. JACOBS, *The EU after Brexit: institutional and policy implications*, Palgrave Macmillan, London, 2018; F. FABBRINI, *Brexit: tra diritto e politica*, Bologna, Il mulino, 2020; M. MICETTI, *Brexit: state sovereignty o disintegrazione del vincolo europeo?*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2021, 1-28; C. CALLIESS, *The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area*, in *Yearbook of European Law*, 40/2021, 3-55, nonché i saggi contenuti nel fascicolo monografico a cura di C. FASONE – C. MARTINELLI, *Le conseguenze costituzionali della Brexit: eredità e prospettive del recesso dall'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 10/2022.

² Per le conseguenze costituzionali della Brexit rispetto alla natura non codificata della Costituzione britannica, fra i molti, v. P. BIRKINSHAW, *Brexit's Challenge to the UK's Unwritten Constitution*, in *European Public Law*, 1/2020, 29-44.

affievolire, le modalità di partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Attraverso opportuni rimandi alle legislature precedenti, si sostiene, in particolare, la tesi secondo cui il mancato esame dei vari progetti e disegni di legge in questione, combinato con il trascorrere di un significativo lasso di tempo, abbia assunto un preciso significato costituzionale. L'arenarsi di tali proposte, infatti, testimonierebbe l'attenuazione dell'interesse politico alla base delle medesime, riconfermando *a contrario* il ruolo centrale e "di snodo" dell'art. 11 nel sistema costituzionale integrato europeo³. In altre parole, ciò starebbe a significare che gli ostacoli politici alla permanenza nell'Unione europea non si sono tradotti in nuovi ostacoli giuridici.

Anticipando le conclusioni, posto che le posizioni di euroscetticismo in Italia non sembrano più essere al centro dell'agenda politica delle istituzioni, può dirsi che alla più antica funzione legittimante dell'art. 11 Cost. si sta affiancando una sinora poco considerata linea evolutiva, volta a interpretare la norma come avente una funzione di "garanzia" dell'adesione dell'Italia all'Unione europea⁴.

2. La collocazione europea dell'Italia sul piano giuridico...

Prima di esaminare le proposte di revisione costituzionale, occorre ricordare come, storicamente, la collocazione europea dell'Italia, a differenza di quella del Regno Unito⁵, si sia distinta per la solidità delle sue premesse ideologiche. Non è banale citare le parole con cui, nel 1985, l'allora Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, introduceva il proprio discorso al Parlamento Europeo: «lo parlo oggi dell'Europa e all'Europa da quel cittadino europeo che sono e sento di essere, da quando nel lontano 1941 fui partecipe della iniziativa federalista del Manifesto di Ventotene. [...] quell'ideale, malgrado il tempo trascorso, non è invecchiato

³ Riprendendo l'immagine di N. LUPO, *L'art. 11 come «chiave di volta»*, cit., 382, che si rifà a Corte cost., ordinanza n. 24 del 2017. Già P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1973, 2407, definiva l'articolo in discussione «chiave del collegamento tra diritto comunitario e diritto interno». Per un'acuta e contenuta rassegna dei passaggi dottrinali e giurisprudenziali che hanno caratterizzato l'antinomia fra posizione dualista e opzione monista con riguardo all'integrazione comunitaria, è sempre valida la relazione di F. SORRENTINO, *L'incidenza del diritto comunitario sulle categorie del diritto pubblico*, contenuta negli atti di convegno a cura di A. TIZZANO, *Il processo d'integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, Giappichelli, 2008, 56 ss.; M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 4/1992, 562 ss. Sul monismo derivante dal primato del diritto internazionale, non si può non ricordare H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* [1920], Giuffrè, Milano, 1989, *passim*.

⁴ Confermando, quindi, l'idea che si stia devolvendo uno spazio crescente alla "costituzionalizzazione" dell'Europa in stretta connessione alle Costituzioni nazionali, al di fuori di ormai superate logiche "pattizie" legate alla modalità di genesi dei Trattati. Sul punto, ampiamente, A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. Costanzo – L. Mezzetti – A. Ruggeri (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2008, II ed., 14 ss.

⁵ Sul tema, ampiamente, F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea: Brexit e il diritto di recedere dai trattati*, Giappichelli, Torino, 2 ed., 2019. Per un'analisi del quadro politico antecedente alla Brexit, v. C. MARTINELLI, *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2016, 803-818. Sull'eccezionalismo britannico, anche M. MICHETTI, *Brexit*, 1-28.

insieme agli uomini, anzi ogni volta risorge e continuerà a farlo sino a tradursi in realtà»⁶. Di quegli anni, si tramanda il ricordo di un'Italia profondamente stretta attorno agli ideali federalisti, frutto di una decisa scelta di campo a livello internazionale. Un'Italia attiva e politicamente coinvolta, in quanto Stato fondatore, nel dibattito sul processo di allargamento, che di lì a qualche mese avrebbe visto ufficializzarsi l'adesione delle due repubbliche iberiche⁷.

Tale solidità, evidente nella convinta adesione politica al progetto europeo, come osservato da molti commentatori, è stata messa alla prova da ostacoli politici, economici, ma anche giuridici⁸. Fra i problemi che si posero a più riprese dinanzi agli occhi del legislatore c'era il dubbio sulla possibilità di procedere, di volta in volta, alla ratifica dei Trattati CECA, CEE ed EURATOM mediante autorizzazione contenuta in legge ordinaria⁹: incognita non di poco conto che, tuttavia, fu risolta dagli Stati fondatori in modo non dissimile. Cinque su sei autorizzarono i Trattati con legge ordinaria, appoggiandosi alle clausole previste in Costituzione per il trasferimento di competenze ad organizzazioni di diritto internazionale¹⁰, tranne il Belgio che difettava di simili previsioni¹¹. Caso a parte fu il Parlamento lussemburghese, che approvò la ratifica con la maggioranza dei due terzi, in ottemperanza all'art. 49-*bis* della Costituzione¹².

⁶ S. PERTINI, *Discorso al Parlamento europeo (Strasburgo, 11 giugno 1985)*, in *Discorsi (1978-1985)*, Centro Sandro Pertini, CE.S.P., disponibile su: www.centrosandropertini.it/cesp21-chiamo/AttPertAIParlEU1985-01.htm. Con l'elezione a Presidente, Pertini, ripudiando le storiche posizioni del Partito Socialista Italiano, che si sarebbe convertito solo in epoca più tarda alla causa europea, aveva convintamente appoggiato il percorso di «rilancio politico ed istituzionale comunitario». *Ibidem*. Sul percorso che portò la sinistra italiana ad appoggiare posizioni europeiste, v. ad esempio, M. MAGGIORANI – P. FERRARI (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer: testimonianze e documenti: 1945-1984*, Il mulino, Bologna, 2005.

⁷ Approvata con delibera del Consiglio dell'Unione Europea del 24 maggio 1985.

⁸ M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit., 589 ss.; A. MIGLIAZZA, *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli stati membri*, Giuffrè, Milano, 1964, 132 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, in www.costituzionalismo.it, 3/2019, 1-41.

⁹ Per un richiamo ai momenti salienti dei lavori parlamentari relativi alla ratifica degli accordi internazionali sui tre trattati delle comunità, v. N. LUPO, *L'art. 11 come «chiave di volta»*, cit., 385 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione?*, cit., 25; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il mulino, Bologna, 2004, 278 ss.

¹⁰ Si pensi, ad esempio, agli artt. 92 e 93 della Costituzione dei Paesi Bassi, introdotti nel 1953 avendo in mente il diritto internazionale ed estesi, in via interpretativa, anche al diritto dell'Unione europea. In particolare, l'art. 92 statuisce l'ammissibilità del conferimento di poteri legislative, esecutivi e giudiziari a istituzioni internazionali per mezzo di trattato, laddove l'art. 93 riguarda il diritto derivato dalle istituzioni internazionali, vincolante solo a condizione della sua pubblicazione.

¹¹ L'art. 34 (già art. 25-*bis*) secondo il quale "l'esercizio di determinati poteri può essere attribuito da un trattato o da una legge ad istituzioni di diritto internazionale pubblico" è stato introdotto soltanto con la revisione costituzionale nel 1970. Ragion per cui l'appartenenza del Belgio all'Unione europea fu sino ad allora probabilmente incostituzionale. Così M. CLAES, *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2005, 291.

¹² Tale articolo dispone che l'esercizio delle attribuzioni riservate dalla Costituzione ai poteri legislative, esecutivo e giudiziario può temporaneamente essere conferito a mezzo di trattato a istituzioni di diritto internazionale.

In Italia, il dibattito raggiunse toni a tratti molto aspri¹³. Negli anni '50, però, procedere attraverso una legge costituzionale, come alcuni puristi si sarebbero aspettati¹⁴, sarebbe stato impensabile per due motivi¹⁵. In primo luogo, era difficile, se non impossibile, raggiungere la maggioranza dei due terzi, data l'opposizione che le sinistre di allora facevano, a vario grado di intensità, rispetto al processo di integrazione europea. In secondo luogo, una eventuale riforma costituzionale approvata a maggioranza assoluta non avrebbe potuto essere sottoposta a referendum eventuale, poiché tale istituto non era ancora stato attuato. Non rimaneva, dunque, che affidarsi al valore "permissivo" o di "autorizzazione" contenuto nell'espressione "limitazioni di sovranità" dell'art. 11 Cost.¹⁶, argomentata dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina coeva in maniera convincente¹⁷.

La resistenza dell'operazione ermeneutica compiuta rispetto alla predetta disposizione cominciò a vacillare non tanto con l'Atto Unico Europeo del 1986 quanto in occasione dell'importante cambiamento segnato dalla firma del Trattato di Maastricht nel 1991, il Trattato «più politico che l'Europa abbia inventato»¹⁸. Esso non solo inaugurava il cammino verso l'euro¹⁹, provocando un vero e proprio trasferimento della sovranità monetaria a livello sovranazionale, ma introduceva altresì nuove competenze per le istituzioni comunitarie, divenute a pieno titolo

¹³ V. T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1952 e M. MIELE, *L'esecuzione nell'ordinamento italiano degli atti internazionali istitutivi della Comunità europea e dell'Euratom*, in *Diritto internazionale*, 1/1961.

¹⁴ Per l'orientamento secondo cui le cessioni di sovranità potessero essere effettuate soltanto attraverso legge costituzionale, v. A. CASSESE, *Art. 11*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 584. Al contrario, fra i primi a sostenere la percorribilità della legge ordinaria, T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè 1952, 11 ss..

¹⁵ Così N. LUPO, *Clause «europee» implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 490.

¹⁶ Questo significato fu attribuito inizialmente dal giurista Gaspare Ambrosini, in occasione della ratifica del Trattato CECA (G. AMBROSINI, *Questioni costituzionali e politica estera italiana dal 1948 al 1953. Discorsi parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1953, 254 ss.) e trovò conferma in un'ampia dottrina, come C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1952, II ed., 684; T. PERASSI, *La Costituzione*, cit., 10 ss.; con qualche riserva, V. CRISAFULLI, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, Editrice Università di Trieste, Trieste, 1948, 33 e ss.

¹⁷ Interpretazione avallata dalla Corte costituzionale non solo con la nota sentenza n. 14 del 1964, Costa c. Enel, ma anche con la sentenza n. 183 del 1973, in cui si argomentò (diritto, punto 6) che l'art. 11 sarebbe altrimenti svuotato «del suo specifico contenuto normativo, se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità prevista dall'art. 11 dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale». Adesivamente, P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, 2408.

¹⁸ Così, B. DE GIOVANNI, *Il contributo della politica*, in A. TIZZANO, *Il processo d'integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, cit., 6. Per una ricostruzione delle vicende parlamentari legate all'approvazione della legge 3 novembre 1992, n. 454 per la "Ratifica ed esecuzione del trattato sull'Unione europea, con 17 protocolli allegati e con atto finale che contiene 33 dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992", v. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., 307.

¹⁹ Sul fronte sociopolitico, la solidità di ideali incontra le prime fratture, come precisa G. LASCHI, *Una religione civile per l'Europa?, Repubblica italiana e costruzione europea*, in P. DOGLIANI – V. GALIMI, *2 giugno: nascita, storia e memorie della Repubblica*, vol. 4, *L'Italia del 1946 vista dall'Europa*, Viella, Roma, 2020, 43, per cui «l'antieuropeismo ideologico è espressione degli ultimi venti anni, ma una critica parziale – politica da parte di alcuni partiti, economica da parte di alcuni settori – è sempre stata presente nel paese. Ha prevalso però una narrazione europeista che in molte espressioni può veramente essere definita "religione civile", quando il processo di integrazione viene presentato come ineludibile e la Comunità/Unione europea come un valore in sé, un superiore interesse generale al quale sacrificare singoli settori o interessi».

effettive titolari di considerevoli frammenti di sovranità²⁰. Tant'è che in funzione delle nuove adesioni, sia alcuni Stati candidati che Stati già membri non ritennero sufficienti le tradizionali clausole per l'ingresso del diritto internazionale, per cui procedettero ad apposite revisioni al fine di inserire norme *ad hoc* sull'Unione europea²¹.

L'Italia, invece, si teneva «la coperta troppo corta» dell'art. 11 Cost.²², ritenuta bastevole dopo la convalida delle scelte europeiste ottenuta con l'inedita operazione del referendum «di indirizzo» del 1989²³. E, del resto, i successivi tentativi di riforma non giungevano a compimento. Basti pensare alla bozza della Commissione Bicamerale «D'Alema-Berlusconi», che nel 1997 ambiva a codificare un nuovo Titolo VI sulla «Partecipazione dell'Italia all'Unione

²⁰ Così per una dottrina, il valore permissivo dell'art. 11 era ritenuto oramai insufficiente rispetto a tali importanti cambiamenti. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il mulino, Bologna, 1996, 439 che «in vista degli sviluppi che hanno già arricchito l'edificio comunitario e dell'ulteriore evoluzione prevedibile o sperabile nei prossimi anni» riteneva inevitabile «introdurre un'apposita disciplina costituzionale riguardante la partecipazione dell'Italia all'Unione europea».

²¹ Nella tornata di adesioni del 1995, dei tre Stati soltanto l'Austria aveva sottoscritto il trattato dopo aver portato a termine una faticosa procedura di revisione totale della Costituzione, avvenuta nel 1992. La Svezia, invece, dotata di una Costituzione composta da quattro leggi fondamentali (*grundlagar*), soltanto nel 2002 giungeva a modificare l'art. 6, capitolo 10 del c.d. Strumento di Governo del 1974 (*Regeringsformen*), per consentire il trasferimento di poteri all'Unione europea. Infine, la Finlandia non aveva una Costituzione equipaggiata per eventuali trasferimenti della sovranità e non ci furono inizialmente riforme costituzionali, paventandosi l'incostituzionalità del trasferimento parziale di sovranità all'Unione europea. Il Trattato di adesione fu in quel caso incorporato attraverso una legge «d'eccezione» adottata a maggioranza di due terzi (legge n. 1540 del 1994), finché una revisione costituzionale inserì una clausola generale sulla partecipazione della Finlandia all'Unione europea, emendando l'art. 1 della Costituzione. Cfr. L. F. M. BESSELINK *et al.*, *National Constitutional Avenues for Further EU Integration*, cit., 147 ss.; T. OJANEN – J. SALMINEN, *Finland: European Integration and International Human Rights Treaties as Sources of Domestic Constitutional Change and Dynamism*, in *National constitutions in European and global governance*, Springer, New York, 2018. Fra gli Stati già membri, va notato che la Francia innovò la Costituzione con la riforma costituzionale n. 92-554 del 25 giugno 1992, che introdusse un Titolo XIV relativo «alle Comunità europee e all'Unione Europea». Tuttavia, in vista della ratifica del Trattato di Amsterdam, fu necessario procedere a una seconda revisione attraverso la legge costituzionale n. 99-49 del 25 gennaio 1999 di modifica degli articoli 88-2 e 88-4 della Costituzione. Anche la Legge fondamentale tedesca fu emendata nel 1992, prevedendosi un nuovo art. 23 (v. *infra*). Il Portogallo, che difettava di qualsivoglia clausola costituzionale sul trasferimento dei poteri, è andato incontro a revisioni costituzionali multiple: una prima avvenne nel 1982, prevedendosi l'ingresso automatico nell'ordinamento del diritto delle organizzazioni internazionali di cui il Portogallo è membro (art. 8), ma solo in occasione della firma del Trattato di Maastricht si inserì una nuova norma (l'art. 7) riguardante espressamente il trasferimento di alcune competenze all'UE. I controlimiti materiali ivi contenuti sono stati oggetto di ulteriori modifiche. V. P.F. LOTITO, *Integrazione comunitaria e regole costituzionali: gli esempi di Francia, Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, 155 ss..

²² Mutuando l'espressione usata da M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit., 589 e da A. GUZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione?*, cit., 1.

²³ Esso fu indetto dalla l. cost. n. 2 del 1989 recante «Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989». Su di esso, critico B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Politica del diritto*, 1989, 319-327. Il referendum, approvato dall'88,03% dei voti validi, era formulato in tali termini: «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?». Sul significato costituzionale del referendum di indirizzo, v. N. LUPU, *Clausole «europee» implicite ed esplicite*, cit., 493. Criticamente, invece, G.U. RESCIGNO, *Il tribunale costituzionale federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1994, 3119-3124, si esprimeva contro l'art. 11, «stirato ormai» fino ad essere diventato un «mostro costituzionale e politico».

europea», prevedendo un aggravamento della procedura per introdurre ulteriori limitazioni della sovranità²⁴.

Sotto il sicuro usbergo della previsione contenuta nell'art. 11, l'apertura dell'Italia all'Unione è stata costituzionalmente rafforzata a partire dal 1999, quando si è inserito un primo episodico riferimento al Parlamento europeo nel riformato art. 122 Cost.²⁵.

Il passo più significativo intervenne, però, con la revisione costituzionale del 2001, che ha introdotto, tra gli altri, l'art. 117, comma 1, Cost. L'obbligo di rispetto dei "vincoli comunitari" sul piano legislativo, imposto a Stato e Regioni, non ha esautorato la preminenza dell'art. 11 come fondamento dell'integrazione europea, bensì ne ha esaltato la pregnanza in una lettura continuista corroborata dalla giurisprudenza costituzionale²⁶.

Sul piano giuridico, infine, in Italia un significativo contrappeso è stato dato dalla riforma costituzionale del 2012 che, non solo ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, innovando l'art. 81 Cost., ma lo ha altresì esplicitato nell'art. 97 Cost., mediante un rinvio mobile. Infatti, il richiamo alla «coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea» dei compiti delle pubbliche amministrazioni, chiamate ad «assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», riaffermato quasi tautologicamente nell'art. 119, comma 1 («assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»), amplia ulteriormente il campo di interconnessione con il livello sovranazionale²⁷.

3. (Segue) ... sul piano politico.

Data questa sommaria ricostruzione del contesto giuridico nazionale, va dato conto dei *fatti* che si legano al diritto e, in particolare, delle pressioni politiche che si affiancano alle resistenze giuridiche all'integrazione europea, con una dinamica che corre in parallelo e che spesso non implica una vera e propria correlazione.

A livello sovranazionale, il dibattito sull'Europa post-Brexit resta oggi ancora vivo e problematico, come è evidente dal tiepido accoglimento dei risultati della Conferenza sul futuro dell'Europa, i cui lavori si sono chiusi il 9 maggio 2022²⁸. È noto, tuttavia, che del necessitato

²⁴ In particolare, l'art. 116 della bozza stabiliva la necessità di una maggioranza assoluta per l'approvazione in ciascuna Camera, nonché un referendum confermativo. In maniera critica, F. SORRENTINO, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in M. CHITI – L. STURLESE (a cura di), *La riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999, 117-128.

²⁵ La legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni" ha innovato l'art. 122 Cost. fissando in numero chiuso le cause di incompatibilità e di ineleggibilità per il Presidente della regione, i componenti della Giunta e i consiglieri regionali, i quali non possono, se eletti, appartenere contestualmente, tra le altre cose, al Parlamento europeo.

²⁶ Cfr. Corte cost., sentenza n. 227 del 2010. Non si dimentichino, poi, i riferimenti contenuti nell'art. 117, comma 5 e 120 Cost.

²⁷ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

²⁸ I numeri sulla partecipazione alla Conferenza, infatti sono stati bassi, rispetto ai risultati attesi, ma resta il fatto che si tratta di uno sforzo partecipativo senza precedenti. Lo mette in risalto, ottimisticamente, L. LIONELLO,

gradualismo negli sforzi di riforma si nutrono, in maniera strumentale, quei movimenti politici che, muovendo da posizioni di dichiarato euroscetticismo, ambiscono all'erosione del consenso democratico.

È superfluo rievocare la pervasività di questo filone in ogni Stato membro dell'Unione. D'altra parte, va rammentato anche che rispetto ai rischi di "contagio"²⁹ o di "effetto domino"³⁰ paventati in letteratura all'indomani del compimento della Brexit, oggi non esiste un pericolo concreto che il precedente si ripeta in altri Paesi. Secondo i risultati ottenuti dal calcolo di un "EU Exit Index"³¹, infatti, la propensione al recesso dall'Unione europea sarebbe in caduta in tutti gli Stati. I partiti euroscettici restano³², ma cambiano priorità politiche. Fa eccezione il caso della Polonia: sebbene il recesso non sia all'ordine del giorno, colpisce la posizione assunta dal tribunale costituzionale con la sentenza del 7 ottobre 2021, che rifiuta nei fatti la primazia del diritto europeo. Una vicenda che ha fatto parlare di "dirty remain in action"³³ o di "secessione legale" dall'Unione europea³⁴.

Tornando all'Italia, va detto come il nostro Paese non sia stato esente da queste torsioni politiche. Ultimamente si sono ammorbidite le posizioni antieuropee assunte dal Movimento 5 Stelle³⁵, dalla Lega³⁶ e da Fratelli d'Italia³⁷. Di contro, benché un soggetto politico appartenente al c.d. "sovranismo di sinistra" come la Lista Tsipras abbia chiuso ogni attività dopo il fallimento elettorale, il tema dell'uscita dall'UE è stato ripreso con vigore da un nuovo movimento, denominato *Italexit*, il cui dichiarato programma consiste proprio nel condurre l'Italia fuori dall'euro e dall'Unione europea. Esso ha raccolto nel mese di maggio 2022 uno

Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati, in *BlogDUE*, maggio 2022, 1-8. Sul futuro dell'Europa, più in generale, v. C. CALLIESS, *The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area*, in *Yearbook of European Law*, 40/2021, 3-55, specialmente le conclusioni.

²⁹ Si guardi, ad esempio, allo studio politologico di S. B. HOBOLT, *The Brexit vote: a divided nation, a divided continent*, in *Journal of European Public Policy*, 9/2016, 1259-1277, che arriva alla conclusione per cui non ci sono seri rischi di contagio a breve termine anche se la Brexit pone comunque seri problemi di legittimazione all'establishment politico europeo.

³⁰ A. MORELLI, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, in *Osservatorio AIC*, 2/2016, 1-13.

³¹ M. GASTINGER, *Introducing the EU exit index measuring each member state's propensity to leave the European Union*, in *European Union Politics*, 3/2021, 566-585.

³² E, in alcuni casi, guadagnano consensi, come nella recente impennata del *Front National* di Marine Le Pen in occasione delle presidenziali del 2022. Sul tema degli euroscetticismi, su tutti D. PASQUINUCCI – L. VERZICHELLI (a cura di), *Contro l'Europa? i diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, Il mulino, Bologna, 2016, in particolare il contributo di A. VARSORI, *L'euroscetticismo nella storia dell'integrazione europea*, 27-47.

³³ THE ECONOMIST, *Poland is a problem for the EU precisely because it will not leave*, 14 ottobre 2021.

³⁴ R. PERISSICH, *Europe's Polish Question*, in *IAI - Istituto Affari Internazionali*, novembre 2021.

³⁵ Il M5S, infatti, nel programma elettorale per le elezioni europee del 2014 al punto sette chiedeva la celebrazione di un referendum per chiedere al popolo italiano la volontà a rimanere o uscire dall'euro. Più di recente, i 26 punti delle linee di indirizzo politico sottoposti all'approvazione della piattaforma Rousseau contengono l'ambizione ad un'Europa più "solidale" e "vicina ai cittadini", da riformare dall'interno. V. AN. C., *Europa ed Euro, come è cambiata in cinque anni la linea 5 stelle*, in *ilsole24ore.com*, 3 settembre 2019.

³⁶ Redazione ANSA, *Salvini: "L'Euro non è un tema attuale, ora più Italia in Ue"*, in *www.ansa.it*, 17 febbraio 2021.

³⁷ Come riportato da C. DEL FRATE, *Meloni: cosa ha detto: la linea di FdI su Ucraina, Europa, tasse*, in *Corriere.it*, 1° maggio 2022, il partito di destra di Giorgia Meloni sembra aver abbandonato le iniziali posizioni antieuropee volte a togliersi dal "cappio finanziario" di Bruxelles e di Francoforte e oggi reclama più Europa, soprattutto «in chiave di maggiore autonomia dagli Stati Uniti».

straordinario quanto inaspettato 3% nei sondaggi, a conferma che il fronte “no euro” e “no Europa” è una componente ineliminabile dell’arena politica³⁸.

4. Panorama dei materiali da esaminare e breve nota di metodo

Come anticipato in apertura, alla luce delle considerazioni sinora fatte si tenterà adesso di ricostruire la portata interpretativa del principio di partecipazione all’integrazione europea nell’ordinamento italiano, rivolgendo l’attenzione su un versante meno “studiato”. A tal fine, si guarderanno da vicino alcuni tentativi di riforma costituzionale che, se a un lettore superficiale potrebbero sembrare interstiziali, dato il loro sostegno politico monopartitico o talvolta persino “*uti singuli*”, altri potrebbero convenire sul fatto che gli stessi esprimono degli interessanti “dati” costituzionali.

Nella XVIII legislatura si sono registrate dieci proposte di legge costituzionale intese a modificare le modalità di partecipazione dell’Italia all’Unione Europea, di cui sei di iniziativa senatoriale e quattro avanzate da gruppi in seno alla Camera dei deputati. Si tratta di uno sforzo emendativo senza precedenti.

Andando a ritroso, si possono contare appena tre analoghe bozze di emendamenti costituzionali, sostanzialmente riproposte in maniera ciclostilata nella XVI e XVII legislatura³⁹. Infine, per completare il quadro, va segnalata la breve parentesi della proposta di legge costituzionale A.C. 2218, inerente alla “Modifica all’articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell’Italia all’Unione europea”, avanzata dall’on. Fontanini (Lega Nord) nel corso della XIV legislatura per dare seguito alle preoccupazioni conseguenti alla ratifica del Trattato di Nizza nel 2001, ritirata qualche tempo dopo⁴⁰. Essa riprendeva parzialmente il testo contenuto nel progetto di riforma costituzionale elaborato dalla Commissione Bicamerale “D’Alema-Berlusconi” nel 1998⁴¹ che, a sua volta, avrebbe voluto inserire un apposito Titolo VI sulla

³⁸ A. TURCO, *Sondaggi Ipsos: il Pd torna primo, exploit per Italexit*, in *Termometropolitico.it*, maggio 2022.

³⁹ XVI Leg., A.C. 5221, *Modifica all’articolo 11 della Costituzione, in materia di interesse nazionale*, BIANCONI, 18 maggio 2012, poi riprodotto in XVII Leg., A.C. 561, *Modifica all’articolo 11 della Costituzione, in materia di interesse nazionale*, BIANCONI, LAFFRANCO, 27 marzo 2013. XVI Leg., A.C. 1329, COTA *et al.*, *Modifica all’articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell’Italia all’Unione europea*, 18 giugno 2008, identico a A.S. 769, BRICOLO *et al.*, 12 giugno 2008 e poi riprodotto in XVII Leg., A.S. 2396, CONSIGLIO, *Modifica all’articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell’Italia all’Unione europea*, 17 maggio 2016. Infine, si può annoverare anche XVII Leg., A.C. 4387, LA RUSSA *et al.*, *Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l’introduzione del principio di sovranità rispetto all’ordinamento dell’Unione europea*, 23 marzo 2017, poi riversata in XVIII Leg., A.C. 291, MELONI *et al.*, *Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l’introduzione del principio di sovranità rispetto all’ordinamento dell’Unione europea*, 23 marzo 2018. Non va considerato, invece, fra le proposte della XVII Leg., l’A.S. 2247, DE PIN, *Modifiche all’articolo 11 della Costituzione in materia di totale esclusione delle armi di distruzione di massa dal territorio della Repubblica italiana e di controllo del commercio delle armi in generale*, 2 febbraio 2016, poiché pur intervenendo sull’art. 11, investiva un tema differente, ovvero quello della messa al bando delle armi di distruzione di massa e del commercio delle armi in generale, che non riguarda, invece, la presente discussione.

⁴⁰ Sottoscritta da tutti i deputati del gruppo Lega Nord Padania, la A.C. 2218 fu presentata il 23 gennaio del 2002 e ritirata il 6 novembre 2003.

⁴¹ E, in particolare, introduceva un *quorum* di validità per il referendum confermativo volto ad autorizzare ulteriori limitazioni di sovranità. Cfr. Camera dei Deputati, XIV Leg., *Resoconto della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*, 9 aprile 2002.

“Partecipazione dell’Italia all’Unione Europea”. Tale testo ha espresso una notevole forza persuasiva al punto da costituire un autorevole precedente: in maniera esplicita, vi si rifanno altresì alcune delle proposte dell’ultima legislatura.

Tornando, dunque, alla XVIII legislatura (poiché al momento in cui si scrive sta per volgersi al termine), è tempo, forse, di trarre un bilancio sullo “stato di salute” dell’art. 11 Cost., come *Grundnorm* della collocazione europea dell’Italia.

Un primo cenno va fatto alla proposta di legge costituzionale A.C. 3118 ad iniziativa dell’on. Meloni *et al.* (Fdl)⁴²: essa spicca non tanto per i suoi contenuti quanto, piuttosto, per il suo significato implicito. Recando una nuova disciplina costituzionale per l’ordinamento di Roma Capitale, la proposta di Fratelli d’Italia interviene su quella stessa parte dell’art. 117 Cost. che in progetti precedenti la stessa componente politica avrebbe voluto abrogare. Sembrerebbe, dunque, che questa nuova ambizione di revisione costituzionale, nonostante sia sul tavolo accanto a più radicali proposte anteriori, dia per scontato il mantenimento dello *status quo* in tema di partecipazione dell’Italia nell’Unione europea.

Sarebbe stato interessante, poi, discutere la proposta di legge A.C. 3321, presentata dall’on. De Luca (PD) e recante “Modifica all’articolo 11 della Costituzione, in materia di partecipazione dell’Italia all’Unione europea”. Quella che sembrava potenzialmente stagliarsi come “contromisura” rispetto alle iniziative euroscettiche è stata presentata il 14 ottobre 2021 e successivamente ritirata dopo meno di un mese, circostanza che non rende conoscibile il testo⁴³.

Dal punto di vista dei contenuti, le restanti otto proposte che rilevano possono essere suddivise in due gruppi:

- a) a un primo gruppo appartengono tre iniziative (A.S. 44, A.S. 968 e A.S. 1115) che mirano a puntualizzare la partecipazione dell’Unione europea tramite delle condizioni espresse;
- b) un secondo gruppo, invece, ambisce, in maniera più radicale, all’espunzione dall’ordinamento di importanti riferimenti costituzionali relativi all’Unione europea (A.C. 291 e 298; A.S. 321, 322 e 1838).

5. La codificazione dei controlimiti come “clausole di sovranità interna”

Le proposte di riforma costituzionale facenti parte del primo gruppo hanno delle finalità abbastanza omogenee: cristallizzare gli esiti della giurisprudenza costituzionale italiana sui

⁴² XVIII Leg., A.C. 3118, MELONI *et al.*, *Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica*, 17 maggio 2021. Questa considerazione, d’altronde, appare ancora più evidente se si guardi alle altre p.d.l. costituzionali avanzate sul tema, che invece non recano alcuna modifica all’art. 117 Cost.: v. A.C. 1854 (BARELLI), A.C. 2938 (MORASSUT), A.C. 2961 (CECCANTI).

⁴³ Infatti, il regime di pubblicità degli atti parlamentari subisce un contemperamento nel momento in cui un membro del Parlamento decida di ritirare in maniera tempestiva una propria proposta. Secondo una prassi dell’Ufficio Atti Normativi della Camera, infatti, se sopraggiungono motivi politici o considerazioni personali del proponente prima della stampa del documento, il ritiro dello stesso ha curiosamente l’effetto di cancellare ogni traccia del testo, tranne, per l’appunto, il suo intitolato.

controlimiti, prendendo esempio dagli analoghi steccati tracciati dalla Legge Fondamentale e dalla giurisprudenza tedesca⁴⁴.

Lo si enuncia espressamente nel disegno di legge costituzionale A.S. 44, di iniziativa del senatore Quagliariello (FI-BP)⁴⁵: il cammino comunitario intrapreso dalla nostra Corte costituzionale è sempre rimasto improntato a una concezione dualistica dei rapporti fra gli ordinamenti, in aperta contrapposizione con la Corte di giustizia europea, che ha assunto posizioni più inclini al monismo. La teoria dei controlimiti⁴⁶ ha, pertanto, frapposto una barriera alla penetrazione del diritto europeo, pur rimanendo sul piano giurisprudenziale. Come risulta evidente dalla relazione di accompagnamento, il promotore della revisione si propone di introdurre una chiarificazione del senso dell'articolo 11 della Costituzione, «seguendo quanto fatto già al tempo del Trattato di Maastricht dalla Germania con il famoso «*Artikel 23*» della *Grundgesetz* tedesca»⁴⁷. L'emendamento, dunque, secondo le intenzioni non avrebbe un valore di innovazione dell'ordinamento, bensì opererebbe introducendo una “esplicitazione” di qualcosa già esistente nel diritto vivente.

Questo tentativo di codificazione dei controlimiti, da arma sinora solo brandita per affrontare casi “sommamente improbabili”⁴⁸, comporterebbe una inedita compilazione. Nel nome della certezza giuridica, essi verrebbero (loro malgrado?) costretti all'interno di una delimitata griglia tassonomica. Come risulta dal testo del d.d.l., il nuovo art. 11 così disporrebbe:

«L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e favorisce la partecipazione alle organizzazioni internazionali che assicurino pace e giustizia fra le Nazioni.

⁴⁴ Sul tema, M. ESPOSITO, *L'Unione Europea: dal miraggio della federazione a fini perequativi al consolidamento dell'egemonia dei “più uguali”*, in *DPCE Online*, 2/2020, 2755. Rileva come la subordinazione delle regole europee ai numerosi limiti interni messi in evidenza dallo scrutinio del *BVerfG* non costituisce una violazione dei Trattati poiché assume rilievo la condotta di “acquiescenza” mantenuta dagli altri Stati. Bisognerebbe, tuttavia, aggiungere che tale acquiescenza non implica, per converso, un riconoscimento della legittimità.

⁴⁵ A.S. 44, XVIII Leg., QUAGLIARIELLO, *Introduzione della clausola di sovranità rispetto al diritto dell'Unione europea*, 23 marzo 2018. Il d.d.l. cost. è stato assegnato alla 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente il 25 luglio 2018.

⁴⁶ Sull'intenso dibattito che si è sviluppato in dottrina attorno al concetto di “controlimiti” è stata prodotta una quantità rilevante di letteratura che, come è noto, prende le mosse da Corte cost., sent. n. 183 del 1973 (caso Frontini), annotata da P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2416, a cui si deve peraltro la paternità della locuzione “controlimitazioni”. V. anche ID., *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in AA. VV., *Scritti dedicati ad Alessandro Raselli*, I, Giuffrè, Milano, 1971, §2 e F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, II, Giuffrè, Milano, 1973, 82 ss.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, 97 e ss.; R. BIN, *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*, in *Forum Costituzionale*, 2015; A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2008, 483 ss.. Di recente, sui controlimiti, v. gli studi di P. FARAGUNA, *Ai confini della costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015; D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*, Firenze University Press, Firenze, 2021. Sul ruolo dei Tribunali nel dialogo tra corti, A. CERRI, *L'integrazione europea nella giurisprudenza della Corte*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 1990, 993 ss. e, più recentemente, P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2016, 431-464.

⁴⁷ L'*Europa-Artikel* è stato introdotto dalla 38ª legge di revisione del *Grundgesetz* approvata il 21 dicembre 1992, in BGBl I, S. 2086.

⁴⁸ Per riprendere quanto affermato in Corte cost., ord. n. 24 del 2017, p.to 2.

Le norme dei Trattati istitutivi e degli altri atti dell'Unione europea sono applicabili, a condizione di parità con gli altri Stati, nel rispetto dei principi di sovranità, democrazia, sussidiarietà, dei principi supremi dell'ordinamento nazionale e dei diritti inviolabili della persona umana, nonché degli altri principi fondamentali della Costituzione italiana».

Si crea, dunque, una partizione fra il concetto di partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali, subordinandolo a due sole condizioni – che queste siano teleologicamente orientate alla preservazione della “pace” e della “giustizia” –, e l'altro concetto di adesione dell'Italia all'Unione europea, data per scontata ma rimessa a sei presupposti, dei quali l'ultimo appare destinato a svolgere un ruolo di clausola a residuale.

Un secondo disegno di legge costituzionale, A.S. 968, volto alla modifica dell'art. 11 Cost. e avente come unico firmatario il senatore Zanda (PD)⁴⁹, si propone di introdurre un «principio di partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea» che, tuttavia, nella formulazione, sembra solo un risvolto di quanto i precedenti promotori avevano definito “clausola di sovranità” o di “supremazia interna”. Riaffermando, infatti, che:

«L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di integrazione europea; promuove e favorisce lo sviluppo dell'Unione europea ordinata secondo il principio democratico e il principio di sussidiarietà»,

non si fa altro che introdurre una doppia subordinata al processo di integrazione europea: il rispetto dei principi supremi e dei diritti inviolabili. Si tratta, come spiegato nella relazione, di un tentativo di recupero della formulazione emersa nel corso dei lavori della Commissione bicamerale D'Alema, già contenuto nel testo dell'art. 114 della Relazione approvata nel 1997⁵⁰. Tentativo, però, che sembra smorzare lo slancio federalistico del 1997, evidenze con la sostituzione dell'espressione “processo di unificazione” con “processo di integrazione”⁵¹.

In entrambi i casi, inoltre, le relazioni di accompagnamento valorizzano l'esistenza di una norma di pari livello nell'ordinamento tedesco. Tuttavia, esistono non poche differenze filologiche con l'art. 23.1 della Legge Fondamentale, che così suona:

«Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale. La Federazione può a questo scopo, mediante legge approvata dal Bundesrat, trasferire diritti di sovranità [...]».

⁴⁹ A.S. 968, XVIII Leg., ZANDA, *Modifica all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, 28 novembre 2018.

⁵⁰ Su cui, almeno, P. COSTANZO – G.F. FERRARI – G.G. FLORIDIA – R. ROMBOLI – S. SICARDI (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Cedam, Padova, 1998, *passim*.

⁵¹ Anche la seconda parte, inoltre, si distacca dal progetto della Bicamerale, che recava: «...promuove e favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà. 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».

Parzialmente diverso, ma finalizzato al medesimo scopo – ossia, introdurre dei contro-limiti espressi alla rinuncia parziale di sovranità disposta dall'Italia nei confronti dell'UE, – è il disegno di legge A.S. 1115, di iniziativa Perilli e Calderoli (Lega). Esso, come si spiega nella relazione, intende «costituzionalizzare la summenzionata tesi [dei contro-limiti] per ancorare al dato testuale un parametro valutativo di matrice giurisprudenziale, in tal modo cristallizzando un orientamento che, seppur consolidato, può pur sempre esser superato».

I proponenti muovono, in tal caso, dall'assunto che gli obblighi discendenti dall'adesione all'Unione Europea siano consacrati dal solo art. 117, mentre l'art. 11 garantirebbe a monte una semplice «legittimazione» del collegamento fra i due ordinamenti. Il d.d.l. si limiterebbe, di conseguenza, a modificare i vincoli europei sull'attività legislativa nazionale e regionale, aggiungendo che essi «in nessun caso possono ledere i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e i diritti inviolabili dell'individuo». Questi due contro-limiti sono, per gli autori della riforma, «canoni che appartengono all'essenza dei valori fondamentali sui quali si fonda la Costituzione italiana e, pertanto, rispetto ad essi non sono consentite cessioni di quote di sovranità, nemmeno se funzionali a garantire l'applicazione del diritto comunitario».

6. La volontà di sopprimere i vincoli alla potestà legislativa e alla politica economica e finanziaria derivanti dall'Unione Europea

Il secondo gruppo da esaminare – che annovera le proposte di legge n. 291 e n. 298, nonché i disegni di legge n. 321, n. 322 e n. 1838 – contiene le proposizioni più radicali, volte a sopprimere *in toto* alcune rilevanti clausole europee dalla Costituzione.

Prima di illustrarle, giova ricordare come tale concetto non abbia trovato una uniforme interpretazione in dottrina sia con riguardo alla sua delimitazione che con riguardo al riscontro concreto nelle norme costituzionali⁵². Al suo interno possono, infatti, distinguersi almeno tre diversi livelli interpretativi.

In un senso più restrittivo, può affermarsi che siffatte clausole siano soltanto quelle contenenti una formula espressa di conferimento dei poteri sovrani all'ordinamento dell'Unione europea, come è il caso dell'art. 7 della Costituzione slovacca⁵³. In un senso più ampio, invece, rientrerebbero nella definizione tutte quelle disposizioni contenenti almeno un riferimento espresso all'Unione europea, al di là dei termini stretti appena discussi⁵⁴. Infine, secondo una

⁵² M. CLAES, *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*; EAD., *Constitutionalizing Europe at its Source: The «European Clauses» in the National Constitutions: Evolution and Typology*, in *Yearbook of European Law*, 24/2005, 81-125; A. GUZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione?*, 1-40; P. POPELIER, *'Europe Clauses' and Constitutional Strategies in the Face of Multi-Level Governance*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2/2014, 300-319.

⁵³ Esso prevede che la Repubblica slovacca può, per mezzo di un trattato internazionale ratificato nei modi previsti dalla legge, trasferire l'esercizio di parte dei propri poteri all'Unione europea.

⁵⁴ Regole, dunque, atte a sistematizzare i rapporti fra ordinamento interno ed europeo stabilendo la primazia di quest'ultimo o l'effetto diretto delle sue norme, come nel caso dell'art. 8, comma 4 della Costituzione del Portogallo, che fissa i contro-limiti del rispetto dei diritti fondamentali e del principio democratico; regole finanziarie, come il già citato art. 97 della Costituzione italiana; disposizioni relative ai processi elettorali a livello europeo o alla

terza concezione, si potrebbero intravedere “clausole europee” anche nelle norme più tradizionali, contenenti clausole di trasferimento dei diritti di sovranità a organizzazioni internazionali⁵⁵.

A prescindere dalla nozione prescelta, è sintomatico come il secondo gruppo di proposte, puntando a rimuovere alcune clausole europee italiane “in senso lato” (artt. 97, 117, 119 Cost.) non vada, tuttavia, a espungere il nucleo “consolidato” del fondamento costituzionale dell’Europa: l’art. 11 è, infatti, sempre e solo modificato, ma mai abrogato. Questo dato, se da un lato rafforza la tesi della centralità e pienezza di significato della norma, smentendo le opposte idee che la vedevano superata dall’introduzione del riferimento esplicito del 117, dall’altro potrebbe essere solo indicativo del fatto che, nell’idea dei proponenti, l’annullamento delle clausole europee “deboli” sarebbe solo il preludio di uno sforzo volto a rimuovere la clausola europea “più forte”.

Se queste sono solo congetture, non sfugge, però, che nelle relazioni illustrative si parla di far «rivivere il contenuto originario della Carta, così come stabilito dai Padri costituenti»⁵⁶, sopprimendo i «richiami che subordinano il nostro ordinamento a quello dell’Unione europea»⁵⁷ e, con un gioco di parole, i «vincoli» al rispetto dei «vincoli europei»⁵⁸. Si menziona l’introduzione di un «diritto di ribellione», implicito nella abrogazione del «dovere di sottomissione» esplicitamente contenuto nell’art. 117, comma 1, Cost.⁵⁹, ritenuto il varco costituzionale attraverso il quale i Trattati internazionali farebbero ingresso nel nostro ordinamento quali

cittadinanza, come l’art. 16 della Costituzione della Romania, riguardante il diritto di elettorato attivo e passivo; regole procedurali, come le norme contenute nella legge costituzionale lituana del 13 luglio 2004 che regolano i rapporti tra Governo e *Seimas* (il Parlamento di Vilnius) per il coinvolgimento di quest’ultimo nei processi decisionali a livello europeo.

⁵⁵ Esempi sono, oltre all’art. 11 Cost., l’art. 28 della Costituzione greca, chiarito da una “*interpretative clause*”, a norma della quale “l’articolo 28 rappresenta il fondamento della partecipazione della Grecia al processo di integrazione europeo” [trad. mia]. Infine, anche l’art. 24 GG rientra in tale categoria, statuendo che «1. La Federazione può trasferire con legge diritti di sovranità a organizzazioni intergovernative. 1a. Qualora ai *Länder* spetti l’esercizio di competenze statali e l’adempimento di compiti statali, essi possono, con l’assenso del Governo federale, trasferire diritti di sovranità a organizzazioni interregionali transfrontaliere. 2. Il Bund può, per la tutela della pace, inserirsi in un sistema di sicurezza collettiva reciproca; esso, pertanto, consentirà alle limitazioni della sua sovranità che realizzino e assicurino un ordinamento pacifico e duraturo in Europa e fra i popoli del mondo». V. O. ROJAHN, *Art. 24 (Beitritt zu internationalen und supranationalen Organisationen)*, in I. VON MÜNCH – P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar*, 2, Beck, Monaco, 1995, 129-194. Non a torto, esso è stato considerato la *Grundnorm* della partecipazione tedesca all’Unione europea, prima dell’introduzione del nuovo art. 23, nel 1992. Cfr. A. MANZELLA, *Germania e Italia nell’Unione Europea*, in *Nuova antologia*, 1/2008, 61. *Contra*, A. GATTINI, *La Corte costituzionale tedesca e il trattato sull’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, 115, che sottolinea come la dottrina maggioritaria non ritenesse essenziale l’introduzione di una clausola europea specifica.

⁵⁶ A.C. 291, XVIII Leg., MELONI *et al.*, *Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l’introduzione del principio di sovranità rispetto all’ordinamento dell’Unione europea*, 23 marzo 2018, 1, commentata da A. STEVANATO, *Qualche considerazione sul contenuto materiale del limite della forma repubblicana alla luce di due recenti proposte di legge costituzionale di modifica dell’art. 117 Cost.*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2019, 1-10.

⁵⁷ A.C. 298, XVIII Leg., MELONI *et al.*, *Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l’ordinamento italiano e l’ordinamento dell’Unione europea*, 23 marzo 2018, 3, su cui L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle «clausole europee» dalla Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2018, 1-14.

⁵⁸ A.S. 321, XVIII Leg., BERTACCO *et al.*, *Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l’introduzione del principio di sovranità rispetto all’ordinamento dell’Unione europea*, 8 maggio 2018, 2.

⁵⁹ A.S. 322, XVIII Leg., BERTACCO *et al.*, *Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l’ordinamento italiano e l’ordinamento dell’Unione europea*, 8 maggio 2018, 4.

«norme interposte di valore costituzionale»⁶⁰. Il linguaggio prescelto, dunque, sembra effettivamente denotare una forma di «sovranismo giuridico»⁶¹.

Andando nel dettaglio, si può cominciare col dire che la p.d.l. n. 291, a firma dell'on. Meloni (Fdl), ambisce a integrare il testo dell'art. 11 con un secondo comma, per cui:

«Le norme dei Trattati e degli altri atti dell'Unione europea sono applicabili a condizione di parità e solo in quanto compatibili con i principi di sovranità, democrazia e sussidiarietà, nonché con gli altri principi della Costituzione italiana».

Tuttavia, accanto a tale massima, non dissimile da quelle formulate nelle proposte del primo gruppo, si impone la modifica in senso ablativo del primo comma dell'art. 117, incidendo sulla triade che sorregge il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni (il rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e di quelli che scaturiscono dagli obblighi internazionali). Al suo posto, si statuisce tautologicamente che la potestà legislativa «è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto delle competenze a essi spettanti».

È chiaro, dunque, come un emendamento di un simile tenore (identico a quello contenuto in A.S. 321) non può rientrare nella categoria di iniziative volte ad introdurre solo una specificazione alle limitazioni di sovranità. A maggior ragione se visto in combinata azione con le altre due proposte gemelle di Fratelli d'Italia, la n. 298 presentata dall'on. Meloni alla Camera e la n. 322, presentata dagli onn. Bertacco e La Russa al Senato. Queste, dal loro canto, lasciano immutato l'art. 11 Cost., ma cassano ogni riferimento all'Unione europea così come contenuto negli artt. 97, comma 1, 117, comma 1 e 119, comma 1, Cost. Si tratta, dunque, di una sofisticata costruzione a gradini volta a negoziare con possibili controparti politiche due diversi livelli di deviazione dalla tradizionale collocazione europea dell'Italia. In questa scia si pone, come anticipato, anche il d.d.l. n. 1838, a firma dei senatori Iwobi, Calderoli *et al.* (Lega), che, in maniera meno aulica, intende «porre un argine alla sudditanza acritica ai Trattati internazionali». Perciò, a tal fine, agisce «incriminando» la sola clausola contenuta nell'art. 117, comma 1, Cost., ritenuta fonte di tale «subalternità».

Insomma, a prescindere dal fatto che le proposte di revisione costituzionale testé esaminate abbiano scientemente, o no, tenuto conto della dottrina sulle clausole europee, sembra potersi dedurre che i promotori siano mossi dalla certezza che una semplice rimozione di spezzoni di norme costituzionali possa conseguire il desiderato effetto di sganciamento dai vincoli europei, tanto in campo legislativo quanto in quello economico-finanziario⁶².

⁶⁰ A.S. 1838, XVIII Leg., Iwobi *et al.*, *Modifica all'articolo 117 della Costituzione in materia di soppressione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*, 3 giugno 2020, 2.

⁶¹ L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti*, cit., 3.

⁶² Secondo R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2018, 821, invece, «la revisione costituzionale proposta da senatori di estrema destra» sarebbe «del tutto inutile, cioè priva di qualsiasi effetto giuridico reale», posto che i suddetti riferimenti costituzionali non sono «tali da impedire, senza una loro epurazione dal testo costituzionale, di avviare una procedura di exit dall'Unione europea o dalla moneta unica».

7. Modifiche costituzionali tacite e principio di integrazione europea

Ora, si consideri il fatto che tutte le proposte (fatta eccezione per i d.d.l. cost. n. 1115 e n. 1838 sull'art. 117, presentati dall'on. Calderoli rispettivamente nel 2019 e nel 2020) sono risalenti ai primi mesi della legislatura ma non hanno avuto alcun seguito.

Quali informazioni “costituzionalmente rilevanti” possono ricavarsi dall'arenarsi di questi testi? Innanzitutto, è da supporre che il probabile abbandono dei propositi di revisione costituzionale, decretato dal cambiamento delle priorità politiche, sorregga, con forza contraria, la tesi del consolidamento delle modifiche tacite attorno al significato del principio racchiuso dall'art. 11 Cost.⁶³. In altre parole, l'interpretazione estensiva dell'articolo in questione appare ormai sufficientemente assodata nella prassi e le spinte verso una sua riforma, per “puntellarlo” al fine di sopportare “il peso costituzionale” di una crescente integrazione europea, sembrano ormai superate.

Posto, dunque, che l'art. 11 è il fondamento indiscusso dell'apertura all'Unione, il passo successivo viene fatto considerando che l'intreccio fra l'ordinamento costituzionale italiano ed europeo⁶⁴ ha dato luogo a inestricabili rimandi fra ordinamenti. Sarebbe da ingenui poter pensare di smontare questa poderosa “impalcatura” giuridica, frutto di questo costituzionalismo *composé*⁶⁵, da un giorno all'altro. E allora l'art. 11 acquista non solo una funzione aperturista e permissiva, ma vieppiù una funzione di garanzia stessa dell'adesione dell'Italia all'UE, assurgendo a principio di “necessaria appartenenza”⁶⁶. L'intreccio fra ordinamenti, infatti, ha comportato un avanzamento nella protezione dei diritti e dei principi fondamentali già riconosciuti nella nostra Costituzione – come è stato messo in evidenza dalla Corte costituzionale nel commentatissimo *obiter dictum* della sentenza n. 269/2017⁶⁷ – e arretrare la soglia di tale protezione non sarebbe un'azione legittimamente ammissibile se non a patto di compiere un vero e proprio ribaltamento del sistema di valori sinora affermatosi⁶⁸.

⁶³ Su cui si rinvia compiutamente ad A. MANGIA, *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*, in *Diritto costituzionale*, 1/2020, 75-116, allude alle conseguenze implicite provocate sul significato della Costituzione dai «Trattati di Maastricht (1992) e di Lisbona (2008); poi la disciplina del processo di bilancio descritta dal PSC del 1997; e quindi i Trattati Fiscal Compact e Mes del 2012». Il significato dell'art. 11 è, dunque, mutato nel corso del tempo. La fluidità della situazione internazionale ha da sempre segnato il confronto sulla sua formulazione, dando luogo agli evidenti limiti di chiarezza e prescrittività ma consentendo, al contempo, la sua sopravvivenza fino ai giorni nostri. Per una ricostruzione delle tappe storiche, v. L. GIANNITI, *I costituenti e l'Europa*, in *Federalismi.it*, 16/2018, 1-12.

⁶⁴ V. ad esempio M. CARTABIA, *Europe as a Space of Constitutional Interdependence: New Questions about the Preliminary Ruling*, in *German Law Journal*, 6/2015, 1791-1796, secondo la quale esiste uno spazio di “interdipendenza costituzionale” su cui si muovono i giudici nazionali ed europei. Esso è rappresentabile attraverso l'immagine dell'ordito di un tessuto in cui si intrecciano costituzioni nazionali, trattati europei, diritto dell'Unione e prassi interordinamentali.

⁶⁵ Citando M. CLAES, *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*, cit., 285.

⁶⁶ A. MIGLIO, *Le incertezze dell'Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 12/2019, 9.

⁶⁷ Il giudice delle leggi, infatti, spiega al punto 5, diritto, che: «Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto *di impronta tipicamente costituzionale*. I principi e i diritti enunciati nella Carta *intersecano in larga misura* i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana [corsivi miei]».

⁶⁸ Sull'integrazione come principio contenente un implicito divieto di recesso dall'Unione europea, v. F. FABBRINI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Bologna, 2018, 290

Questo sottende, dunque, la necessità di ragionare sull'eventualità che il detto rafforzamento convenzionale-consuetudinario della lettura ampia dell'art. 11 implichi la trasformazione del medesimo in un meta-principio di appartenenza all'Unione europea⁶⁹. Si tratta, però, di un terreno molto scivoloso, poiché occorrerebbe dimostrare che lo stesso principio, come minimo, non potrebbe essere "abolito" mediante un – seppur qualificato – tratto di penna⁷⁰, ma solo con una revisione totale della Costituzione alla maniera austriaca (da noi formalmente non prevista) o comunque una "rottura" della stessa.

Lasciando questo secondo ordine di considerazioni ad un supplemento di ricerca, ci si può, per il momento, limitare a sciogliere il nodo problematico in tema di "rafforzamento" del principio di integrazione europea. A tal fine, dall'analisi delle intenzioni dei testi di riforma costituzionale, vanno distinte almeno tre massime di interpretazione dell'art. 11 Cost.

7.1. L'accento sui nazionalismi attraverso l'ipostatizzazione della sovranità.

La totalità delle richieste emendative del primo gruppo di proposte vuole, *primo visu*, esplicitare la teoria dei controlimiti all'azione europea, ponendo fine alle dolenze sull'indeterminatezza della Costituzione e vergando su carta massime già individuate dalla Corte costituzionale e incorporate in varie Costituzioni europee. Così, non sembra irrazionale l'indicazione

⁶⁹ Su cui, ad esempio L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Liguori, Napoli, 1990, 61 ss. D'altra parte, la collocazione dell'art. 11 tra i "principi fondamentali" della Costituzione ne forgia l'identità: si tratta di una sistemazione ricca di significati intrinseci e dotata di notevoli capacità di sviluppo, capacità giustamente definite anche «performative», come rileva A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione "europea": 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, 3/2018, 41. Inoltre, come afferma B. CARAVITA, *Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 2017, 14, bisognerebbe andare oltre la semplice rappresentazione semantica di un vincolo, quale è quello con l'Europa, "fortificato" da tutto l'insieme di ulteriori modificazioni tacite intervenute sulla nostra forma di governo, più difficili da intaccare con «improbabili strade di uscita» che «malamente imitan[o] il voto referendario britannico». Un'affermazione, questa, che non si può lasciar cadere nel nulla poiché, al contrario, apre a un dibattito, quello sulle modificazioni tacite della Costituzione per opera dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, che unisce e divide molti giuristi. Fra i numerosi lavori, senza ambizione tuttavia di una loro sistematizzazione in classi di pensiero, va certamente citato, dello stesso autore, *Quanta Europa c'è in Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, Giappichelli, Torino, 2020. V. anche A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 20/2018, 8, che non sbaglia a mettere in rilievo come «anche i principi fondamentali sono interessati da questo processo di continuo adattamento in concreto. Possono essere oggetto di rotture costituzionali (*Verfassungsdurchbrechungen*)», ma tali rotture avvengono «per provvedere a una situazione irregolare non prevista, per un fine che si ritiene "superiore"». Da ultimo A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta Online*, 2/2022, 473-491. Sulle modifiche tacite nella forma di governo italiana, si consenta un rinvio a Y. M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione: contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Ed. scientifica, Napoli, 2021. Sull'art. 11 come norma integrata da una consuetudine costituzionale, v. *infra*, nota 93.

⁷⁰ Sul punto, vale sempre la pena richiamare la forza del concetto di *federalizing process*, che deve la paternità a C. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza, Vicenza, 1963. Inoltre, al posto dell'espressione giuridicamente a-tecnica "meta-principi", potrebbe parlarsi di limiti assoluti e impliciti alla revisione costituzionale. Questo aprirebbe un vaso di Pandora che esula dai limiti (di esaustività) del presente lavoro. Si può fare, però un unico rimando a U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in E. Ripepe – R. Romboli (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995, 27, il quale fornisce un importante indizio: «l'inventario dei limiti assoluti è effettuabile identificando con la dovuta articolazione quei principi fondamentali dell'ordinamento che la dottrina, ed in parte la giurisprudenza del giudice costituzionale, hanno già indicato nella loro più generale configurazione, traendoli dall'esame della Costituzione in senso materiale».

del rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona⁷¹, a cui si aggiungerebbe, a seconda delle proposte, il rispetto dei principi di democrazia e di sussidiarietà, nonché la riaffermazione del principio di parità con gli altri Stati.

Il problema, tuttavia, è insito nelle premesse, che si fondano sul banale equivoco esegetico relativo all'art. 11, percepito come semplice grimaldello per l'arretramento della sovranità nazionale. In altre parole, la "soggezione" all'Unione europea implicherebbe una *deminutio* inaccettabile dell'autodeterminazione nazionale, non voluta dai costituenti, e, pertanto, da ripensare attraverso una specie di "ipostatizzazione" della sovranità⁷², superando la vocazione aulica e declamatoria dell'art. 1 Cost.

Questo accento sulla sovranità, mediante la desiderata codificazione dei controlimiti, però, se visto attraverso le lenti di alcuni progetti politici alla base, acquista un sapore diverso. L'abbinamento del pensiero sovranista (ma farebbe più paura dire "nazionalista"?) con l'idea di erigere barriere costituzionali alla compenetrazione con l'ordinamento europeo avrebbe messo in difficoltà i nostri Padri costituenti⁷³.

La riserva di potere contenuta nell'art. 11, infatti, è da interpretare in modo diverso⁷⁴. È vero che, come aveva con forte slancio emotivo sostenuto Modugno, non poggia su nessun fondamento la tesi secondo cui la rinuncia della sovranità debba essere «incondizionata ed irrevocabile»⁷⁵. Tuttavia, tale conferimento accoglie un risvolto positivo, consistente nella «garanzia sulla corretta osservanza» del diritto dell'Unione europea⁷⁶, che deve avvenire in

⁷¹ E ponendo fine, come direbbe P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in *Consulta Online*, 2007, 10, a quel ruolo di surroga del legislatore che la Corte costituzionale avrebbe assunto «sulla frontiera estrema dei diritti inviolabili e di non meglio definiti principi supremi» per esercitare una funzione di garanzia che sarebbe spettata «al legislatore della revisione».

⁷² Al contrario, la dottrina giuspubblicistica maggioritaria si esprime nel senso di una sovranità "condivisa" o "solidale". Cfr. M. CARTABIA, *The legacy of sovereignty in Italian constitutional debate*, in N. WALKER (a cura di), *Sovereignty in transition: essays in European law*, Hart, Oxford, 2006, 321; S. CASSESE, *Stato in trasformazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2016, 331-345; A. RUGGERI, *L'integrazione europea, attraverso i diritti, e il "valore" della Costituzione*, in A. Ciancio (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014, 473 ss. e Id., *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, 11/2016, 1-34; G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2006, spec. 361 e ss.; E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996; Id., *Il pluralismo dell'ordinamento giuridico europeo e la questione della sovranità*, in *Quaderni fiorentini*, 1/2002, 245-271; R. MONACO, *Note sull'integrazione giuridica nelle Comunità europee* [1970], in Id., *Scritti di diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 1972. Fra coloro che respingono la tesi della sovranità "condivisa", G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in *Consulta Online*, 3 marzo 2014; M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

⁷³ Sul tema, largamente R. BIFULCO – A. NATO, *The concept of sovereignty in the EU – past, present and the future*, RECONNECT, 2020 e N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione: diritto, stato e nazione nel commonwealth europeo*, Bologna, Il mulino, 2003.

⁷⁴ Una rassegna delle varie interpretazioni, per lo più di natura risalente, è compiuta efficacemente da E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1991, 299 ss.

⁷⁵ F. MODUGNO, *È illegittimo l'art. 189 del Trattato di Roma nella interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee? (Variazioni critiche e ricostruttive)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1979, 926. E ciò l'autore lo affermava formulando un'aspra critica alla postura sino ad allora tenuta dalla Corte di giustizia europea in ordine alla controversa applicabilità diretta delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano.

⁷⁶ Come rileva S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., 304.

maniera eguale e uniforme in ogni luogo dell'Unione, a pena di un suo snaturamento, e ovviamente tenendo conto del rispetto delle "identità costituzionali" di ciascun Stato membro⁷⁷.

Il principio di identità costituzionale, va detto, non è sovrapponibile al concetto di riappropriazione della sovranità, visto che, come a suo tempo faceva notare Antonio Cassese, la nozione di sovranità accolta dall'art. 11 è da intendere in senso a-tecnico⁷⁸. Ammettere limitazioni della sovranità, infatti, non vuol dire concedere ad altre entità, collocate al di fuori dell'ordinamento nazionale, competenze di tipo legislativo, giudiziario ed esecutivo *tout court*. Al contrario, significa accettare in maniera volontaria e incondizionata vincoli, anche di tipo giuridico, derivanti dall'appartenenza a specifiche organizzazioni internazionali e tali da restringere la portata della discrezionalità statale in ambiti tassativamente indicati. È dunque il principio di appartenenza che delimita quello della temporanea e funzionalizzata autolimitazione della sovranità.

Così, la rivendicazione di una dimensione nazionale da proteggere contro "usurpazioni" sovranazionali si scontra con lo spirito post-totalitario dei costituenti, i quali erano mossi da una «indubbia volontà europeista»⁷⁹. Il contesto storico del dopoguerra era caratterizzato dalla

⁷⁷ Tant'è che il necessario complemento dell'art. 11 Cost. è dato dall'art. 4.2 TUE, che si riferisce proprio alle identità costituzionali nazionali, senza contare anche l'art. 6.3 TUE, che menziona le "tradizioni costituzionali comuni". Cfr. N. LUPO – G. PICCIRILLI (Edd.), *The Italian parliament in the European Union*, Hart, Oxon, 2017, 320; P. FARAGUNA, *Ai confini della costituzione*, cit., 174. Di tale complementarità si fa menzione anche in Corte cost., ord. n. 24 del 2017. Sull'art. 4.2 TUE, almeno G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 333-360. Sull'europeizzazione dei controlimiti, per lo meno A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2006, 827 ss.; F.M. BESSELINK, *National and constitutional identity before and after Lisbon*, in *Utrecht Law Review*, 6/2010, 36 ss.; B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze e "controlimiti europeizzati"*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 152 ss.

⁷⁸ A. CASSESE, *Art. 11*, cit., 570. Anche R. MONACO, *Diritto delle Comunità europee e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 1967, 199, giunge a simili conclusioni, distinguendo fra "sovranità in senso proprio" e "sovranità esterna", che in altre parole sarebbe l'"indipendenza": di conseguenza «l'espressione limitazioni di sovranità non è stata impiegata in senso proprio» e la redazione dell'art. 11 prescinderebbe da ogni «preoccupazione di tecnicismo giuridico».

⁷⁹ M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit., 566. Cfr. anche Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta del 3 dicembre 1946*, 452 ss., da cui emerge tale volontà. V. ad esempio l'intervento l'on. CORSANEGO (DC) che, nel sottolineare l'importanza dell'inserimento di un principio di autolimitazione della sovranità nazionale a livello costituzionale, ricordava come sia stata la «protervia con cui ogni Stato ha voluto sostenere in modo assoluto» la propria sovranità a causare «quasi tutte le rovine che si sono verificati in questi ultimi tempi». Di conseguenza, la Costituzione, nelle intenzioni di Corsanego, avrebbe dovuto essere una Carta moderna «che finalmente rompa l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e che sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere dall'altro un'autorità superiore che dirima tutte le controversie». L'ideale pacifista, dunque, è strettamente correlato all'ideale del rifiuto dei nazionalismi. La politica di pace e l'impegno dell'Italia nella comunità internazionale veniva considerata di suprema importanza anche da Massimo Severo Giannini il quale, già nei lavori preparatori della dimenticata "Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" sottolineava come «una siffatta norma verrebbe a costituire [...] un principio generale di diritto dell'ordinamento giuridico italiano, capace quindi di produrre veri e propri effetti giuridici». Per Giannini, dunque, tale norma avrebbe avuto l'effetto dirompente di «eliminare nella vita politica nazionale quei partiti cui si potesse rintracciare nel loro programma principi di politica di guerra». Facendo un parallelismo che tenga conto dell'evoluzione della forma di governo italiana, forse, potrebbe immaginarsi la modifica del principio enunciato in senso diadico, per cui, oltre al pacifismo, la collocazione europea dell'Italia avrebbe prodotto una norma implicita sulla contrarietà alla Costituzione di quei partiti con un programma antieuropeo. Sulla Commissione, v. G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» (1946-1946)*, Il mulino, Bologna, 1979, 218.

promozione dei processi di istituzionalizzazione delle relazioni internazionali, sia sul piano universale che su quello regionale⁸⁰. Tale istituzionalizzazione implicava quasi naturalmente un ridimensionamento della nozione di sovranità esterna assoluta⁸¹.

Inizialmente, dunque, è vero che la vocazione ad una dimensione irenica delle relazioni internazionali aveva fatto propendere per un valore soltanto programmatico dell'articolo. Ben presto, però, si capì che il sospingimento dei suoi confini interpretativi verso una dimensione rivolta a monte anche alla cooperazione economica, politica, sociale poteva realizzare gli stessi fini, concretizzandone il contenuto normativo⁸².

7.2. La portata del riferimento alle organizzazioni internazionali.

La tesi per cui l'appartenenza all'Unione europea non sarebbe ricompresa negli schemi voluti dai costituenti e, di conseguenza, l'art. 11 sarebbe stato redatto in vista della sola adesione alle Nazioni Unite, non sembra condivisibile⁸³. Secondo questa linea di pensiero, l'UE sarebbe rimasta priva di un compiuto riconoscimento costituzionale, se non fino al 1999 per lo meno sino alla riforma del Titolo V del 2001.

Tanto valeva, allora, formulare la norma con riferimento esplicito all'ONU. Eppure, come spiega Cannizzaro⁸⁴, una simile precisazione «sarebbe apparsa come una autorizzazione costituzionale di carattere straordinario, come una vera e propria “rottura” costituzionale, ovvero come un procedimento di revisione costituzionale eccezionale, contenuto nel corpo originario della Costituzione». Tale argomento porta direttamente alla considerazione che l'art. 11 è norma “aperta” ed “elastica” e come tale esprime un insieme di valori che non richiedono particolari specificazioni. Esso può ben ricomprendere i fenomeni di integrazione a livello europeo.

Vero è, come fa notare Catalano, che se la Costituzione è entrata in vigore il 1° gennaio 1948, le basi dell'integrazione comunitaria venivano tracciate da Schuman il 9 maggio 1950⁸⁵. Tuttavia, non si ritiene di condividere la tesi per cui i lavori preparatori dimostrino l'esclusione dell'idea europeista. Basti ricordare la vicenda dell'emendamento Lussu, presentato per

⁸⁰ Sul tema, G. MARTINICO, *Constitutionalism, Resistance, and Openness: Comparative Law Reflections on Constitutionalism in Postnational Governance*, in *Yearbook of European Law*, 1/2016, 318-340, che mette bene in evidenza come l'apertura verso l'esterno della nostra costituzione (“openness”) fosse profondamente legata alla connotazione anti-fascista della Costituzione del '48.

⁸¹ E ciò valeva particolarmente per l'Italia che, appartenendo alla cerchia dei paesi vinti, aveva bisogno di rilegittimarsi agli occhi della comunità internazionale, respingendo il nazionalismo in funzione pacifista.

⁸² Estensivamente si ammise che i fini di pace e giustizia potevano essere egualmente raggiungibili con la promozione della cooperazione economica. Così, S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., 282.

⁸³ Ricostruisce i lavori preparatori in tal senso, L. SICO, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11. Costituzione*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1966, 297 e ss. Così R. MONACO, *Diritto delle Comunità europee e diritto interno*, cit., 195, secondo cui lo Statuto delle Nazioni Unite «riproponeva i modelli d'anteguerra», sostenendo un modello di cooperazione fra Stati di tipo orizzontale. Pertanto, poiché le Comunità europee sarebbero ispirate da un'opposta concezione di tipo verticale, mirante a un'integrazione politica, sociale ed economica, da un punto di vista storico, per l'A. il nuovo corso comunitario non era ancora “percettibile” tra le righe del riferito articolo.

⁸⁴ E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, cit., 298.

⁸⁵ N. CATALANO, *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee*, in *Il Foro italiano*, 1/1964, 465-478.

sostituire l'espressione "l'organizzazione internazionale" con "l'organizzazione europea ed internazionale"⁸⁶. La proposta era avanzata per assecondare il desiderio «manifestato da alcune correnti politiche» che non fosse esclusa la possibilità «in un futuro prossimo o lontano» di dare vita a una «organizzazione federalistica» in Europa. Non ebbe seguito, ma ciò non significa che tale prospettiva era da escludersi, poiché, come chiarisce l'intervento dell'on. Moro, una simile precisazione era ritenuta tautologica: il riferimento alla dimensione internazionale, infatti, avrebbe compreso automaticamente quella europea⁸⁷.

Inoltre, il processo di ratifica dei trattati istitutivi delle Comunità era avvenuto "a Costituzione invariata", poiché (per ragioni più storico-politiche che giuridiche) si concordò sull'idoneità del Governo a stipulare trattati limitativi dei poteri sovrani, lasciando al Parlamento la facoltà di concedere l'autorizzazione e l'ordine di esecuzione con legge ordinaria⁸⁸: a conti fatti, ci si rese conto che l'art. 11 ben poteva essere "tirato" sino a fornire sufficiente "copertura" al percorso di adesione⁸⁹.

Certo, sul piano del diritto comparato e alla luce delle considerazioni svolte sulle clausole europee, bisogna ammettere che il "caso italiano" fosse a un certo punto diventato sempre più "isolato"⁹⁰. A torto o a ragione, la reticenza della Costituzione potrebbe essere stata colmata dalla "maturazione" della portata interpretativa dell'art. 11, oggi talmente assodata da portare molti autori a concordare sul fatto che si sia oramai affermata una consuetudine

⁸⁶ Assemblea Costituente, Adunanza plenaria, *Resoconto sommario del 24 gennaio 1947*, 166. La cita anche L. GIANNITI, *I costituenti e l'Europa*, cit., 6.

⁸⁷ Questo dibattito, tuttavia, aveva fornito l'appiglio per dichiarare l'art. 11 una norma solamente programmatica. Così, ad esempio, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1955, IV ed., 395, che lo definiva disposizione "priva di ogni contenuto giuridico". Più avanti, l'A. precisava che esso esprimeva soltanto «una linea di politica estera che l'Italia, nel momento in cui ha formato la sua Costituzione, ha dichiarato di voler seguire. Come ogni programma politico, è di incerta realizzazione, e può inoltre, per mutate circostanze, essere abbandonato o rovesciato». Tale posizione viene smorzata nel corso degli anni. Prendendo la XX edizione, del 1976, 494 ss., si nota l'espunzione dell'affermazione sull'assenza di giuridicità, mentre dopo la seconda frase egli riconosce che «una sia pur limitata influenza quelle disposizioni possono avere in alcuni casi», facendo l'esempio delle sentenze della Corte di Giustizia europea. Per questo, dunque, secondo A. MIGLIAZZA, *Le Comunità europee*, cit., 132, del dibattito in Sottocommissione non si dovrebbe tener conto a tali fini esegetici, poiché «la chiarezza del dettato [costituzionale] consente di non attribuire rilievo all'opinione, espressa dalla Sottocommissione». Atteggiamento che, secondo l'A., sarebbe stato assorbito nel successivo dibattito in Assemblea Plenaria.

⁸⁸ Una legge, dunque, che, contrariamente a quanto affermato dalla prima sentenza della Corte costituzionale sul tema, la n. 14 del 1964 (Costa c. Enel), pur avendo una veste formale analoga alle altre leggi ordinarie, avrebbe acquisito un valore "rafforzato": N. CATALANO, *Portata dell'art. 11*, cit., 467; A. MIGLIAZZA, *Le Comunità europee*, cit., 130 ss.; T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, cit., 419 ss.

⁸⁹ Sull'opportunità di tale estensione, E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, cit., 327. Se per alcuni si è trattato, di un tipico esempio di "estraniamento" della norma giuridica dalla sua *occasio legis* (*Entfremdung*), come spiegato da A. COSSIRI, *Art. 11*, in S. Bartole – R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, 91, per altri la norma sarebbe già stata pensata in vista di una futura adesione a un progetto di unità europea (v. *sopra*). Di diversa opinione, invece, P. COSTANZO, *La Costituzione italiana*, cit., 3, secondo cui l'art. 11 sarebbe stato usato dalla Corte costituzionale per legittimare l'integrazione europea alla stregua di un «richiamo costante e fideistico» che «sembra porre le premesse per una deresponsabilizzazione del legislatore in merito all'eventuale necessità o anche solo opportunità di por mano ad un revisione costituzionale di adattamento».

⁹⁰ M. CARTABIA, *Commento all'art. 11*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 264-305, spec. 280.

espansiva⁹¹. Come chi scrive ha già avuto ampiamente modo di discutere⁹², tuttavia, bisogna rammentare che la categoria dogmatica della consuetudine, per via della fluidità e ambiguità interpretativa che la caratterizza, mal si presta ad una portata precettiva risolutiva, che possa andare oltre la semplice persuasività del suo eventuale contenuto⁹³.

7.3. La fraintesa valenza della condizione di “parità”.

Un terzo equivoco che sembra emergere dalle proposte deriva dalla mistificazione della condizione di “parità fra Stati”. L'impostazione dominante non interpreta l'art. 11 nel senso di ammettere le limitazioni della sovranità passando per una sorta di reciprocità sinallagmatica, ovvero soltanto a patto che analoghe limitazioni siano accettate nella stessa misura dalle controparti⁹⁴.

Come è noto, lo spirito originario della norma era debitore del futuro ingresso dell'Italia nelle Nazioni Unite, un'organizzazione di cui tutto poteva dirsi fuorché che gli Stati membri si trovassero in una posizione di “parità”. La semplice esistenza di membri permanenti con potere di veto in seno al Consiglio di Sicurezza scaturiva dal *favor* verso le potenze risultate vincitrici della guerra⁹⁵. Non tenere conto di questa dimensione egemonica del diritto internazionale avrebbe attribuito un sapore vagamente utopistico alla norma costituzionale in discussione, determinando uno slittamento del significato verso quell'eccesso di irenismo che, come si è

⁹¹ Non c'è una visione comune, però, sul fatto che essa sia *praeter* o *contra Constitutionem*. Secondo A. RUGGERI, *Le modifiche tacite della Costituzione settant'anni dopo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2018, l'art. 11 sarebbe inopinatamente passato dall'essere «norma di valore» a «norma sulla produzione giuridica»: una modifica «innaturale» che avrebbe dovuto essere sanata, secondo l'autore, dall'introduzione di una *Europaklausel*.

⁹² Sempre, se si vuole, in Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione*, cit., 80 ss. e la ricostruzione *ivi* effettuata delle incongruenze nella dottrina che prova a identificare una “linea di demarcazione” fra convenzioni e consuetudini.

⁹³ Nel caso dell'art. 11, infatti, non solo l'esistenza di una eventuale consuetudine costituzionale sarebbe difficilmente dimostrabile da un punto di vista dogmatico, ma sarebbe anche poco risolutiva, come testimoniato dall'ampio dibattito teso a dimostrare l'evanescenza e la contraddittorietà nella classificazione delle varie fattispecie. Cfr. ad esempio, L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 679; G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1970, 202; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1, L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti)*, CEDAM, Padova, 1971, 152; S. STAMMATI, *Punti di riflessione sulla consuetudine e le regole convenzionali*, in AA.VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, CEDAM, Padova, 1985, 828; C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale, I. Premesse generali*, Jovene, Napoli, 1992, 182; M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, 51, in *Dig. Pubbl.*, Agg.to, UTET, Torino, 2015. Con specifico riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale, P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2014, 431 ss. Al contrario, C. MORTATI, *Costituzione (Dottrina generale)*, in *Enc. Dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, 202, mette in rilievo l'autonomia concettuale e la piena utilità epistemica della categoria “consuetudine”, cui sembra aderire implicitamente G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, CEDAM, Padova, 1972, 110, nel far svettare dalla precedente il fenomeno convenzionale.

⁹⁴ Un fraintendimento di cui non è esente nemmeno la giurisprudenza. R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2018, 5-12, ricorda, a tal fine, la decisione dell'Adunanza Plenaria del Tar del Lazio, n. 6171/2017, in tema di nomina di dirigenti di vertice dello Stato, ritenuta aperta ad altri cittadini europei soltanto verificata la sussistenza di una effettiva reciprocità.

⁹⁵ Questa contraddizione con l'art. 2.2 dello Statuto delle Nazioni Unite, che declama il principio della sovrana eguaglianza dei membri, d'altronde, è realisticamente accettata perché, come rileva lo stesso Cassese, occorre tener conto «degli effettivi rapporti di forza esistenti nella società internazionale». Essi danno, perciò, luogo a un «direttorio politico» a livello mondiale. A. CASSESE, *Art. 11*, cit., 582.

visto, aveva indotto alcuni interpreti a esaltarne il valore solo programmatico. Tale interpretazione della parità, avanzata in dottrina, è stata poi suffragata dalla Corte costituzionale, con la pronuncia n. 300/1984 che ha messo in risalto i poteri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁹⁶.

Al contrario, si addice più al tenore della norma l'idea che alle decisioni prodotte dalle organizzazioni internazionali si contribuisca in maniera fattiva, ma non contrattata o su base rigidamente retributiva. L'Unione europea, dunque, possiede già una struttura capace di mettere a sistema le volontà di ciascun Stato membro, rendendole condivise. Sarebbe, dunque, tendenzioso sostenere che tali volontà vengono annientate quando, in realtà, esse vengono "composte" in una unica determinazione collettiva, sia negli ambiti caratterizzati dalla prevalenza del c.d. metodo comunitario sia, a maggior ragione, in quelli in cui opera il metodo intergovernativo⁹⁷. L'unico vero *caveat* dell'articolo, dunque, va individuato nel rifiuto che l'Italia possa legittimamente essere parte di un'organizzazione non paritaria, nella quale dovesse trovarsi in posizione di subordinazione rispetto a un indirizzo politico formulato da uno o più Stati terzi. Fattispecie che, evidentemente, provocherebbe uno snaturamento dell'ideale della sovranità condivisa e che non è giuridicamente configurata a livello europeo.

8. Conclusioni: dalla "ever closer Union" alla "even tighter Union"?

Alla luce delle massime sinora illustrate, si è mostrato come l'abbandono delle proposte di riforma costituzionale vertenti sull'inserimento di una clausola di sovranità abbia *a contrario* rafforzato l'interpretazione corrente del principio di partecipazione all'integrazione europea come costante dell'adesione italiana e «principio di base della Costituzione»⁹⁸, rendendo superflue ulteriori enumerazioni. Se queste dovessero un giorno essere compiute, con la codificazione dei controlimiti, il che non è affatto un caso di scuola, si tratterebbe di una scelta di politica costituzionale ben chiara⁹⁹.

⁹⁶ Laddove (punto 4, diritto), statuisce che «deve escludersi che il Costituente avesse inteso alludere ad una reciprocità tale da comportare da parte dei contraenti limitazioni assolutamente identiche a quelle consentite dal nostro ordinamento. È ben noto che - come la dottrina ha messo in luce - la disposizione in parola veniva approvata, in vista particolarmente della nostra partecipazione all'Organizzazione delle Nazioni Unite (O.N.U.), il cui Statuto in quel momento era già entrato in vigore. Ebbene, mentre i Costituenti auspicavano l'ingresso dell'Italia in quell'Organismo, essi erano ben consapevoli che il paragrafo 3 dell'art. 27 del detto Statuto poneva in posizione di privilegio, rispetto agli altri partecipanti, i cinque Stati membri del Consiglio di sicurezza, ai quali è consentito l'esercizio del potere di "veto". Ciò comporta che l'assoluta eguaglianza non potrebbe comunque essere ritenuta un requisito essenziale ed indispensabile della nozione di "reciprocità" nell'ambito dell'art. 11 Cost.. Ciò che semmai deve esigersi è che, ove sussistano disparità di trattamento, esse trovino giustificazione nella necessità di promuovere ed attuare la pace e la giustizia».

⁹⁷ Questo era particolarmente vero quando, per effetto del compromesso di Lussemburgo del 1966, le decisioni venivano prese all'unanimità, come risposta alla c.d. crisi della sedia vuota. Con la reintroduzione delle votazioni a maggioranza qualificata, la compartecipazione di ogni singolo Stato alle decisioni è più sfumata, potendo esserci decisioni "subite". Lo sottolinea, ad esempio, J. H. H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2000, 5-14.

⁹⁸ Così R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, cit., XII.

⁹⁹ Pertanto, i controlimiti derivano dal solo impatto negativo delle regole europee e solo in caso di «eventuale incompatibile conflitto» si aprirebbero le porte del giudizio costituzionale. *Ibidem*.

Al contrario, sopprimere dalla Costituzione i riferimenti al livello europeo contenuti negli artt. 97, 117 e 119 sarebbe operazione ben diversa. Qui non si tratta, infatti, solo di una esplicitazione dei controlimiti per evitare “derivazioni egemoniche”¹⁰⁰: si ambisce, piuttosto, a svincolare l’ordinamento dalle politiche di bilancio stabilite in seno all’Unione europea e frutto delle regole disposte dal *Fiscal Compact*, che impongono sull’Italia precisi obblighi internazionali. Tanto più che il risultato di “risovranizzazione” della spesa pubblica verrebbe ottenuto modificando, a cascata, anche la legge di attuazione n. 234/2012. In tal caso, le conseguenze sulla forma di governo italiana sarebbero svariate e sono già state oggetto di attente analisi¹⁰¹.

Se una tale riforma non altererebbe il primato del diritto europeo né l’applicabilità dei vigenti trattati, però, è certo che metterebbe profondamente in discussione la solidità della partecipazione italiana all’integrazione politica, economica e monetaria dell’Unione europea, incrinando quel sentimento di *Europa-Freundlichkeit* che sinora è stato tacitamente alla base dei rapporti interordinamentali. Dubbi potrebbero avanzarsi, dunque, sulla sua compatibilità con la consolidata interpretazione data all’art. 11, che sembra irrefutabilmente muoversi nel senso di una “garanzia” della partecipazione italiana all’Unione europea, indispensabile, in questo momento storico più ancora che nel passato, per il fine supremo del mantenimento della pace, della giustizia, nonché dello stato di diritto.

Allargando lo sguardo verso un’analisi a tutto campo, infine, sembra dedursi da tali proposte l’affermarsi del convincimento che solo una revisione costituzionale possa modificare il grado di integrazione europea¹⁰². Il tema di un intervento articolato di riforma della disciplina dei procedimenti volti a consentire limitazioni di sovranità andrebbe trattato in maniera congiunta al suo risvolto, ossia la percorribilità di procedimenti volti al “riaccentramento” della sovranità sul livello nazionale. Vale la pena puntualizzare, infatti, la diversità che intercorre fra una modifica in senso positivo e una in senso negativo: se nel primo caso, come si è visto, si è sempre proceduto tramite legge ordinaria, nel caso di un allentamento del nesso di integrazione occorrerebbe una volontà più forte della sola maggioranza e sufficientemente duratura¹⁰³. Segno che la collaborazione fra l’Italia e l’Europa è improntata ad un percorso che, benché non unionistico, resta comunque orientato alla prospettiva federalista¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Mutuando da M. ESPOSITO, *L’Unione Europea*, cit., 2763.

¹⁰¹ L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle «clausole europee» dalla Costituzione*, cit., spec. 14

¹⁰² Mentre è del tutto legittimo, e oramai assodato in dottrina, che all’attuazione dei Trattati di cui all’art. 11 Cost. si possa dare esecuzione con legge ordinaria. *Ibidem*, 2408.

¹⁰³ Secondo N. LUPO, *Clausole «europee» implicite ed esplicite*, cit., 489, l’art. 11 contiene, inoltre, un vincolo negativo: «ossia in chiave di divieto di fuoriuscire da un’organizzazione internazionale che persegua le finalità indicate. È infatti difficile negare l’esistenza di un qualche margine di discrezionalità nell’adesione o meno a una certa organizzazione internazionale, o comunque porre efficaci vincoli giuridici in positivo all’azione di Governo e Parlamento in proposito. Mentre più concreta è, evidentemente, l’ipotesi simmetrica, ossia quella di vincoli costituzionali nei confronti dell’uscita da un’organizzazione internazionale di cui si è già membri, magari da decenni».

¹⁰⁴ Come fa notare acutamente A. MANZELLA, *Germania e Italia nell’Unione Europea*, cit., 59, «la vera – e forse imbarazzante – domanda che ci si deve porre: non è quella se “esiste una Costituzione europea?”. La vera domanda è “ma esistono ancora le Costituzioni nazionali?”. Un interrogativo che, in maniera icastica, vuole sottolineare la stridente declamazione di chi rivendica un ripristino della sovranità nazionale, forse dimentico del fatto che la *koiné* europea si regge sull’idea della composizione delle varie “identità costituzionali nazionali”. Idea valorizzata, ad esempio, dalla nozione di cittadinanza dell’Unione che, come l’art. 9 TUE senza fronzoli statuisce, «si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

Esistono, del resto, forti argomentazioni giuridiche a sostegno della tesi della rivedibilità del principio di integrazione europea solo tramite legge costituzionale. Sul punto, si può spedatamente disattendere quell'ambizione alla simmetria, per cui se la ratifica è avvenuta tramite strumento di legge ordinario, analogamente è possibile disporre l'abrogazione di tale ratifica con una semplice legge. Per la ragione che si illustrerà tra poco, a nulla vale, poi, sostenere che se le ulteriori limitazioni della sovranità possono essere accettate con legge ordinaria, allo stesso modo l'imposizione di "controlimiti" a tali limitazioni debba avvenire con lo stesso tipo di fonte.

Al contrario, l'obbligatorietà di un passaggio di revisione costituzionale pare più che evidente da un'assodata giurisprudenza della Corte. Ad esempio, nell'ordinanza citata in apertura (n. 24 del 2017), essa definisce l'art. 11 "chiave di volta" fra il diritto dell'Unione e il diritto interno e, quindi, principio supremo che risulterebbe violato nel caso in cui l'anzidetto legame fosse rimosso con una legge sub-costituzionale. Il legislatore ordinario si arrogerebbe il potere, a lui non spettante, di mettere a repentaglio il conseguimento dei fini irenici ed equitativi cui la norma in questione richiede di rivolgersi nell'accettazione delle limitazioni di sovranità.

A supporto di tale tesi, poi, si può menzionare anche la sentenza n. 296/2017, in cui la Corte "prende atto" che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è parte integrante del catalogo dei diritti presenti nella Costituzione italiana e con essi si compenetra¹⁰⁵. L'armonia interpretativa che deve sussistere per effetto di questo intreccio ben potrà essere rilevata dalla Corte, disposta a riconoscere, nel caso della sua assenza, la contrarietà agli artt. 11 e 117 Cost. L'alto valore costituzionale di questa crescente forma di integrazione induce, ancor di più, a ritenere che una sua "disintegrazione" non sarebbe possibile con una legge ordinaria, la quale altrimenti verrebbe affetta da una pronuncia di incostituzionalità rispetto agli enunciati parametri.

Infine, va rilevato che il binomio con l'art. 117 si sta affermando sempre di più, contrariamente alla sinora consolidata tradizione interpretativa che vedeva l'articolo del Titolo V come un mero sussidio dell'art. 11, sminuendone il valore. Esso, al contrario, abbraccia un riferimento testuale importante, che aggiunge un ulteriore "membrana protettiva" al principio di integrazione con l'Unione europea.

Per concludere, dunque, si può elaborare sopra l'efficace immagine di Matthijs, Parsons e Toenshoff¹⁰⁶: il passo dalla *ever closer union* alla *even tighter union* può essere breve,

¹⁰⁵ Si veda, *ex multis*, A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3/2017, 234-247; G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio AIC*, 2/2017, 2948-2954; N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa*, in *Federalismi.it*, 13/2019, 1-28; D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 220-245; A. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 5/2020, 493-522.

¹⁰⁶ M. MATTHIJS, C. PARSONS, C. TOENSHOFF, *Ever tighter union? Brexit, Grexit, and frustrated differentiation in the single market and Eurozone*, in *Comparative European Politics*, 2/2019, 209-230, che guarda criticamente al problema della differenziazione del processo di integrazione, sostenendo che i legami fra Stati Membri nell'Unione europea sono più forti di quelli intercorrenti fra gli Stati federali degli U.S.A.

ma non irreversibile perché l'arma dell'art. 50 TUE può essere brandita di nuovo. Inoltre, quanto più cresce di intensità il percorso di integrazione europeo, tanto più aumentano le interferenze sui valori e sugli interessi del singolo Stato membro. Ciò non significa che lo Stato debba rinunciare alle proprie funzioni fondamentali di scrutinio e tutela dei diritti nella cornice costituzionale di cui si è dotato. Tale cornice è, viceversa, diventata ampia, inclusiva, condivisa e, auspicabilmente, più accomodante, visto che il percorso di coesione è retto da dinamiche non più governabili da uno Stato solo¹⁰⁷ ma affidate alla responsabilità di tutti.

¹⁰⁷ Si tratta, dunque, di un assetto consolidato, «sì da non consentire (se non in minima parte) modifiche unilaterali». Così, F. SORRENTINO, *La partecipazione dell'Italia*, cit., 117.