

EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN COMO FUNDAMENTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA DESDE 1948 HASTA HOY

ARTICLE 11 OF THE CONSTITUTION AS THE FOUNDATION OF EUROPEAN INTEGRATION FROM '48 TO THE PRESENT DAY

Ylenia Maria Citino [01]

Luis Guido Carli University

[resumen](#) - [abstract](#)

[palabras claves](#) - [key words](#)



"ReDCE núm. 40. Julio-Diciembre de 2023"

Unión Europea: salir, permanec

SUMARIO

1. Introducción.

2. El debate en la Asamblea Constituyente.

3. Europa en el artículo 11 y sus primeras aplicaciones.

4. Variaciones sobre el tema de los límites sustantivos del artículo 11.

5. Las cuestiones pendientes: el valor del principio de participación en las organizaciones internacionales en la actualidad.

6. Conclusiones.



Volver

1. INTRODUCCIÓN. ↓

Este artículo aborda la cuestión de cómo leer el artículo 11 de la Constitución italiana como fundamento de la integración europea. Se trata de un tema clásico para la doctrina constitucionalista, sobre el que quizá merezca la pena detenerse de nuevo a la luz de las diversas crisis que han afectado al conjunto de la Unión en los últimos años, la más reciente la agresión rusa contra Ucrania [02].

Según una cita atribuida al propio Napoleón, que sin duda sabía un par de cosas sobre constituciones, una carta constitucional, para funcionar, debe ser “breve” y “oscura”[03]. Pues bien, el artículo 11 de la Constitución parece respetar estos cánones, ya que abarca una materia bastante vasta utilizando una elocución ambigua, que se ha prestado a diversas lecturas. Para comprender el texto, pues, conviene alejarse de la textualidad estricta y “bajar” al mundo empírico[04]. Así pues, no se puede prescindir de una reconstrucción adecuada en clave histórico-diacrónica.

En las páginas que siguen, por tanto, hemos optado por basarnos en las ya conocidas reflexiones realizadas por la doctrina para poner las cartas sobre la mesa. De este modo, será posible comprender si los desarrollos poco propicios mencionados al principio pueden arrastrar consigo ulteriores evoluciones exegéticas, dado que, parafraseando a Simone de Beauvoir, Italia no nació europea, sino que llega a serlo [05].

2. EL DEBATE EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE. ↓ ↑

Los trabajos preparatorios de la Constitución son un punto de partida inevitable para adquirir importantes detalles sobre la intención original de los Padres Constituyentes; elementos que, inevitablemente, repercuten en la posterior aplicación de la propia norma. No se puede dejar de considerar, por ejemplo, la primera sesión —la del 3 de diciembre de 1946 en la Primera Subcomisión— en la que se debatió el tema, planteado por el artículo 5 del informe presentado por un joven profesor de Derecho Canónico, el diputado Giuseppe Dossetti (DC)[06], y abordado con las siguientes palabras

“El Estado renuncia a la guerra como instrumento de conquista o de ofensa a la libertad de otros pueblos. El Estado admite, en condiciones de reciprocidad, las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y defensa de la patria”[07].

La autolimitación de la soberanía, propuesta esencialmente para facilitar el proceso de pacificación internacional, no encontró un acuerdo unánime entre los miembros de la Comisión[08]. De hecho, la formulación implicaba el reconocimiento por parte de Italia de la autoridad superior de la organización de las Naciones Unidas. El honorable Mario Cevolotto, venerable Maestro y exponente del Partido Laborista Democrático, denunció el riesgo de que ello no estuviera justificado si las ambiciones de tal entidad internacional fracasaban estrepitosamente [09].

Otros, como el Sr. Camillo Corsanego (DC), señalaron que se trataba de “hacer una constitución moderna que rompiera por fin el círculo actual de orgullo y nacionalismo, y [fuera] una mano tendida hacia los demás pueblos”[10]. Del mismo modo, se dio una segunda razón para la idea de la autolimitación de la soberanía: Umberto Tupini (DC) observó que, además de la función pacifista, debía hacerse hincapié en el principio de colaboración entre las naciones[11]. Para ello, decretando la prevalencia del frente posibilista, se antepuso a la expresión “defensa”, la de “organización de la paz”, lo que significaba una exaltación de la idea de organización, sintomática de la colaboración que se había producido.

Sin embargo, cuando, entre enero y marzo de 1947, el proyecto de constitución fue debatido en la Asamblea Plenaria, con un texto ligeramente modificado, comenzaron a surgir nuevas polémicas también con respecto a la idea de “renuncia a la guerra”[12].

Partiendo de la observación de que históricamente Europa había representado uno de los principales campos de batalla del mundo, escenario de continuas y desgastantes guerras impulsadas por políticas de poder, la declaración de Dossetti se inspiraba en un hito del creciente sentimiento pacifista: el preámbulo del Pacto Briand-Kellogg de 1928, que comprometía a los signatarios, entre ellos Italia, a “procéder à une franche renonciation à la guerre, comme instrument de politique nationale”.

Francia, además, había promovido el principio de rechazo a la guerra de agresión desde la Constitución de 1791 que, aunque regulaba otros aspectos de la guerra bajo la rúbrica de “política exterior”, limitaba su alcance en el Título VI, dedicado a las relaciones con las “naciones extranjeras”. Aquí, de hecho, se afirmaba que “la Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple”. Una expresión luego eficazmente retomada por la Constitución española

de 1931, cuyo artículo 6 afirmaba que “España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional”[13].

Si en los años treinta tal declamación, de “renuncia” a una facultad que idealmente aún se consideraba perteneciente al Estado, no escandalizaba, el contexto era bien distinto, acompañando el final de dos sangrientas guerras mundiales y, por otra parte, el inicio de un proceso global de descolonización. Esta vez, en realidad, no tenía mucho sentido que un país como Italia, golpeado por el impacto negativo del conflicto y que había sido marcado por los oscuros veinte años de fascismo, se embarcara en la difícil tarea de restaurar su reputación en los ámbitos internacionales[14]. A nivel constitucional, se plasmó el compromiso de no emprender más campañas de conquista, lo que implicaba el reconocimiento implícito de sus propias culpas históricas. Estas culpas, sin duda, también eran compartidas por otros países europeos que no estaban exentos de responsabilidad[15].

Por otra parte, sin embargo, ni siquiera se habría podido aceptar la “posición de neutralismo intransigente”[16] que enmiendas como la del Sr. Arrigo Cairo (PSI) habrían querido sancionar, imponiendo la renuncia total a cualquier tipo de acción armada, incluida la defensiva[17].

Para mediar, por tanto, la “renuncia” se convirtió en el conocido principio de “repudio” de la guerra, imponiendo una desautorización política, jurídica, pero también moral de este instrumento[18], confirmando el carácter garantista de la parte ordenadora de la Constitución, sustanciada por los numerosos contrapesos y salvaguardias.

En este sentido, por lo tanto, se ha sugerido que el interés primario en el rechazo de la guerra como opción estratégica del país —que también ha llevado, como han subrayado varios juristas, a una eliminación legal del concepto de “guerra”, sustituido por sinónimos (hipócritamente) más compatibles con la evolución de los tiempos[19]— debe leerse necesariamente en combinación no solo con la parte restante del artículo 11, sino con el artículo 10 de la propia Constitución[20]. Ambos, de hecho, diseñan no solo el perímetro de la proyección internacional de Italia, sino también las condiciones para la entrada del Derecho internacional en el ordenamiento jurídico italiano[21]. Este proceso estaría, pues, enteramente sujeto a la referencia, con relevante significado, a la “limitación de la soberanía” a los fines de la paz y la justicia entre las naciones[22].

A la luz de lo que se ha dicho, sigue siendo válida la definición atribuida por los juristas a este conjunto de artículos, que desde el principio habría asumido la apariencia de un principio “supranacional”[23] e “internacionalista”[24], por lo demás “supremo”[25]. Sin embargo,

también hay que estar dispuesto a aceptar las importantes consecuencias que, como se verá a lo largo de este trabajo, se asocian a esta calificación crucial.

3. EUROPA EN EL ARTÍCULO 11 Y SUS PRIMERAS APLICACIONES.

Si se observa, por tanto, la versión final del artículo 11, resulta evidente el problema de identificar una conexión con la participación de Italia en la integración europea. La consagración constitucional de una dimensión supranacional que podría haber preparado el terreno para el complejo proceso de integración está, de hecho, ausente, y sin embargo esto no ha impedido que el artículo 11 se eleve a la categoría de una verdadera “cláusula” llamada, precisamente, “europea”. Para encontrar una explicación, no basta con afirmar que la mayoría de las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial estaban dotadas de tales enunciados genéricos, ya que, a diferencia de Italia —con algunas excepciones justificables como Luxemburgo, Dinamarca o los Países Bajos—, en los distintos Estados Miembros se llevaron a cabo progresivamente reformas constitucionales para insertar, de forma más o menos directa, nuevas cláusulas que autorizaban o reconocían la adhesión a las entonces Comunidades Europeas[26].

Para contrarrestarlo, una vez más se pueden encontrar interesantes reflexiones en los trabajos preparatorios, de los que se pueden extraer no menos de dos enmiendas destacadas. Retiradas antes de ser sometidas a votación, dejaron sin embargo una huella indeleble en la sinopsis constitucional. La primera, presentada en la Comisión del 75 y firmada por D. Emilio Lussu (fundador del Partido de Acción Sarda y el único de los padres constituyentes citados que no era jurista, sino militar)[27], pretendía vincular las limitaciones de la soberanía a una organización “europea e internacional”. La segunda, presentada dos meses después en el Pleno por Celeste Bastianetto (DC), quería plantear la cuestión de Europa desde la perspectiva ideológica y quizás utópica de su “unidad”[28].

La respuesta del Presidente de la Comisión, Meuccio Ruini, a Bastianetto ilustra bien cómo esta formulación, ciertamente fruto de una “aspiración muy italiana”, no fue aceptada: existía, por una parte, la necesidad de no limitar el discurso irenista a las fronteras europeas, ya que otros continentes “como América [...] desean participar en la organización internacional”[29]. Por otra parte, se trataba de llegar a un acuerdo sobre el texto final del artículo que, “sin excluir la formación de relaciones más estrechas en el marco europeo, no constituya una limitación”[30].

Si la práctica de la aplicación ha exaltado entonces la vocación europea no expresada del artículo 11 —según algunos, forzando su campo de aplicación hasta el límite—, ello no se deberá, como podría inducirse a pensar simplistamente, a la ausencia de referencias constitucionales más pregnantes[31]. Y lo que es más grave, no encontró ningún obstáculo dada la apertura del ordenamiento jurídico italiano a la comunidad internacional, cuyo centro gravitatorio es sin duda el continente europeo[32]. El enfoque seguido por el constituyente, por tanto, abarcaba una visión holística pero sin duda atormentada de la política exterior de Italia[33]: una “Cenicienta de Europa” —por tomar prestado el epíteto de Varsori—, un país que aspiraba a desempeñar un papel internacional pero que con demasiada frecuencia se veía condicionado por frágiles equilibrios internos y que, por tanto, solo adquiriría conciencia de su lugar europeo poco a poco[34].

El hecho importante que se desprende de los trabajos preparatorios es, como se acaba de demostrar, que el proceso de europeización, aunque no se mencione explícitamente, no había escapado al discurso de los constituyentes[35]. Antes bien, se había dejado de lado sin excluirlo en modo alguno (“no se excluye la formación de relaciones más estrechas en el ámbito europeo”, se dijo en el debate[36]), lo que contradiría la interpretación historiográfica generalizada según la cual la citada propuesta del Sr. Bastianetto, presentada durante la sesión plenaria de la Asamblea Constituyente, se había retirado únicamente porque “no había encontrado a nadie que apoyara su enmienda sobre la posible cesión de soberanía en favor de la integración europea”[37].

Tales conclusiones se explican teniendo en cuenta de que los primeros años posteriores a la entrada en vigor de la Constitución representaron un período en el que el razonamiento sobre Europa como proyecto político concreto estuvo a menudo —en Italia como en los otros futuros seis Estados fundadores— en el centro del debate político, dado que se trataba de “una fase en la que la integración europea no parecía ser todavía una opción política viable, al menos no en un futuro inmediato”[38]. En el plano estrictamente político, en efecto, la inspiración antifascista que en la inmediata posguerra había actuado como aglutinante de la redacción de la Carta se desmoronaba y así, por citar una metáfora de Paolo Pombeni, “nada más nacer, la Constitución se encontró no solo huérfana de padres, sino disputada entre padres adoptivos que querían alejarla de sus raíces”[39].

El clima de deslegitimación recíproca de los partidos políticos provocó importantes consecuencias en el plano jurídico, pues a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1948, que declaró “programmatica o direttiva” una norma de primera importancia como el artículo 25 de la Constitución “data la sua manifesta incompletezza”[40], se planteó la cuestión del carácter programático de diversos artículos de la Constitución. Ilustres autores empezaron a apropiarse del silogismo para devaluar —al igual que otras partes de la

Constitución— aquellos enunciados del artículo 11 que parecían imponer una obligación positiva pero indefinida al Estado, salvando en su lugar la parte inicial sobre el “repudio de la guerra”.

Así, la vocación idealista y noble —casi cortesana— que caracteriza el triple enunciado del artículo 11 en el texto que todos conocemos no ha ayudado a la comprensión común de la prescriptividad jurídica de la fórmula. Su primera aplicación coincidió con la apertura de una segunda “fase constituyente”[41]. Ya en 1948, como señala un amplio estudio de Fusaro[42], la Constitución sufrió una revisión de facto con la disolución anticipada del Senado para igualarlo a la duración del mandato de la Cámara de Diputados[43] y, al mismo tiempo, se planteó un replanteamiento del bicameralismo mediante la creación de una “Comisión de estudio sobre la modificación de la composición del Senado”. Estos elementos son, por lo tanto, indicadores valiosos para juzgar lo difícil que fue consolidar la certidumbre y el reconocimiento de las disposiciones contenidas en muchas normas jurídicas de la nueva Constitución. Nada más aprobarse, muchas de sus partes ya estaban siendo cuestionadas debido a la acentuación de las fragmentaciones políticas de la época, hasta entonces latentes. Las incertidumbres sobre el futuro corrían el riesgo de desgastar ese consenso social que es la pieza esencial de la prescriptividad jurídica.

No hay que olvidar, además, que el panorama mundial se caracterizaba por el progresivo despliegue del orden bipolar producido por la Guerra Fría: entre muchas vacilaciones, Italia aceptaba entrar en la órbita de influencia atlántica, apoyando la estrategia estadounidense de aislamiento del bloque comunista en expansión (“containment”)[44].

La posterior propuesta estadounidense de establecer un Programa de Recuperación Europea (o Plan Marshall), para ser entregado a cambio de una decidida agenda político-económica europea, habría contribuido a la reconstrucción de Italia, así como de otros países de Europa occidental[45].

Pero tenía un precio que pagar: puesto que, en el plano político interno, esta elección de campo parecía reforzar el mantenimiento de la *conventio ad excludendum*, también condicionaba aún más el escenario constitucional al plantear el tema de la integración europea y hacer que el debate sobre la rehabilitación italiana se agudizara en una fase de florecientes iniciativas internacionales[46].

Respecto a las “implicaciones europeístas” del Plan Marshall, de hecho, destacados exponentes del mundo político y diplomático tenían fuertes sospechas[47].

Así, la desorientación provocada por la negativa de De Gasperi a la petición angloamericana de adhesión a la recién constituida Unión Europea Occidental (UEO), con

funciones de asistencia militar recíproca, condicionó la posterior adhesión al Pacto Atlántico en 1949, una adhesión “sufrida”, durante la cual se hizo pública la primera pertenencia “europea”. Ahí, surgió la primera oportunidad útil de aplicar el Artículo 11.

Los historiadores han opinado que el artículo no se tuvo en cuenta, creyendo que la OTAN no implicaría “limitaciones de la soberanía”. Sin embargo, un examen de los trabajos preparatorios de la ley de ratificación revela que, por el contrario, sí entró en el debate. Era necesario examinar si la pertenencia de Italia a una organización militar defensiva —pero dotada de una obligación de asistencia mutua dictada por el automatismo del artículo 5 del propio Pacto— no violaba el compromiso de pacifismo e implicaba una compresión de la discrecionalidad constitucional de las decisiones en materia de defensa. Años más tarde, la jurisprudencia reconoció la función primordialmente defensiva de la organización, afirmando que “la actividad de la OTAN, en la medida en que se dirige a asegurar la defensa militar de los Estados de la Alianza Atlántica en su conjunto y de cada uno de ellos en particular [...] debe considerarse como la realización de actividades para la ejecución de un interés de preeminente importancia constitucional” compatible con el artículo 11 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, por su parte, nunca ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión, mientras que sí lo ha hecho en relación con el CEDH, descartando que el carácter de pacto pueda basarse en el art. 11, ya que no exigiría en sí mismo limitaciones de soberanía.

Por otra parte, en relación con el florecimiento de las iniciativas proeuropeas, la aplicabilidad del artículo 11 a la autorización para ratificar y transponer el Tratado CECA en 1952 no estuvo exenta de críticas, por considerar que se habría tratado de una lectura excesivamente amplia de la norma. A partir de este precedente surgió un primer problema de orden jurídico, relacionado con el tipo de fuente y el procedimiento a seguir para dar forma a las “limitaciones de soberanía” a través de la participación en organizaciones internacionales previstas por el artículo. Esta cuestión se planteó no tanto en relación con los simples tratados internacionales, que debían autorizarse por ley ordinaria siguiendo las condiciones establecidas en el artículo 80 de la Constitución, sino más bien en relación con los ulteriores tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (CEE y Euratom)[48]. De hecho, el proceso de integración habría tenido consecuencias mucho más profundas en el orden constitucional, afectando al reparto de competencias previsto por la Constitución.

Como es bien sabido, el incipiente debate enfrentaba dos tesis opuestas: una sostenía que era más correcto proceder a la aprobación de un acto específico de tipo constitucional[49], ya que los tratados europeos habrían supuesto limitaciones de la soberanía muy distintas de las limitaciones “normales” permitidas por el artículo 11 en virtud de acuerdos internacionales. La otra, a falta de mayores precisiones, consideraba suficiente la ratificación y la recepción mediante

ley ordinaria, respaldada en una norma constitucional que diera “cobertura” a la operación[50]. Sabemos que fue la segunda tesis la que prevaleció, con la simple aprobación de un orden del día por la mayoría con ocasión de la ratificación del Tratado CECA, confirmada posteriormente por el Tribunal Constitucional tanto en la sentencia núm. 14 de 1964 como en la posterior núm. 183/1973. Igualmente interesantes son los debates para la ratificación de los tratados CEE y CEEA, durante los cuales surgió, como ilustra Bartole, una cierta “cautela” por parte de la mayoría a la hora de admitir las limitaciones de soberanía derivadas de los nuevos tratados. Cautela que, sin embargo, como él mismo señala, no debía atribuirse a un “retroceso real respecto a las posiciones más valientes adoptadas sobre la interpretación del artículo 11 de la Constitución durante los debates de 1952”, sino más bien al hecho de que el debate se centró más en las cuestiones económicas y sociales que en las jurídicas.

El carácter “abierto” del enunciado, sin embargo, sentó las bases para una evolución del proceso de construcción europea que implicaba una transferencia incremental de competencias: por ello, en esta primera fase se articuló principalmente como una norma “permisiva” o “procesal”, constituyendo una válvula de entrada del Derecho comunitario en el ordenamiento jurídico italiano en una posición privilegiada respecto al Derecho internacional regulado por el art. 10[51].

El panorama comparado ofrecía casos de países que estaban adaptando sus constituciones para incluir el llamado Europe-Artikel[52]: según los casos, requerían pasar por revisiones constitucionales para transponer tratados adicionalmente condicionantes de la soberanía, confiriendo, además, una renovada centralidad al Parlamento y/o al cuerpo electoral.

En Italia, cabe recordar que una norma similar fue debatida en los trabajos de la Comisión Bicameral “D'Alema” de 1997, donde se formuló el texto de un nuevo artículo 114. La norma, de haber sido aprobada, habría agravado, según el punto de vista, el proceso de integración europea debido a la introducción de un procedimiento especialmente estricto[53], o bien habría puesto de relieve la dimensión internacionalista de la Constitución al contrastarla con el refuerzo de la soberanía nacional[54]. Con el fracaso de la reforma de 1997, las primeras revisiones importantes que “constitucionalizaron” Europa se produjeron con la reforma del Título V en 2011, sin perjuicio de la referencia menor introducida por la Ley Constitucional núm. 1 de 22 de noviembre de 1999.

Desde Maastricht, la “paradoja” del artículo 11 se ha hecho cada vez más evidente: las limitaciones de la soberanía han sido permitidas por ley ordinaria. Al mismo tiempo, la integración europea ha progresado considerablemente, de modo que el ordenamiento constitucional y el propio principio de separación de poderes han salido profundamente alterados

sin pasar por el artículo 138 de la Constitución, ni dar cabida a referendos. La transferencia de competencias a la Unión no se tradujo en una simple puesta en común de su ejercicio, puesto que las decisiones producidas en los foros europeos ya no eran directamente imputables a los Estados. Al contrario, se delegó en las instituciones de la Unión un verdadero poder de dirección política, junto al circuito regulado por la propia Constitución.

4. VARIACIONES SOBRE EL TEMA DE LOS LÍMITES SUSTANTIVOS DEL ARTÍCULO 11. ↓↑

Como hemos visto, el problema de la cobertura constitucional prevista en el artículo 11 surgió con toda su gravedad en el momento en que se hizo patente la certeza de que la integración europea ya no era un mero modo de colaboración intergubernamental que podía encuadrarse, aunque con algunas tensiones, en el paradigma de la soberanía estatal en sentido clásico, sino que evolucionaba hacia algo más estricto. El inicio del proceso constituyente a escala europea fue testigo de este cambio, que no se vio interrumpido por el fracaso del proyecto de Tratado por el que se adoptaba una Constitución para Europa[55]. En todo caso, había sufrido un revés temporal.

De hecho, el río cárstico que corroía la idea tetrágona de soberanía ya había surgido: en palabras de Cannizzaro, “se estaba desarrollando un fenómeno extraño y singular. Un fenómeno de ejercicio de poderes soberanos fuera de la forma del Estado”[56], que penetraba, como hemos visto en los últimos años, incluso en el corazón mismo de la constitución económica[57].

El punto que, tal vez, ha suscitado más debate no se refiere tanto a la dimensión procedimental que acabamos de describir como a los límites sustantivos del art. 11. De hecho, el artículo no define el contenido de las “limitaciones de soberanía” constitucionalmente aceptables y los propios trabajos preparatorios no proporcionan ninguna pista sobre si esta omisión fue intencionada o no[58].

Pueden articularse dos conjuntos diferentes de preguntas sobre el tema. En primer lugar, es necesario examinar si la matriz de esta expresión puede situarse “entre los opuestos de «constitucionalmente prohibido» y «constitucionalmente debido»”[59], es decir, entre “los muchos espacios que la Carta republicana de 1947 deja a la política, es decir, a lo «constitucionalmente posible»”[60] o si, de otro modo, consideraciones de carácter sistemático permiten derivar pautas para fundamentar las limitaciones mencionadas, llenándolas de contenido.

En segundo lugar, es necesario localizar los “pilares hercúleos” de la integración europea, más allá de los cuales la Constitución ya no puede ser empujada y “estirada”, un problema abordado por la jurisprudencia con el concepto de contralímites. Se trata de cuestiones desarrolladas por una literatura muy rica de la que no se puede dar cuenta exhaustivamente: se intentará, por lo tanto, menos ambiciosamente, proporcionar los aspectos más importantes en el intento de reconstruir el artículo 11 a la luz del contexto actual.

4.1. Los “límites de la soberanía”: ¿un “sein” en el espacio vacío de lo constitucionalmente posible o una cláusula que encuentra guías seguras en el “sollen” constitucional?

En cuanto al primer punto de reflexión, hay que decir que la lectura de la declaración se ha ido concretando con el tiempo. De hecho, una tesis anterior matiza las limitaciones en un sentido “genérico” y “a-técnico”. Según la concesión inherente al artículo 11, el Estado puede determinar libremente cuándo y si se somete a “limitaciones internacionales amplias y penetrantes”[61]. Esto se haría mediante la “asunción de obligaciones jurídicas que impliquen una limitación de la libertad de los Estados contratante”[62], a condición de que se alcancen los objetivos de paz y justicia y actuando estrictamente en pie de igualdad[63]. Una elección, por tanto, que se desarrolla en el mundo del ser jurídico (Sein), cuya dimensión podría ampliarse o reducirse discrecionalmente en los espacios no ocupados por las normas, principios o valores constitucionales. Gradualmente, sin embargo, se afirma la idea opuesta de limitaciones en sentido “técnico”, que implican la cesión de cuotas de soberanía sobre la base no de opciones oportunistas, sino dictadas por la pertenencia a instituciones internacionales o supranacionales. Tales limitaciones admitirían por tanto excepciones sobre la titularidad del ejercicio del poder legislativo, judicial e incluso ejecutivo[64]. Una consecuencia de esta concepción opuesta es que se basa en el deber-ser jurídico (Sollen), lo que parece corroborado por una jurisprudencia constitucional constante, empezando por la sentencia núm. 183/1973[65].

Debe hacerse especial hincapié en la sentencia núm. 443/1997, en la que el Tribunal esboza la implicación de este postulado. Precisa que “ese espacio de soberanía que el derecho comunitario deja libre al Estado italiano no puede resolverse en la pura autodeterminación estatal o en la mera libertad del legislador nacional, sino que está destinado a ser llenado por los principios constitucionales”. De este modo, el juez de leyes constata la existencia de directrices constitucionales que pueden conducir tanto a la especificación del contenido del artículo 11 como a su delimitación.

Hoy en día, por tanto, podría decirse que la transformación en curso del significado y del valor atribuidos al artículo 11 extrae su fuerza del cambio de significado que ha llegado a

asumir la soberanía estatal: de absoluta, se ha ido redimensionando gradualmente para incorporar tanto la finalidad de cooperación pacífica entre las naciones como la finalidad —menos célebre— de “justicia”[66]. No solo eso, precisamente los elementos más característicos de la soberanía “a la antigua”, marcada por una concepción “estadocéntrica” de claro residuo decimonónico tardío, desaparecen, o al menos se difuminan, a la luz de la incrustación con el sistema de competencias transferidas a la Comunidad Europea, primero, y a la Unión, después, dando lugar a una soberanía “compartida”[67]. Así, existe una lectura más reciente que tiene en cuenta estos aspectos, intentando actualizar y modernizar la fórmula del 1948[68].

Las limitaciones de la soberanía podrían, de hecho, interpretarse como un producto indefectible del principio de participación en las organizaciones internacionales, llegando a teorizar un valor no sólo permisivo de la afirmación que nos ocupa, sino también prescriptivo[69]. De este modo, la posibilidad de pertenecer a organizaciones que persiguen los objetivos constitucionales declarados dejaría de estar en manos de las opciones discrecionales del circuito gubernamental-parlamentario. Se alejaría de las pasiones políticas del momento para inscribirse, en cambio, en el marco de las opciones “al menos incentivadas” por la Constitución[70]. Esta tesis se basa en un doble razonamiento: por un lado, la no pertenencia de Italia a organizaciones como la ONU o la UE habría supuesto sin duda la no consecución de los objetivos previstos por el artículo 11 en su totalidad; por otro lado, cualquier rescisión posterior de la relación de pertenencia pondría en peligro la realización continuada de los objetivos constitucionales mencionados.

En el caso de las Naciones Unidas, esto se explica fácilmente por la consideración de que, salvo tres excepciones[71], no hay país en el mundo que no sea miembro de ella: quedar excluido de la misma supondría la imposibilidad misma de participar en los procesos de toma de decisiones más significativos de la diplomacia mundial, lo que conduciría a la exclusión de facto de la comunidad del derecho internacional[72]. Consecuencias de este tipo las está sufriendo ahora, por ejemplo —aunque a menor escala—, la Federación Rusa, que fue expulsada del Consejo de Derechos Humanos de la ONU por una decisión histórica de la Asamblea General[73], al igual que ocurrió en su día con la Libia gobernada por Muammar Gaddafi.

En el caso de la Unión Europea, podría argumentarse que se creó principalmente con fines de cooperación económica, cumpliendo los ideales de paz y justicia del artículo 11 solo de forma indirecta. Sin embargo, el refuerzo del papel desempeñado por las autoridades de la Política Exterior Común (PESC) de la Unión Europea (el Alto Representante y el SEAE) y la provisión de un sistema cada vez más sofisticado de protección de los derechos permiten afirmar ahora que la Unión no es solo una organización supranacional con una dimensión económica, monetaria o aduanera, sino que ha desarrollado y sigue desarrollando, a pesar del fracaso de la

Constitución de 2004, una dimensión constitucional plenamente legítima enmarcada en el “Estado de Derecho”[74]. Los valores reflejados en el artículo 2 del TUE, además, coinciden en gran medida con los principios fundamentales de la Constitución italiana y, por tanto, expresan una finalidad mucho más amplia que el binomio paz/justicia exigido por la disposición constitucional de 1940.

Más complicado, por otra parte, es el razonamiento sobre la posible decisión posterior de dejar de formar parte de tales organizaciones. Si, en efecto, el abandono supondría ciertamente una interrupción en la realización de los fines constitucionales, bloqueando la dirección seguida hasta ahora, considerar que existe una prohibición de dar marcha atrás entrañaría, sin embargo, el riesgo de contradecir el concepto de “limitaciones” de la soberanía[75]. Es innegable que la retirada de determinadas organizaciones internacionales representaría una desviación de los objetivos constitucionales mencionados, pero hay que recordar que con el acto de adhesión Italia no ha realizado una cesión irrevocable de parte de sus competencias soberanas, despojándose de ellas por completo. El acto de limitación, de hecho, no supone una expropiación del sujeto titular de las funciones soberanas, que según el artículo 1 de la Constitución es “el pueblo”. Sigue siendo, por tanto, el sujeto último que puede ejercer la facultad de reapropiarse de la plenitud de funciones, pero siempre “en las formas y dentro de los límites de la Constitución”[76].

Otra cosa es si se pasa del plano jurídico al de las consecuencias políticas. Incluso si la idea de la irrevocabilidad de la opción de adhesión resistiera a posibles objeciones jurídicas, habría que considerar el concepto cambiante de soberanía en el contexto de la globalización y la dependencia de las vicisitudes de los mercados financieros[77]. Las opciones que antes eran soberanas ahora están condicionadas por la necesidad de relacionarse estratégicamente con otros países y de beneficiarse de estas relaciones. Tal conclusión, aunque agradable, puede alimentar la interpretación de “condicionamientos de facto dependientes de la materialidad de las relaciones de poder o de la inmaterialidad de las relaciones hegemónicas”[78]. Sin embargo, es igualmente insuficiente para derivar deducciones relativas al análisis de las normas constitucionales, por vagas, abiertas o elásticas que sean. La importancia del tema sugiere, por tanto, investigaciones adicionales para superar estos nudos problemáticos.

4.2. Límites constitucionales a la integración europea: ¿dónde colocar las “columnas de Hércules”?

A falta de resultados concluyentes, conviene ahora arrojar luz sobre la ambigua referencia a las “limitaciones de la soberanía” examinando el segundo punto de reflexión que acabamos de mencionar. En efecto, el contenido sustancial de la expresión puede dilucidarse

mejor analizando su implicación negativa: considerando la esfera de soberanía del Estado, ¿qué es lo que nunca podría ser objeto de limitaciones, renunciaciones o claudicaciones, según se quiera?

Ya se ha dicho que la progresiva composición de un “marco institucional único” a escala europea[79], cada vez más caracterizado por referencias reticulares entre ordenamientos jurídicos, ha conducido efectivamente a la configuración de una dimensión identitaria cada vez más “compuesta” y menos “nacional”. El perfil de los contralímites es un aspecto que ha madurado en este contexto, como reacción del Tribunal Constitucional a la creciente influencia de la integración comunitaria en el sistema de fuentes[80].

En efecto, desde las sentencias núm. 183/1973 (asunto Frontini) y núm. 170/1984 (asunto Granital), el Tribunal de Justicia ha afirmado sólidamente su competencia para conocer de dos órdenes simétricos de violaciones: por un lado, del Derecho interno en conflicto con el Derecho de la Unión, en virtud del valor paramétrico del artículo 11; por otro lado, del hecho de que los Tratados constitutivos pueden ser revisados por conflicto con el mismo artículo cuando el Derecho de la Unión elude los principios fundamentales del ordenamiento constitucional italiano o viola los derechos inalienables de la persona[81].

El obstáculo de las “contralimitazioni”[82] se contempla inicialmente en un contexto histórico en el que la entonces Comunidad Europea no contaba con un sistema adecuado de protección de los derechos fundamentales. La “flecha” de los contralímites se dispara como una eventualidad “supremamente improbable” (circunstancia recientemente reconfirmada en el Auto 24/2017, punto 2 dir.), hasta el punto de que, hasta ahora, aunque se ha amenazado con su uso, nunca se ha “disparado”. De ello, el Tribunal se muestra aún más convencido cuando se configura un sistema paralelo de protección europea, precisando que solo si se constatará un estándar de protección de los derechos inaceptable para el Tribunal Constitucional estaría obligado no tanto a caducar las normas supranacionales como a “declarar la ilegitimidad constitucional de la ley nacional que autorizó la ratificación e hizo ejecutivos los Tratados, por la única parte en que permite realizar esa hipótesis normativa”[83].

Los contornos de la teoría son menos claros en lo que respecta a la limitación de los “principios fundamentales”[84]. Por ejemplo, apenas se menciona la jurisprudencia que especifica las modalidades de la participación de Italia en el proceso de integración europea en virtud del artículo 11, en el que, por ejemplo, se exige una cierta “coordinación” con la “estructura constitucional fundamental” del Estado, a veces en derogación parcial de lo que prevé la propia Constitución. El paradigma es enunciado por la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 126 de 1996, que ilustra el solapamiento de competencias entre los niveles estatal y regional (incluidas

las autonomías estatales) al admitir que esta “necesaria coordinación ha dado lugar a un largo y, en algunos pasajes, atormentado proceso de perfeccionamiento de principios e instituciones”.

Además, no puede pasarse por alto cómo la evolución jurisprudencial más reciente se encamina hacia una exaltación del valor primordial del artículo 11: un “parámetro situado no sin importancia y consecuencias entre los principios fundamentales de la Carta”[85] y definido por último como “la piedra angular del ordenamiento europeo”[86]. Una proclamación que llega a apuntalar el sentido de la afirmación realizada por la Sentencia núm. 227/2010, que lo interpretó como “fundamento seguro” de la relación entre el Derecho nacional y el comunitario. Esta preeminencia ha de mantenerse a pesar de —o quizás precisamente a causa de— las limitaciones que descienden del artículo 117.1 de la Constitución: solo el artículo 11, en efecto, tiene la vocación de incorporar plenamente todos los desarrollos de la teoría de los límites de la soberanía, tanto desde el punto de vista sustantivo como procesal, a pesar de que los contralímites no hayan sido constitucionalmente explicitados[87].

No obstante, la referencia al artículo 11 y a la teoría anexa, en un contexto profundamente distinto al de la sentencia Frontini, puede explicarse de otro modo como una pretensión de desencadenar un conflicto de jurisdicción entre tribunales, alimentada por los “impulsos nacionalistas de la sentencia Taricco”[88] y dirigida a aplicar valores que, al fin y al cabo, son ahora coincidentes. A la luz de lo anterior, cobra especial relevancia el obiter dictum de la Sentencia 269/2017, que confirma la tendencia de los últimos años hacia un reenfoque del control de constitucionalidad[89].

En particular, el elemento novedoso de la sentencia —a los presentes efectos— consiste en haber subrayado que “los principios y derechos enunciados en la Carta se entrecruzan en gran medida con los principios y derechos garantizados por la Constitución italiana (y por las demás Constituciones nacionales de los Estados miembros). Así, puede darse el caso de que la violación de un derecho de una persona lesione, al mismo tiempo, tanto las garantías de la Constitución italiana como las codificadas por la Carta de Derechos de la Unión” confirmando, por tanto, una concatenación entre ordenamientos cada vez más difícil de desentrañar[90]. Situación que ha sido abiertamente apoyada por el Tribunal Europeo desde el asunto Simmenthal y veladamente aceptada por el Tribunal Constitucional desde las Decisiones núm. 102 y 103 de 2008[91].

En el trasfondo, sin embargo, siempre queda la operatividad de la palanca de los contralímites para bloquear los efectos de la norma europea en el ordenamiento jurídico interno, una palanca de creación pretoriana que si se ampliara y adoptara como “modelo general”[92] tal vez acabaría comprometiendo la amplitud de la operatividad del artículo 11 como parámetro interpuesto.

5. LAS CUESTIONES PENDIENTES: EL VALOR DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA ACTUALIDAD. ↓↑

Lo dicho hasta ahora es suficiente para hacer un balance concluyente sobre el valor que el artículo 11 y, en particular, el principio de participación en las organizaciones internacionales consagrado en él, han llegado a asumir en la actualidad. Si la idea de que el artículo 11 debe figurar entre los principios fundamentales es válida, el razonamiento que la sustenta, basado en consideraciones exclusivamente relacionadas con su ubicación sistemática, parece, en nuestra opinión, el resultado de un razonamiento circular y meramente tautológico.

Las decisiones del Tribunal que así lo sancionan[93] no parecen añadir ninguna anotación explicativa. Para comprender las razones que sustentan la solemne configuración, es preciso, por tanto, ir más allá y tener presente también el profundo valor histórico e ideológico que sigue persistiendo y animando el propio texto de la norma, como hemos visto con la reconstrucción realizada en los primeros párrafos.

Para concluir, por lo tanto, hay que deshacer primero el nudo sobre la alternativa entre una lectura “jerárquica”[94] o “unitaria”[95] del artículo 11. Se ha dicho, en efecto, que como el texto se compone de tres proposiciones diferentes, separadas por un punto y coma, la Asamblea Constituyente quiso introducir una jerarquía entre ellas, situando el principio del repudio de la guerra entre las disposiciones inmediatamente válidas y dejando las otras dos en el límite entre lo programático e incluso lo irrealizable. Por el contrario, la lectura unitaria pretende igualar el valor de las distintas expresiones, que se apoyan mutuamente de manera inseparable.

La lectura llamada “jerárquica” adolece, en opinión del autor, de mistificación deóntica. El repudio de la guerra, situado en lo alto de la escala de valores del artículo, refleja, de hecho, un deber del Estado de abstenerse de recurrir a actos de agresión e implica, por tanto, un non facere.

Por su parte, el principio de limitación de la soberanía, en una posición intermedia, presupone una actitud de reconocimiento por parte del Estado de las repercusiones constitucionales de la adhesión a los instrumentos del orden internacional. Este principio es el origen de la idea del valor “permisivo” del artículo 11, consagrada por el Tribunal Constitucional en el asunto Costa contra Enel en 1964.

Por último, el principio de la promoción de la participación italiana en las organizaciones internacionales introduce una obligación positiva del Estado, que conlleva no solo

una adhesión de procedimiento, sino también y sobre todo una adhesión sustancial. Requiere, de hecho, una reorientación concreta de las prioridades políticas generales hacia tareas proactivas y de promoción que deben lograrse mediante la transferencia de ciertos rasgos de soberanía. Se trata, por tanto, de una declaración que contiene, en sí misma, una de las expresiones más elevadas de esa “dirección política constitucional” que, en recuerdo de las enseñanzas de Paolo Barile, debe guiar el propósito general de la nación[96].

Las tres proposiciones del artículo 11, por lo tanto, lejos de ser declaraciones que se han desvanecido o se han vuelto ambiguas por el paso del tiempo, siguen constituyendo directrices inmodificables para encauzar la posición de Italia en el tablero internacional. Así pues, no es erróneo afirmar que la norma que nos ocupa, en su totalidad, fue concebida desde el principio como un “principio supremo”.

Un segundo problema no resuelto de este aspecto está relacionado con los efectos que se derivarían de la catalogación entre los principios supremos o fundamentales[97]. Algunos elementos pueden ser extraídos de las reflexiones sobre el fragmento del “repudio de la guerra”. Por ejemplo, en un primer comentario al artículo 11, Bon Valsassina había afirmado sin vacilación que los dos primeros enunciados estaban caracterizados por una inmediatez de aplicabilidad, una eficacia no diferida como en tantos otros principios fundamentales, y también que la primera frase destacaba por su ser un componente necesario y principal del ordenamiento, un elemento que contribuye a constituir su realidad esencial, permitiendo su identificación en el espacio y en el tiempo[98].

La particular importancia del principio del repudio de la guerra implicaría una consecuencia de gran relevancia: la exclusión del poder de revisión constitucional. Bon Valsassina ilustra que la intangibilidad del principio se debería a la “coesencialidad con la constitución material de nuestro Estado”[99]. Las modalidades de protección serían absolutas: ninguna modificación posible, “ni en sede de nueva disciplina abstracta y preventiva, ni con respecto a un solo caso concreto”[100].

Con tal modo de pensar, destacados constitucionalistas en épocas posteriores se adhirieron, expandiendo el razonamiento al artículo 11 en su totalidad y calificándolo como un principio “supraconstitucional”[101]. De tal estatus gozarían, además, los restantes fragmentos normativos y, en particular, —por lo que nos interesa— el principio de participación en las organizaciones internacionales[102]. El valor de este último enunciado se exalta de esta manera: según Allegretti, es inherente a los “fines constitutivos y a los poderes máximos del Estado”[103] y también la voluntad italiana de adherirse a las organizaciones internacionales no surge de un “capricho” de los constituyentes, sino que es el fruto de las dramáticas alquimias de la posguerra.

Este sentimiento habría condicionado de manera indeleble el futuro desarrollo de los fines constitucionales, otorgando unidad a las poliformes aspiraciones de las fuerzas políticas.

La destacada mejora del estatus del Art. 11 llevaría a dos reflexiones.

En primer lugar, los factores materiales que moldean la constitución viviente y que implican pasos irreversibles inducirían a pensar que un eventual “retroceso” respecto a los progresos de la integración europea sería percibido como ilógico o antihistórico (pero no también antijurídico). La validez de esta tesis choca con la constatación de que la pertenencia a las diferentes organizaciones internacionales, como decisión de política exterior, está pensada *rebus sic stantibus*: por lo tanto, es difícilmente superable el argumento de que un cambio en las condiciones de pertenencia o del contexto político que subordina la voluntad de pertenencia no podría afectar las decisiones individuales de pertenencia.

En segundo lugar, la opción defendida a través de la lectura “unitaria” del artículo 11 tendría como consecuencia que todas las proposiciones normativas gozarían del “estatuto especial” atribuido inequívocamente al principio de repudio de la guerra, ya que, de lo contrario, se introducirían fracturas en la esencia misma del artículo.

Considerando que, en virtud de una jurisprudencia constitucional consolidada, el principio de participación en las organizaciones internacionales contiene en su seno el subprincipio de participación en la integración europea, la conciliación de esta dimensión supraconstitucional debería juzgarse, en última instancia, con respecto a propuestas de ley dirigidas a reformar el artículo 11, reduciendo el grado de participación de Italia, o referendos populares que se pronunciaran claramente por una salida de las organizaciones, en la línea de lo ocurrido con el Reino Unido.

Se trata de una cuestión difícil, que merece más énfasis que conclusiones. Según Allegretti, el artículo 11 formaría parte de ese conjunto de “principios superiores de la Constitución [pertenecientes] a ese núcleo de normas intangibles que, probablemente, ni siquiera una asamblea constituyente podría ignorar”[104]. Al mismo tiempo, podría argumentarse que la deferencia a la soberanía implica que ésta, aunque limitada, es susceptible de reaparecer como consecuencia del ejercicio de la voluntad soberana, mediada por el Parlamento o expresada directamente por el pueblo. Una opción que, además, está expresamente reconocida por el propio Tratado de la Unión Europea, que, en su artículo 50, ha incluido la alternativa de iniciar una vía de retirada conforme a las normas constitucionales, haciendo que la pertenencia a la UE deje de ser irreversible[105].

No pudiendo, aquí, abrir el tema de los límites a la revisión constitucional, lo cierto es que el art. 11 contiene la fórmula política irrenunciable de una Italia que, aunque salió derrotada de la guerra, prometió dedicarse, en igualdad de condiciones con los demás Estados, a la reconstrucción de un orden internacional global, pero también y sobre todo europeo, dedicado a la paz y a la colaboración entre los pueblos^[106]. Considerando, por tanto, que esta frase refleja y plasma el pacto estipulado entre aquellas fuerzas que protagonizaron la liberación del país, no es absurdo concluir que podría ser la base de la costumbre de reconocimiento de la memoria hartiana que podría dar eficacia y validez a todo el ordenamiento jurídico. Una costumbre, por tanto, que nunca podría ser desvirtuada, so pena de no querer inducir una grave ruptura, y en el límite, una rechecha total de la Carta Constitucional. Pero eso, tal vez, sea otra historia.

6. CONCLUSIONES.

Este artículo examina la cuestión de las posibles lecturas que deben darse al artículo 11 de la Constitución como fundamento de la integración europea. Aunque la doctrina ha profundizado suficientemente en él, los nuevos desarrollos y las crisis inesperadas a las que se enfrenta la Unión Europea exigen reflexiones adicionales sobre el valor que esta disposición constitucional está llegando a asumir.

Así pues, el análisis partió del debate en la Asamblea Constituyente, cuya reconstrucción proporcionó resultados interesantes (sección 2). Por ejemplo, que el valor que debía atribuirse al concepto de “limitaciones de la soberanía” no encontró un consenso unánime, mientras que el principio de repudio de la guerra, formalmente vinculado a la influencia de otras Constituciones, se basaba en un sentimiento genuino, movido por el decisivo apartamiento de la Italia democrática frente a las políticas de conquista y prevaricación de los pueblos llevadas a cabo en el marco de ordenamientos jurídicos anteriores. La solemnidad de estos reconocimientos preparó el terreno para la calificación del artículo 11 como principio “supranacional”, “fundamental” o incluso “supremo”.

La primera cuestión que debe resolverse (apartado 3) se refiere a la identificación de un vínculo entre la semántica del artículo y el proceso de integración europea. Al no existir referencias textuales directas, no solo acuden al rescate algunas importantes pistas de los trabajos preparatorios, sino también una copiosa jurisprudencia constitucional. El Tribunal, validando la elección del Parlamento de proceder a la ratificación de los Tratados por ley ordinaria, ha continuado posteriormente con este enfoque, terminando por reconocer en el artículo 11, como hemos visto, la piedra angular del proceso de integración de Italia en la Unión Europea.

Es más, el propio Tribunal, haciendo una revisión respecto a la posición adoptada en 1964, pasó de aceptar el valor únicamente “programático” o a lo sumo “permisivo” extraído por aquella doctrina primitiva que operaba en un clima de Constitución no aplicada, a declamar, por el contrario, la dimensión plenamente procesal y sustancial del artículo.

Esto queda, sin embargo, expresado solo entre líneas de pronunciamientos un tanto oraculares, pero nunca se exterioriza del todo, estimulando opiniones divergentes en la doctrina. A medida que se estrechan los mecanismos de integración entre los Estados miembros, el problema de identificar los límites sustantivos del artículo 11 se hace cada vez más acuciante. De hecho, se sitúa en una estrecha correlación, si no de oposición decisiva, con la noción de soberanía. Por este motivo, en la sección 4 hemos optado por examinar el nivel sustantivo del artículo 11 centrándonos precisamente en la noción de “limitaciones de la soberanía”. Una noción que, como se ha señalado, nos obliga a examinar, en primer lugar, si es capaz de propagarse libremente en los espacios libres de la Constitución y, en segundo lugar, si en un determinado momento no corre el riesgo de entrar en terra incognita, desbordando cualquier posible delimitación constitucional.

El primer elemento de reflexión (sección 4.1) se centró en resolver la cuestión de la doble lectura de las limitaciones de soberanía como “a-técnicas” o “técnicas”. Si la noción a-técnica deja suficiente laxitud interpretativa a la idea de limitaciones de la soberanía, entendidas éstas de manera débil (meras obligaciones internacionales), por el contrario, la noción técnica las lee como un verdadero desplazamiento extra ordinem del ejercicio de los poderes soberanos y, por tanto, debe encontrar necesariamente sólidas guías constitucionales. Esta acepción, perteneciente al mundo de Sollen —de lo que debe ser— parece la más convincente en el contexto actual, teniendo en cuenta además la evolución de la jurisprudencia constitucional.

No obstante, si uno se adhiere a ella, debe, por la misma razón, admitir un cambio profundo en la idea misma de soberanía, cada vez más obturada por la interpenetración entre los niveles nacional y europeo: por esta razón, entonces, las teorizaciones más recientes sobre el artículo 11 han pasado a explorar el potencial “prescriptivo” de la propia norma, creyendo que un mandato de tan crucial importancia debe sustraerse al juego de los impulsos políticos y adscribirse, en cambio, a una dimensión suprema.

Colocar el artículo 11 en una vitrina es una ambición muy seria en intenciones que, sin embargo, podría verse bloqueada por objeciones basadas en el valor meramente fáctico o material de las justificaciones deducibles de la conveniencia de la permanencia de Italia en la Unión Europea. Por lo tanto, seguiría sin haber argumentos jurídicos convincentes en apoyo de la no revisibilidad (al menos *in peius*) del artículo 11. Cabe deducir, por tanto, que, si bien no

puede derivarse una cierta dimensión prescriptiva, ciertamente no puede negarse al artículo 11 cierta dimensión “persuasiva”, dado que la desviación de los objetivos en él enunciados configuraría, si no una violación expresa de la Constitución, la apertura de una situación de potencial inaplicación[107].

En cuanto al segundo punto (apartado 4.2), se ha puesto de manifiesto cómo los límites constitucionales a la integración europea están profundamente ligados a la suerte de la idea de soberanía por la que se toma partido y cómo el Tribunal Constitucional no ha ido más allá del principio de correspondencia entre lo pedido y lo pronunciado, limitándose a elaborar una doctrina de los contralímites centrada en la teoría de las fuentes. Y sin embargo, como señalan algunos autores, los contralímites podrían tener un valor más allá incluso de la propia dimensión europea y actuar como la última salvaguarda de la soberanía “estatal popular”, útil en todos los contextos.

Las consideraciones anteriores hacen aún más difícil pronunciarse sobre los nudos no resueltos (sección 5): en particular, sobre el valor que debe atribuirse al principio de participación en las organizaciones internacionales. Si se sigue el camino elevado de considerar el conjunto del artículo 11 como norma suprema o fundamental, hay que aceptar necesariamente la lectura “unitaria” de la norma: una lectura que parece más correcta a la luz de la evolución contemporánea y que, sin embargo, no niega la intención histórica de los Constituyentes. Pero esto no proporciona respuestas infalsificables al segundo dilema, a saber, las consecuencias de atribuir un valor supremo o fundamental al artículo 11. Si, ciertamente, esto puede facilitar una mayor resistencia a la revisión constitucional en virtud del art. 138, difícilmente podría actuar como obstáculo a revisiones torticeras al margen de este procedimiento.

En definitiva, la investigación histórico-jurídica realizada hasta ahora nos permite llegar (al menos) a un punto fijo crucial: que el artículo 11 deriva su peso primordial del contexto particular vivido en la fase constituyente, que cimentó sus premisas. Un contexto que no se ha consumido por el paso del tiempo, ya que ha dejado importantes huellas en todo el entramado jurídico posterior. El entendimiento tácito que unió las manos de todos los padres constituyentes, por tanto, no se disolvió con el envejecimiento de la Constitución, sino que, nos parece, aún mantiene con firmeza los hilos del pacto constitucional sobre el que se asienta nuestro ordenamiento jurídico. Si no es una Grundnorm, el lector podrá considerarla, como ya se ha dicho, al menos una norma de reconocimiento, fruto del pacto suscrito y reconocido por las fuerzas políticas para otorgar validez, unidad y coherencia a todo el ordenamiento jurídico.

Resumen: La evolución y las crisis sin precedentes a las que se enfrenta actualmente la Unión Europea exigen nuevas reflexiones sobre el significado que el artículo 11 de la Constitución ha llegado a asumir como fundamento de la integración europea desde 1948 hasta nuestros días. Para ello, este artículo comienza por recordar algunos momentos fundamentales del debate en la Asamblea Constituyente con el fin de comprender las consecuencias de la inclusión del artículo 11 entre los principios fundamentales. A continuación, ilustra el proceso de evolución interpretativa al que ha sido sometido, a través del cual sus proposiciones han sido aclamadas como fundamento de la adhesión a las Comunidades Europeas y “piedra angular” para admitir cualquier otra “limitación de la soberanía”. Posteriormente, se examina esta última noción a la luz de la jurisprudencia sobre los contralímites y de las tesis opuestas de la doctrina. Por último, se concluye con un repaso de los numerosos nudos interpretativos que siguen sin resolverse, inclinándose por la tesis de que, si bien no todos los enunciados del artículo 11 han adquirido un valor prescriptivo, representan, no obstante, una limitación de cierto peso frente a cualquier decisión encaminada a aflojar el proceso de integración europea.

Palabras claves: Cláusulas europeas; integración europea; enmienda constitucional; artículo 11 de la Constitución italiana; retirada de la Unión Europea.

Abstract: The unprecedented developments and crises that the European Union is facing require new reflections on the meaning that Article 11 of the Constitution has acquired as the basis of European integration from 1948 to the present day. To this end, this article begins by reviewing some fundamental aspects of the debate in the Constituent Assembly to understand what are the consequences of Article 11's inclusion among the fundamental principles. The article then illustrates the process of interpretive evolution to which it has been subjected, through which its propositions have been established as the basis for joining the European Communities and as a “key” to admit any further “limitation of sovereignty”. Subsequently, the article focuses on examining this latter notion in light of case law on “controlimiti” and diverse doctrinal theories. Finally, the article concludes with a review of the many interpretive issues that remain unresolved, leaning towards the theory that, although not all of the statements of Article 11 have acquired a prescriptive value, they nevertheless represent a weighty constraint against any decisions aimed at loosening the process of European integration.

Key words: European Clauses; European Integration; Constitutional Amendment; Article 11 of the Italian Constitution; Withdrawal from the European Union.

Recibido: 2 de octubre de 2023

Aceptado: 2 de octubre de 2023

[01] ycitino@luiss.it.

[02] M. BENVENUTI, “Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni”, *Osservatorio Costituzionale AIC*, núm. 3, 2022, p. 20-46: espec. 24 ss.

[03] La cita está tomada del prefacio de A. VANDAL, *L'avvento di Bonaparte*, Milán 1931, II, p. 36.

[04] P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna 2016, p. 10, lo reconoce ya desde las primeras páginas, admitiendo que la Constitución “no es reducible al canónico texto escrito”, sino que es “el producto, en constante actividad vital, del entrelazamiento de muchos factores: el peso de la historia [...]; la acción de las fuerzas políticas [...]; la labor de los intérpretes [...]; el propio papel de las diversas circunstancias que empujan a esos actores que acabamos de mencionar a adoptar determinadas posiciones y determinadas decisiones”. [traducido]

[05] La referencia es al famoso adagio “On ne naît pas femme, on le devient”, tomado de S. DE BEAUVOIR, *Le deuxième sexe*, París 1949, p. 13. El europeísmo italiano es, de hecho, un sentimiento contradictorio en sus inicios, aunque la Constitución que entró en vigor en 1948, si bien no contiene referencias expresas a la dimensión europea, nació sin embargo bajo el signo de la construcción europea, entre la que destaca el *Manifiesto de Ventotene*, redactado por Altiero Spinelli, Ernesto Rossi y Eugenio Colorni durante la Resistencia. Véanse a este respecto las consideraciones de A. MANZELLA, “Il Manifesto della Costituzione”, *Quaderni costituzionali*, núm. 4, 2021, p. 965-969.

[06] A.C., Primera Subcomisión, sesión del 3 de diciembre de 1946, 452. Véase también G. DOSSETTI, “Lo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli ordinamenti. Libertà di opinione, di coscienza e di culto”, *Informe presentado en la Primera Subcomisión*, en <https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/relaz_proposte/I_Sottocommissione/10nc.pdf>.

[07] Traducción de la autora.

[08] Por otra parte, no había encontrado aprobación unánime en los trabajos de la Comisión de Estudios para la Reorganización del Estado, instituida por Decreto Legislativo núm. 435, de 31 de julio de 1945, con el fin de preparar los trabajos de la Asamblea Constituyente (la llamada Comisión Forti). En el Informe de la Primera Subcomisión, sobre “Problemas Constitucionales”, si bien no se avanzaba ningún impedimento a la posible inclusión de ideales pacifistas, se expresaba, por el contrario, perplejidad sobre la conveniencia de incluir en la Constitución “declaraciones unilaterales más detalladas que pudieran implicar limitaciones a la soberanía”. Véase COMISIÓN DE ESTUDIOS RELATIVOS A LA REORGANIZACIÓN DEL ESTADO, *Informe a la Asamblea Constituyente*. Tomo I. Problemas constitucionales, Organización del Estado, Roma, 1946, p. 11.

[09] A.C., Primera Subcomisión, sesión del 3 de diciembre de 1946, p. 453. Esta posición reflejaba el pensamiento expresado en la Comisión Forti, cuyo informe manifestaba su preocupación “por la posición de subordinación del orden interno al internacional, que así se establecería: lo cual, hecho unilateralmente, terminaría por colocar a nuestro Estado en una condición de inferioridad frente a otros Estados”. De ahí, presumiblemente, puede entenderse el germen de la expresión “condición de reciprocidad”. Véase COMISIÓN DE ESTUDIOS RELATIVOS A LA REORGANIZACIÓN DEL ESTADO, *Informe, cit.*, p. 12.

[10] *Ibidem*.

[11] Se apartaron, por tanto, del párrafo 12 del preámbulo de la Constitución francesa de 1946, que afirmaba que “sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix”, sirviendo de modelo para la versión de Dossetti.

[12] El texto sobre el que se debatía en la reunión plenaria del 24 de enero de 1947 era el Artículo 4 votado en la Comisión de los 75, fruto de la coordinación formal del Comité de redacción y que decía: “Italia renuncia a la guerra como instrumento de conquista o de ofensa a la libertad de los demás pueblos y permite, a condición de reciprocidad y de igualdad, las limitaciones de soberanía necesarias para una organización internacional que asegure la paz y la justicia para los pueblos”.

[13] Para un comentario coetáneo a la aprobación de la Constitución española de 1931, entre los clásicos que acogen positivamente el texto, véase B. MIRKINE-GUETZEVITCH, “La nouvelle Constitution espagnole”, *Revue politique et parlementaire*, 1932; C. D'ASCOLI, *La Constitution espagnole de 1931*, Paris, 1932. También considere el tratado sistemático de A. POSADA, *La nouvelle Constitution espagnole*, Librairie du Recueil, Paris, 1932 que, aun siendo optimista, afirma que no se podrá juzgar el texto apenas aprobado en aquel momento, sino cuando se hayan puesto en marcha el “moteur électoral” y el sistema de “freins et contrepoids” (cap. XIX); cf. el comentario técnico-jurídico de N. PÉREZ SERRANO, *La Constitución de 1931* [1931], reeditado por Tecnos, 2021. Para una referencia específica al pacifismo y a las disposiciones de la Constitución española relativas al orden internacional, merece ser señalado L. LEGAZ Y LACAMBRA, “Las garantías constitucionales del Derecho Internacional” (con especial referencia a la Constitución española, en *Revista de derecho público*, 2, 1933, p. 301 ss.; J.R. DE ORUE, “Preceptos internacionales de la Constitución española”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1932. Por último, en el proceso de gestación de la Constitución, es obligatorio hacer referencia a J. DE ASÚA, *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Ed. Reus, Madrid, 1932.

[14] Basta pensar, por ejemplo, que en la recién creada Organización de las Naciones Unidas, Italia ya no estaba incluida entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, perdiendo ese estatus de gran potencia mundial sellado, en lugar de ser miembro del Consejo de la Sociedad de Naciones.

[15] Véase, por ejemplo, el discurso del Sr. Crispo, A.C., sesión plenaria del 13 de marzo de 1947, p. 2036. Pero también la de Bencivenga, p. 2047, que señala el riesgo de interpretaciones desviadas del concepto de guerra, tendentes a poner excepciones a la disposición constitucional, como ocurrió en la tradición francesa posterior a la Constitución de 1848 (los pueblos libres no son pueblos sometidos a la monarquía, la guerra de conquista no es la destinada a asegurar las fronteras, etc.).

[16] M. CARTABIA, *cit.*, p. 265.

[17] Véase Asamblea Constituyente, sesión del 22 de mayo de 1947, p. 4173, donde, en relación con el examen del artículo 49 (futuro 52 de la Const.), Cairo presentó una enmienda para que el servicio militar no fuera obligatorio y que “La República, en el marco de las convenciones internacionales, aplicará la neutralidad perpetua”.

[18] Cf. la Constitución francesa de 1946, que declaraba en el párrafo 11 de su preámbulo que “la República francesa, fiel a sus tradiciones, se ajusta a las reglas del derecho público internacional. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple”, con una fraseología que, posteriormente, no recogería la posterior Constitución de 1958. Sobre el significado constitucional de “repudio”, véase M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Nápoles 2010, espec. p. 33 y ss.

[19] G. DE VERGOTTINI, “Guerra e attuazione della Costituzione. Intervento al convegno «Guerra e Costituzione»”, Roma 12 aprile 2003, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2003, disponible en línea <https://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20060811162245.pdf> (consultado el 27 de enero de 2023), p. 3; M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali*, *cit.*, p. 23.

[20] Una línea entre cuyos partidarios se encuentran no solo juristas (por ejemplo, A. CASSESE, “Politica estera e relazioni internazionali nel disegno emerso alla Assemblea Costituente”, en U. DE SIERVO (ed.), *Scelte della costituente e cultura giuridica*, Bolonia 1980, II, p. 505-549 o, más recientemente, C. DE FIORES, “Il principio pacifista, la ratifica dei Trattati internazionali e la questione della NATO”, *Democrazia e diritto*, 2, 2020, p. 53) sino

también historiadores. Véase, por ejemplo, la reconstrucción de G. FORMIGONI, *Storia d'Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, Bolonia 2016, p. 94.

[21] Se trata, sin embargo, de una afirmación que parece refutar el Tribunal Constitucional, que, por el contrario, ha delineado repetidamente límites claros entre ambas normas. Piénsese, por ejemplo, en la sentencia núm. 146/1996, en la que el juez de leyes reiteró que “el artículo 10.1 de la Constitución, al referirse, a efectos de la adaptación del Derecho interno, a «las normas de Derecho internacional generalmente reconocidas», pretendía referirse únicamente a las normas internacionales de carácter consuetudinario y no a las de carácter pactado”, mientras que el artículo 11 se refería a un ámbito de actuación distinto (“las normas del Tratado de Roma constitutivo de las Comunidades Europeas”).

[22] Una entrada que, ciertamente, se temía, ya que, como se deduce de la intervención del Hon. Pietro Mancini (PSI) en la sesión del 11 de diciembre de 1946 de la Primera Subcomisión, p. 476, el riesgo de abrirse a la adaptación automática del derecho de gentes se plasmaba en el hecho de que éste había sido sustituido por el “derecho del vencedor sobre el vencido”. Por otra parte, la afirmación oracular del Honorable Mario Zagari (socialista), que tomó la palabra en sesión plenaria para afirmar que “no solo Italia consiente limitaciones de soberanía; Italia quiere estas limitaciones de soberanía. Es Italia la que tiene conciencia de un nuevo orden pacífico”. Asamblea Constituyente, discurso del Honorable Zagari, sesión del 24 de marzo de 1947, 2430.

[23] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, I, p. 158.

[24] Cf. U. ALLEGRETTI, “Costituzione italiana e dimensione internazionale”, *Democrazia e diritto*, 1994, p. 95-109; C. DE FIORES, *Il principio pacifista*, cit., p. 53; M. GALDI, “«Tra pace e guerra»: i principi fondamentali della Costituzione come valori di pacificazione”, *Federalismi.it*, núm. 2, 2023, p. 78-103, p. 87.

[25] U. ALLEGRETTI, *Costituzione*, cit., pp. 99 ss.

[26] Sobre el tema, véase ampliamente M. CLAES, “Constitutionalizing Europe at its Source: The 'European Clauses' in the National Constitutions: Evolution and Typology”, *Yearbook of European Law*, vol. 24, núm. 1, 2005, pp. 81-125; L.F. M. BESSELINK *et al.*, «National Constitutional Avenues for Further EU Integration», Parlamento Europeo, DG de Políticas Internas, 2014; N. LUPO, “Clausole «europee» implicite ed esplicite nella Costituzione italiana”, *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, 2022, p. 187-208.

[27] A.C., Comisión de Constitución, enmienda del Sr. Lussu (retirada), sesión del 24 de enero de 1947, p. 166.

[28] Asamblea Constituyente, sesión plenaria, enmienda del Sr. Bastianetto, sesión del 24 de marzo de 1947, p. 2431.

[29] *Ibidem*, p. 2433.

[30] *Ibidem*.

[31] Tanto es así que la introducción del apartado 1 del artículo 117 de la Constitución, como consecuencia de la reforma del Título V, no desbancó la preeminencia del artículo 11, sino que, por el contrario, fue acompañada de una lectura devaluadora. Ello se explica por su ubicación en la segunda parte relativa a las Regiones, Provincias y Municipios, así como por su tenor de límite a la función legislativa estatal, más que de garantía de alcance general para la entrada de normas internacionales y comunitarias. Sobre el tema, véase C. PINELLI, “I limiti generali della potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario”, *Foro italiano*, V, 2001, p. 194 ss; E. CANNIZZARO, “La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali”, *Rivista di diritto internazionale*, núm. 4, 2001, p. 923.

[32] G. LEVI, *L'europeismo ai tempi dell'Assemblea costituente*, Milán 2020, p. 100 y ss. Sin embargo, según N. CATALANO, “Alcance del art. 11 de la Constitución en relación con los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas”, *Il Foro italiano*, núm. 1, 1964, p. 465 y ss., una correcta interpretación del art. 11 tiene en cuenta el hecho de que fue concebido pensando en la adhesión de Italia a las Naciones Unidas, ya que en aquel momento el ideal federativo europeo era solo un espejismo utópico. Así, también G. BIANCO, “Sopranazionalità, sovranità divisa e pluralità degli ordinamenti giuridici”, en *L'ordinamento italiano dopo 50 anni di integrazione europea. Actas de la conferencia de estudio. Alghero, 5-6 de octubre de 2001*, Turín 2002, pp. 203-209, p. 204, basándose principalmente en L. PALADIN, “I «principi fondamentali» della Costituzione repubblicana: una

prospettiva storica”, *Giurisprudenza costituzionale*, núm. 4, 1997, p. 3058 y en E. CANNIZZARO, “Esercizio di competenze e sovranità nell’esperienza giuridica dell’integrazione europea”, *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 118.

[33] Cf. G. MAMMARELLA, P. CACACE, *La politica estera dell’Italia: dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Laterza, Bari-Roma, 2010, II ed., p. 159 que subraya que “la presencia preponderante de fuerzas políticas que se inspiran en valores irreconciliables entre sí hace imposible la definición de orientaciones concretas de política exterior”.

[34] Véase A. VARSORI, *La Cenerentola d’Europa? l’Italia e l’integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.

[35] En este sentido también L. GIANNITI, “I costituenti e l’Europa”, *Federalismi.it*, núm. 16, 2018, p. 1-12, p. 6; N. LUPO, “L’art. 11 della Costituzione e l’appartenenza dell’Italia all’Alleanza atlantica”, en *Il Filangieri. Cuaderno 2022. Costituzione e relazioni internazionali*, 2023, pp. 19-36, p. 27; y A. CASSESE, “Art. 11”, en *Comm. cost. Branca*, Bolonia-Roma 1975, 578.

[36] Asamblea Constituyente, Pleno, sesión del 24 de marzo de 1947, discurso del Presidente Terracini, p. 2433.

[37] P. PASTORELLI, *Il ritorno dell’Italia nell’Occidente: racconto della politica estera italiana dal 15 settembre 1947 al 21 novembre 1949*, Milán 2009, p. 102. Del mismo modo, G. MAMMARELLA y P. CACACE, *La politica estera dell’Italia*, cit., p. 160, sostienen apresuradamente que, en referencia a la segunda parte del art. 11, “los constituyentes pretendían referirse principalmente a las Naciones Unidas más que a las organizaciones europeas, que aún no existían salvo en los programas y esperanzas de los movimientos federalistas”.

[38] G. D’OTTAVIO, “Il discorso politico sull’Europa nell’immediato dopoguerra (1945-1947)”, en G. BERNARDINI *et al.* (eds.), *L’età costituente, Italia 1945-1948*, Bolonia 2017, p. 399.

[39] P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, cit., 302, quien explica cómo las fuerzas conservadoras hicieron hincapié en las críticas ya formuladas durante el debate en la asamblea constituyente, con el objetivo de detener el desarrollo práctico de aquellos artículos a los que no habían logrado oponerse suficientemente en la fase de redacción. Por otro lado, las fuerzas de la izquierda que fueron excluidas del debate y del gobierno “impulsaron el axioma de que la constitución no podía aplicarse sin ellas (de lo contrario habría sido una aplicación falsa)”.

[40] “Casación, división criminal, sentencia de 7 de febrero de 1948”, *Il Foro italiano*, vol. 71, núm. 2, 1948, pp. 57-64, con comentario de G. AZZARITI, *La retroattività di leggi penali anteriori alla nuova Costituzione*, en *idem*.

[41] G. FORMIGONI, *Storia d’Italia*, cit., p. 87.

[42] C. FUSARO, “Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)”, *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, núm. 2, 2015, p. 431-555, p. 441.

[43] Hubo que esperar hasta la Ley Constitucional de 9 de febrero de 1963, núm. 2, para un reconocimiento formal de la práctica.

[44] Que se recuerden los efectos del discurso pronunciado en el Congreso americano por el entonces presidente Truman en marzo de 1947 (“Doctrina Truman”). G. FORMIGONI, *Storia d’Italia*, cit., p. 107.

[45] La primera organización europea creada después de la Segunda Guerra Mundial fue la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), creada en París el 16 de abril de 1948. A. COLOMBO, “Europa: la lunga marcia di un’idea”, *Il Politico*, núm. 2, 1986, 169-180, no oculta su escepticismo sobre la contribución de las pequeñas organizaciones sectoriales al proyecto de unificación europea, que no es viable si los Estados miembros no están dispuestos a renunciar a parte de sus poderes de decisión. Sobre el tema, véase también la reconstrucción rápida pero cuidadosa de M. AGNOLI, “Dalla Organizzazione europea di cooperazione economica all’Unione europea”, *L’Amministrazione italiana*, núm. 1, 2005, p. 70-73.

[46] L. GIANNITI, *I costituenti e l’Europa*, cit., p. 4.

[47] A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa?*, cit., p. 43, que cita, por ejemplo, al influyente embajador Pietro Quaroni, en aquella época en servicio en París.

[48] M. MIELE, “L’esecuzione nell’ordinamento italiano degli atti internazionali istitutivi della Comunità europea e dell’Euratom”, *Diritto internazionale*, 1961.

[49] A. CASSESE, cit., p. 584.

[50] Tesis sostenida, antes de la sent. núm. 14/1964, por N. CATALANO, “L’inserimento diretto della normativa comunitaria negli ordinamenti giuridici degli Stati membri”, *Quaderni dell’Università di Ferrara*, 1961 y luego reiterada por *Idem*, “Portata dell’art. 11”, cit., p. 465 ss.; A. MIGLIAZZA, *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli stati membri*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 132.

[51] Así en el sent. 14/1964 y N. CATALANO, “Portata dell’art. 11”, cit., p. 470.

[52] Entre los primeros en estudiarlo, P.F. LOTITO, “Integrazione comunitaria e regole costituzionali: gli esempi di Francia, Germania e Spagna”, *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 155 ss.

[53] El texto del artículo 114 decía: “[...] Se puede permitir la limitación de la soberanía por ley aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. La ley se somete a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, un tercio de los miembros de una Cámara u ochocientos mil electores o cinco Asambleas regionales lo solicitan. La ley sometida a referéndum no se promulga si no es aprobada por la mayoría de los votos válidos”.

[54] U. ALLEGRETTI, P. CARETTI, “Riforma costituzionale, globalizzazione, «treaty-making power» e partecipazione italiana al processo di integrazione europea”, *Diritto pubblico*, núm. 3, 1997, 671 y ss. Para una reconstrucción del debate, en general, véase C. CURTI GIALDINO, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della bicamerale*, Giuffrè, Milano, 1998.

[55] Como es bien sabido, fue redactado en 2003 y aprobado por el Consejo Europeo el 18 de junio de 2004. El texto dio lugar al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, publicado en el DO C 310 de 16 de diciembre de 2004. Sin embargo, el proceso de ratificación se vio interrumpido por los resultados negativos de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos en 2005.

[56] Así E. CANNIZZARO, “Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea”, en *Il diritto dell’Unione Europea*, núm. 2, 2000, p. 241-265, p. 242.

[57] L. BARTOLUCCI, “Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle «clausole europee» dalla Costituzione”, *www.osservatoriosullefonti.it*, núm. 3, 2018, p. 1-14. Véase también P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino 1996, quien en la p. 208 cuestiona la diferente implicación de la idea de limitaciones y cesiones de soberanía.

[58] En este sentido, también L. PALADIN, “I «principi fondamentali»”, cit., p. 3055. Sin embargo, para A. CASSESE, “Art. 11”, cit., p. 579, la no objeción de dos discursos en los trabajos preparatorios adquiriría un significado importante. El eminente jurista recuerda, en particular, la del Honorable Cevolotto que citó “los puertos y aeródromos” como ejemplo de limitación de la soberanía (Primera Subcomisión, sesión del 3 de diciembre de 1946, p. 453); así como la del Honorable Bastianetto que afirmó que al estipular la Carta de la ONU “las Naciones Unidas han renunciado a una parte de su soberanía” (Asamblea Constituyente, sesión plenaria, sesión de la tarde del 24 de marzo de 1947, p. 2434).

[59] M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali*, cit., p. 30.

[60] *Ibidem*.

[61] A. CASSESE, “Art. 11”, cit., p. 579. En el mismo sentido, G. BIANCO, *Sopranazionalità*, cit., p. 205, para quien el artículo 11 habla de “limitaciones” y no de “transferencias”. De ello se seguiría que las transferencias de soberanía efectuadas a las Comunidades Europeas, en opinión del autor, “no coinciden perfectamente con la letra del artículo 11 de la Constitución”.

[62] A. CASSESE, “Art. 11”, *cit.*, p. 579.

[63] La exigencia de una participación equivalente de los Estados es considerada con mucha atención en la literatura contemporánea a la aprobación de la Constitución. Cf., por ejemplo, A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milán, Giuffrè, 1948, p. 47, quien explica cómo para que esté “ausente cualquier aspecto de lesión de la propia soberanía [...] puede cumplirse si la disminución de soberanía se realiza en medida equivalente para todos, de modo que la condición inicial y originaria de igualdad entre los Estados participantes continúe vigente en el sistema de coordinación”.

[64] La idea de soberanía en sentido técnico es desarrollada en disensión deferente de la sentencia 183/1973 del Tribunal Constitucional por N. CATALANO, “Portata dell’art. 11”, *cit.*, pp. 467 y 470, definiendo las limitaciones a la soberanía como implicando no meras obligaciones o compromisos en el plano internacional, sino verdaderas “modificaciones implícitas de la Constitución”, “derogaciones de preceptos constitucionales”.

[65] El Tribunal afirma (párrafo 5, dir.) que la fórmula “limitaciones de la soberanía” “legitima las limitaciones de los poderes del Estado en cuanto al ejercicio de funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, tales como eran necesarias para el establecimiento de una Comunidad entre los Estados europeos, es decir, de una nueva organización interestatal, de tipo supranacional, de carácter permanente, con personalidad jurídica y capacidad de representación internacional”. Una teoría que más tarde encontraría un firme asidero en las conceptualizaciones internacionalistas, sobre las que, por ejemplo, R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Nápoles, 5ª ed., 1989.

[66] U. ALLEGRETTI, *Costituzione, cit.*, p. 102.

[67] Sobre el tema de la soberanía compartida, véase M. CARTABIA, “The legacy of sovereignty in Italian constitutional debate”, en N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition: essays in European law*, Hart 2006, p. 321; S. CASSESE, “Stato in trasformazione”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 2, 2016, p. 331-345; A. RUGGERI, “L’integrazione europea, attraverso i diritti, e il «valore» della Costituzione”, en A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, Roma 2014, p. 473 ss. *Idem*, “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”, *Federalismi.it*, núm. 11, 2016, p. 1-34; G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino 2006, espec. p. 361 ss. Para una tesis ligeramente diferente de una soberanía “dividida”, véase G. BIANCO, *Sopranazionalità, cit.*, p. 206.

[68] N. LUPO, “Clausole «europee»”, *cit.*, p. 197.

[69] N. LUPO, “L’art. 11 come «chiave di volta»”, *cit.*, p. 24.

[70] *Ibidem*, 25. También A. MIGLIO, “Le incertezze dell’Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell’Unione europea”, *Federalismi.it*, núm. 12, 2019, p. 1-30, p. 9 que habla de “pertenencia necesaria”.

[71] Como es bien sabido, ni Palestina ni el Vaticano son miembros de pleno derecho de la ONU, sino que participan como observadores. Distinto, y doloroso, es el caso de Taiwán, que, tras haber sido miembro permanente del Consejo de Seguridad como territorio de la República de China hasta 1971, se enfrenta hoy al veto infranqueable de la República Popular China, que le sucedió en el poderoso foro mundial.

[72] Y, sin embargo, hay que recordar cómo ilustres autores, aun reconociendo que el artículo 11 de la Constitución se inspiraba en la participación en las Naciones Unidas, han descartado contradictoriamente que la participación de Italia en la ONU supusiera “limitaciones a la soberanía”. Así, por ejemplo, L. PALADIN, “I «principi fondamentali»”, *cit.*, p. 3056. Sin embargo, más adelante, en la p. 3058, el propio Paladin reconoce que “la soberanía italiana se ha visto doblemente erosionada: tanto porque el ejercicio real de la misma, en lo que se refiere a la defensa del país, se ha traspasado a las estructuras de la OTAN desde hace varias décadas; como porque -sola- Italia seguiría siendo incapaz de reaccionar ante una agresión por parte de Estados militarmente equipados”.

[73] Véase UN GA, Resolution ES-11/3, *Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council*, 7 de abril de 2022, disponible en línea <<https://digitallibrary.un.org/record/3967950?ln=en>>, consultado el 30 de enero de 2023.

[74] Consideración que respondería así a las preguntas planteadas en su momento por K. LENAERTS y M. DESOMER, “New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy”, *Common Market Law Review*, núm. 39, 2002, p. 1217-1253.

[75] Así, por ejemplo, C. DE FIORES, “Europa, Stato e sovranità dopo la Brexit”, *Teoria Politica*, núm. 7, 2017, p. 204.

[76] De ahí la otra vertiente interpretativa dirigida a identificar el fundamento de los contralímites no tanto en el artículo 11 como en el artículo 1, como especificación del principio democrático. Véase G. SILVESTRI, “Sovranità vs. Diritti fondamentali”, *Questione giustizia*, núm. 1, 2015, p. 60, según el cual “la ratio general de los contralímites (más allá de las diferencias relativas a las fuentes externas individuales a las que, de vez en cuando, se hace referencia) puede deducirse del párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución, que subordina la propia soberanía popular a las «formas» y a los «límites» de la Constitución. Esto significa que ningún sujeto institucional, ni siquiera el propio pueblo, puede deliberar actos lesivos de los fundamentos mismos del orden constitucional, sin incurrir en el vicio de contradicción, resultante del uso de un poder conferido por la Constitución contra la propia Constitución”.

[77] Véase A. GUAZZAROTTI, “La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei”, *DPCE Online*, 1/2020, pp. 327-353.

[78] Así, M. LUCIANI, “Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale”, *Rivista AIC*, núm. 2, 2016, p. 5.

[79] A. MANZELLA, *Il Manifesto della Costituzione*, cit., p. 967.

[80] Sobre este punto, pero hasta 2014, véase la reseña de R. NEVOLA, “Le limitazioni della sovranità statale in favore dell’Unione europea nella giurisprudenza costituzionale - Il sistema delle fonti”, *Corte costituzionale, Servizio studi*, maggio 2014, disponible en línea <www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_262.pdf>, consultado el 30 de enero de 2023. Sobre los contralímites, por ejemplo, P. FARAGUNA, “Il Bundesverfassungsgericht e l’Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, núm. 2, 2016, p. 431-464; S. RISOLI, “Oltre il confine stabilito. Teoria e funzionamento dei «controlimiti»”, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2017; A.C. VISCONTI, “Integrazione europea e «controlimiti». Una necessaria actio finium regundorum?”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, núm. 2, 2017, p. 543-565.

[81] Sobre la cual, en primer lugar, la Sentencia núm. 183/1973, fundamento 9, que afirma: “sobre la base del artículo 11 de la Constitución se han permitido limitaciones de la soberanía únicamente para la consecución de los fines en él indicados; y debe excluirse, por tanto, que tales limitaciones [...] puedan suponer en todo caso para los órganos de la C.E.E. una facultad inadmisibles de violar los principios fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional, o los derechos inalienables de la persona humana”.

[82] La autoría de la expresión se debe, como es bien sabido, a P. BARILE, “Il cammino comunitario della Corte, Il cammino comunitario della Corte”, *Giurisprudenza costituzionale*, núm. 3, 1973, p. 2406-2419, en especial p. 2416.

[83] Tribunal Constitucional, ord. núm. 24 de 2017. Entre los numerosos comentarios, al menos G. PICCIRILLI, “The «Taricco Saga»: the Italian Constitutional Court Continues Its European Journey”, *European Constitutional Law Review*, vol. 14, núm. 4, 2018, p. 814-33; M. BONELLI, “The Taricco Saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 25, núm. 3, 2018, p. 357-373; A. ANZON, “La Corte costituzionale è ferma sui “controlimiti”, ma rovescia sulla Corte europea di Giustizia Ponere di farne applicazione bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri”, *Osservatorio AIC*, núm. 2, 2017, p. 1-23; R. BIN, “Taricco: aspettando Godot, leggiamo Yves Bot”, *Forum Quad. cost.*, 13 Noviembre 2017; M. LUCIANI, “Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo”, *Osservatorio AIC*, núm. 1, 2017, p. 1-11; A. RUGGERI, “Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, en una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)”, *Consulta Online*, núm. 1, 2017, p. 81-88.

[84] A. GUAZZAROTTI, “Articolo 11”, en F. CLEMENTI *et al.* (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna 2021, II ed., vol. I, p. 85-91, p. 90.

[85] Traducción de la autora. Sent. 227/2010.

[86] Traducción de la autora. Ord. 24/2017.

[87] Sobre la conveniencia, por otra parte, de explicitar y “constitucionalizar” los contralímites, véase el debate desarrollado en torno a las propuestas de modificación del artículo 11: Y.M. CITINO, “I tentativi di revisione delle modalità di partecipazione dell’Italia all’Unione Europea nella XVIII legislatura: un bilancio costituzionale”, *Rivista AIC*, núm. 3, 2022, p. 162-186. Cf. también M. CARTABIA, “La revisione dell’art. 11 della Costituzione: una giusta esigenza, un discutibile rimedio”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2003, p. 1522-1531.

[88] E. CANNIZZARO, “Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali”, en A. BERNARDI (ed.), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017, p. 61.

[89] La recuperación de la centralidad se vio reforzada por la activación de la facultad de remisión prejudicial (Sentencia núm. 102/2008 y ordenanzas núm. 103/2008 y 207/2013).

[90] Traducción de la autora.

[91] El Tribunal afirma que, al ratificar los Tratados comunitarios, Italia ha pasado a formar parte del ordenamiento jurídico comunitario, es decir, de un ordenamiento jurídico autónomo, integrado y coordinado con el interno.

[92] R. MASTROIANNI, “Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali”, *European Papers*, vol. 5, núm. 1, 2020, p. 493-522.

[93] Por ejemplo, las sentencias núm. 183/1973 y núm. 227/2010.

[94] Así, por ejemplo, U. ALLEGRETTI, *Guerra del Golfo e Costituzione*, *cit.*, p. 392, quien describe la “estrategia textual del artículo 11” como una “enumeración en la que cada miembro de la lista se añade a los demás sin sustituirlos”, pero solo la primera proposición sería “específica y perentoria, tan vigorosamente formulada que no puede ser ignorada ni siquiera en nombre de otra”. Véase también G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino 2006, p. 181.

[95] N. LUPO, “L’art. 11 della Costituzione e l’appartenenza dell’Italia all’Alleanza atlantica”, *cit.*, p. 23; A. GUAZZAROTTI, “Articolo 11”, *cit.*, p. 85; P. MORI, “Il principio di apertura al diritto internazionale e al diritto europeo”, L. VENTURA y A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015, p. 554.

[96] La tesis surgió en P. BARILE, “I poteri del Presidente della Repubblica”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, p. 307.

[97] Dos clasificaciones que no son totalmente coincidentes, como se explica en F. MODUGNO, “Principi fondamentali, generali, supremi”, en *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, 2006, p. 4490 y ss.

[98] M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1955, p. 1; así como M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 30.

[99] Traducción de la autora. M. BON VALSASSINA, *op. cit.*, p. 116.

[100] *Ibidem*.

[101] Se adhiere a esta visión también U. ALLEGRETTI, *Costituzione italiana e dimensione internazionale*, *cit.*, p. 99.

[102] Así, por ejemplo, U. ALLEGRETTI, “Guerra del Golfo e Costituzione”, *Il Foro italiano*, 1991, p. 412.

[103] Traducción de la autora. U. ALLEGRETTI, *Costituzione italiana e dimensione internazionale*, *cit.*, p. 99.

[104] Traducción de la autora. *Ibidem*.

[105] A. GUAZZAROTTI, “La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei”, *DPCE Online*, núm. 1, 2020, p. 332.

[106] U. ALLEGRETTI, *Costituzione italiana, cit.*, p. 100 ss.

[107] Esta tesis se acerca a la de R. IBRIDO, “L’art. 11 della Costituzione come clausola di cooperazione societaria e «fattore condizionante» della politica estera italiana”, en V. LIPPOLIS (coord.), *Il Filangieri. Quaderno 2022. Costituzione e relazioni internazionali*, Napoli 2023, pp. 37-66, esp. p. 44 y ss.