



IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO NEL TERZO MILLENNIO:
SCRITTI IN ONORE DI PAOLA BILANCIA
2 FEBBRAIO 2022

Clausole “europee” implicite ed
esplicite nella Costituzione italiana

di Nicola Lupo
Professore ordinario di Diritto pubblico
LUISS Guido Carli

Clausole “europee” implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*

di **Nicola Lupo**

Professore ordinario di Diritto pubblico
LUISS Guido Carli

Abstract [It]: Il contributo analizza i legami tra la Costituzione italiana e il processo di integrazione europea, legami che sono in genere delineati dalle “clausole europee”: le disposizioni costituzionali – contenute nel testo originario delle Costituzioni degli Stati membri o introdotte in seguito – che, con formule assai variegata, consentono o richiedono l’adesione all’Unione europea, ponendo eventualmente limiti e condizioni alle future tappe del processo di integrazione europea. A questo scopo, larga parte del contributo è dedicata all’analisi della disposizione che, per l’Italia, ha funzionato da clausola europea “implicita e generale”: ossia, l’art. 11 della Costituzione italiana. Si ripercorreranno le sue origini, in Assemblea Costituente e alla luce dell’esperienza fascista, i suoi molteplici (ma strettamente connessi) contenuti e, soprattutto, l’interpretazione di tale articolo che si è affermata, sin dagli anni ’50, al fine di dare esecuzione in Italia dei trattati istitutivi delle Comunità europee. Si dà inoltre conto del referendum consultivo svoltosi nel 1989 e delle revisioni costituzionali intervenute successivamente, con cui si sono introdotti specifici ed espliciti riferimenti all’Unione europea (le più importanti delle quali negli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost.), seppure senza mai sostituire, né emendare la clausola di carattere generale di cui all’art. 11. Si sostiene che l’uso dell’art. 11 della Costituzione come “clausola europea implicita e generale”, pur in origine dovuto a circostanze storico-politiche peculiari, abbia rappresentato uno snodo cruciale e a pieno titolo fondativo per l’evoluzione della Costituzione italiana. L’apertura alle organizzazioni internazionali volte a promuovere la pace e la giustizia tra le nazioni e le conseguenti necessarie limitazioni di sovranità hanno permesso all’Italia di figurare tra i promotori delle diverse fasi dell’integrazione europea; e, al contempo, alla Costituzione repubblicana di evolversi, nell’arco di più di un settantennio, in piena coerenza con i suoi valori fondanti, perlopiù senza bisogno di ricorrere a revisioni costituzionali.

Abstract [En]: The contribution analyzes the links between the Italian Constitution and the process of European integration, which are generally outlined by what in the Constitutions of the Member States are called "European clauses": the constitutional provisions – contained in the original text of the Constitution or introduced later – which, with very varied formulas, allow or require the accession to the European Union, possibly setting limits and conditions to future stages of the process of European integration. To this end, a large part of the contribution is devoted to the analysis of the provision that has functioned as an "implicit and general" European clause: namely, article 11 of the Italian Constitution. The contribution will retrace its origins, in the Constituent Assembly and in the light of the fascist experience, its multiple (but closely) connected contents and, above all, the interpretation of this article that has been affirmed, since the 1950s, in order to implement in Italy the Treaties establishing the European Communities. It also takes into account the consultative referendum held in 1989 and the constitutional revisions approved subsequently, which introduced specific and explicit references to the European Union (the most important of which in articles 81, 97, 117 and 119 of the Constitution), albeit without ever replacing the general clause in article 11 and its crucial role. It is argued that the use of article 11 of the Constitution as an "implicit and general European clause", although originally due to peculiar historical and political circumstances, has represented a crucial and now foundational junction in the evolution of the Italian Constitution. The openness to international organizations aimed at promoting peace and justice among nations and the necessity of the consequent limitations of sovereignty have allowed Italy to figure among the promoters of the various phases of

* Articolo sottoposto a referaggio. Relazione all’ottavo colloquio giuridico italo-polacco, svoltosi a Mragowo il 9-10 settembre 2021. Il contributo è destinato a “Il Costituzionalismo Multilivello nel Terzo Millennio: Scritti in Onore di Paola Bilancia”.

European integration; and the Republican Constitution to evolve, over more than seventy years, in full coherence with its founding values, for the most part without the need to resort to constitutional revisions.

Parole chiave: Art. 11 Cost., integrazione europea, clausola europea, referendum, limitazioni di sovranità

Keywords: Article 11 Italian Constitution, European integration, European clause, referendum, limitations of sovereignty

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Costituzioni nazionali e integrazione europea: le clausole europee nelle Costituzioni degli Stati membri. Cenni. **3.** L'art. 11 della Costituzione italiana: le origini. **4.** L'art. 11 della Costituzione italiana: i contenuti. **5.** L'uso dell'art. 11 per consentire le limitazioni di sovranità necessarie a dare esecuzione ai trattati istitutivi delle Comunità europee. **6.** Il riferimento all'art. 11 Cost. come costante nel "cammino comunitario" della Corte costituzionale. **7.** Il significato costituzionale del referendum consultivo del 1989. **8.** L'inserimento di riferimenti espliciti all'Unione europea nella Costituzione italiana. **9.** Conclusioni.

1. Premessa

I rapporti e gli snodi tra le Costituzioni nazionali e i trattati europei, le tradizioni costituzionali comuni e nazionali, l'identità costituzionale, sono attualmente al centro del dibattito giuspubblicistico, come della giurisprudenza nazionale ed europea, in larga parte del continente. La dimensione costituzionale dell'Unione europea, a lungo sottaciuta o evocata a soli fini retorici, è emersa con chiarezza e richiede di impiegare tutti gli strumenti tipici del diritto costituzionale: un diritto per definizione tenuto a regolare e gestire i conflitti – tra valori, principi, diritti – ai livelli più alti.

In questo quadro, un contributo utile può forse venire dall'analisi dei rapporti tra la Costituzione italiana e l'Unione europea: un'analisi da svolgere ovviamente in chiave dinamica e diacronica, con attenzione perciò sia al testo della carta costituzionale, sia alle sue interpretazioni, per come proposte e seguite dai diversi attori istituzionali (secondo il metodo indicato da Bartole, 2004). Un percorso ormai più che settantennale, che conferma l'importanza di questi rapporti e di questi snodi nel definire i contenuti della Costituzione oggi vigente, in Italia come negli altri Stati membri dell'Unione.

2. Costituzioni nazionali e integrazione europea: le clausole europee nelle Costituzioni degli Stati membri. Cenni

Da tempo l'attenzione degli studiosi si è concentrata sugli snodi tra le Costituzioni nazionali e i trattati europei. Si è osservato come l'ingresso delle norme europee negli ordinamenti nazionali sia stato in più casi esplicitamente previsto e regolato da apposite disposizioni costituzionali, denominate "clausole europee" ("European clauses" or "Europe clauses") (Claes, 2005). In effetti, clausole di tal tipo risultano oggi essere presenti nelle Costituzioni di molti Stati membri (Albi, Bardutzky, 2019).

Una cospicua serie di "clausole europee" sono state introdotte all'interno delle Costituzioni di Stati membri soprattutto dopo il trattato di Maastricht, il quale ha configurato il primo abbozzo di una cittadinanza europea, prevedendo tra l'altro il diritto di voto, attivo e passivo, per i cittadini degli altri

Stati membri, purché residenti, nelle elezioni locali e in quelle per il Parlamento europeo. Anche dietro sollecitazione delle Corti costituzionali, negli ordinamenti in cui esiste un previo controllo di costituzionalità dei trattati internazionali (Lotito, 1993, p. 158 s.), alcune Costituzioni nazionali sono state perciò modificate, introducendovi apposite “clausole europee”: in particolare, ciò è accaduto per due Stati fondatori, ossia per la Costituzione francese e la legge fondamentale tedesca, e altresì per le Costituzioni irlandese e portoghese.

Per gli Stati che hanno aderito all’Unione europea successivamente al trattato di Maastricht, l’impatto costituzionale dell’*acquis communautaire* è risultato essere, sin da subito, più evidente, e, come solo *a posteriori* si è avvertito, potenzialmente più traumatico, specie per gli Stati entrati nel XXI secolo: si spiega così la frequente presenza di una o più specifiche “clausole europee” introdotte appositamente all’interno delle Costituzioni nazionali (Celotto-Groppi, 2004; Albi, 2005).

Attualmente, sulla base di una ricerca effettuata per il Parlamento europeo (L.F.M. Besselink, M. Claes, Š. Imamović, J.H. Reestman, 2014), clausole siffatte sono riscontrabili, o perché presenti sin dall’inizio o perché aggiunte successivamente, nelle Costituzioni di un po’ meno di due terzi degli Stati membri¹. Appaiono tuttora prive di una “clausola europea” le Costituzioni di nove Stati membri: Belgio, Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Spagna.

Nell’ambito della ricerca appena citata, relativamente all’Italia la qualifica di “clausola europea” è attribuita al contenuto dell’art. 117 Cost., come revisionato nel 2001, ove impone alla legislazione statale e regionale di rispettare i vincoli derivanti dall’ordinamento europeo (“*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”): una classificazione invero piuttosto discutibile, come si cercherà di mostrare in questo contributo.

In sintesi, la vicenda italiana appare abbastanza articolata e si è sviluppata essenzialmente intorno all’interpretazione dell’art. 11 Cost. Una disposizione il cui testo, rimasto inalterato dall’entrata in vigore della Costituzione, il 1° gennaio 1948, così recita: “*L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*”.

¹ Come nota sinteticamente lo studio appena citato (p. 19): “Ireland was the first Member State to adapt its Constitution prior to accession in order to remove what were considered as constitutional limits to integration, with a provision specifically geared to the European Union (then European Communities). Most of the Member States that joined in 2004, 2007 and 2013 have equally introduced Europe clauses prior to accession. In other States, though, a Europe clause was included in the constitution only well into membership, typically at the time of the Maastricht Treaty (Germany and France), when the traditional constitutional foundation for membership was no longer considered sufficient”.

È quest'ultima disposizione, collocata tra i principi fondamentali, a rivestire tutt'oggi, come la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto, il ruolo di “chiave di volta” della Costituzione vigente (Lupo, 2020).

3. L'art. 11 della Costituzione italiana: le origini

Il riconoscimento del principio pacifista e l'apertura all'ordinamento internazionale appaiono perfettamente coerenti con le origini della Costituzione italiana entrata in vigore nel 1948. Si trattava di una Repubblica che per molti versi si presentava come una realtà nuova, fondata sui partiti antifascisti che avevano condotto la Resistenza, ma al tempo stesso erede di una delle nazioni sconfitte nella seconda guerra mondiale: era perciò chiara la volontà di non ripetere gli errori del nazionalismo e di promuovere forme avanzate di cooperazione internazionale ad ogni livello possibile (Manzella, 2021).

Nell'art. 11 Cost. non compare alcun riferimento specifico ai processi di integrazione all'interno del continente europeo, che proprio in quegli anni andavano compiendo i loro primi significativi passi. Ciò non vuole dire, però, come pure alcuni hanno sostenuto (Pastorelli, 2009, p. 53), che tale disposizione, in origine, fosse volta esclusivamente a legittimare l'ordinamento delle Nazioni Unite. Al contrario, i lavori dell'Assemblea Costituente mostrano come la formulazione dell'articolo fu lasciata volutamente vaga e generale al fine di non pregiudicare le evoluzioni in corso: “la mancanza di riferimenti testuali all'unificazione europea non ebbe mai il sapore di una chiusura verso i progetti di integrazione che nel frattempo andavano maturando”, per cui essa si deve solo alla volontà di affermare un principio di carattere generalissimo e al “timore di pregiudicare i delicati equilibri internazionali dell'epoca” (così Chieffi, Cartabia, 2006, p. 266 s.; cfr. anche Cassese, 1975; Gianniti, 2018). Tant'è che, nel chiedere, in Commissione dei 75 come in Plenaria, il ritiro degli emendamenti volti a introdurre un esplicito riferimento all'integrazione europea, si chiarì autorevolmente come tra le organizzazioni internazionali fosse “ricompresa anche una possibile organizzazione federalistica dell'Europa” e come la disposizione in questione non escludesse “la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo”².

Del resto, non va dimenticato che il tema dell'integrazione europea era allora ben presente nel dibattito politico, sia pure come possibilità astratta. Il tema si concretizzò come priorità nell'agenda politica solo dall'estate 1948, come accadde anche per gli altri Paesi europei, nel quadro delle alleanze internazionali nel frattempo definitesi (D'Ottavio, 2017, p. 397). Come è stato notato, il mantenimento di un elevato grado di consenso sulla carta costituzionale e sulla disposizione in questione “fu pagato al prezzo di mantenere i principi internazionali della Costituzione a un tale livello di astrattezza da consentire a tutti

² Cfr., rispettivamente, gli interventi dell'on. Aldo Moro in Commissione dei 75, il 24 gennaio 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei deputati, Roma, 1970, VI, p. 166 s.) e dell'on. Meuccio Ruini nella seduta dell'Assemblea del 24 marzo 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., I, p. 609 s.).

gli attori in gioco di leggere le proprie divergenti visioni in materia di politica estera e rapporti internazionali potenzialmente conciliabili con la nuova vocazione internazionale della Costituzione” (Faraguna, 2018, p. 66 s.).

In sostanza, i costituenti optarono, sin dall’inizio, per una formulazione ampia, idonea cioè a ricomprendere all’interno di tale articolo non solo le nascenti Nazioni Unite, ma altresì i frutti dei processi di integrazione europea allora in gestazione, e ben presenti ai costituenti (anche se ancora indefiniti nei loro approdi giuridico-istituzionali), così come ogni altra forma di organizzazione internazionale. Nella logica dell’art. 11 Cost., fenomeni tutti posti potenzialmente sul medesimo piano, purché si trattasse di organizzazioni internazionali sorte in condizioni di parità e dirette ad “assicurare pace e giustizia fra le nazioni”. In altri termini, come emerge anche dai lavori preparatori, l’art. 11 Cost. contiene una disposizione centrale nell’architettura della carta costituzionale, tanto da essere originariamente collocata al quarto articolo nel progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75³.

Tale disposizione, in quanto (anche) norma sulla produzione (Guazzarotti, 2018, p. 82), è dichiaratamente volta a far sì che l’Italia sia inserita a pieno titolo nell’ambito degli sviluppi che la comunità internazionale e il continente europeo si accingevano in quegli stessi mesi ad avviare. In perfetta coerenza, come si accennava, con alcuni dei valori di fondo sottesi al patto costituente, in Italia così come in Giappone e in Germania, ma altresì in Francia (Bonanate, 2018, p. 10): ossia il rifiuto dei nazionalismi che avevano determinato i due conflitti mondiali e la sincera apertura alla comunità internazionale, nelle sue nuove e più avanzate manifestazioni (Carrozza, 2007p. 182 s.; Martinico, 2019).

Una disposizione che ben simbolizza l’approccio seguito dal Costituente italiano con riguardo al diritto internazionale. Un approccio ispirato all’armonizzazione tra valori internazionalisti e valori interni: una “sintesi fra l’esigenza di aprire l’ordinamento interno agli influssi che derivano dalla partecipazione dello Stato” alla dimensione internazionale e l’esigenza “di non pregiudicare il rispetto di taluni valori, ma anzi di operare in maniera da favorirne l’affermazione” anche in senso all’ordinamento internazionale (Cannizzaro, 1991, p. 351 s.; Id., 2020, p. 60 s.).

4. L’art. 11 della Costituzione italiana: i contenuti

Tre sono, in fondo, i contenuti dell’art. 11 Cost: il ripudio della guerra diversa da quella difensiva; le limitazioni della sovranità; la promozione delle organizzazioni internazionali. Si discute se tali contenuti vadano interpretati isolatamente, ciascuno esprimendo un principio distinto e distinguibile dagli altri; e,

³ L’art. 4 del progetto era del seguente tenore: “L’Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad un’organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra i popoli” (cfr. la già citata seduta del 24 gennaio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., p. 166).

perciò, in vario modo gerarchizzabile rispetto agli altri due (G. Itzcovich, 2006, p. 181 s.). Oppure se questi tre contenuti debbano necessariamente essere letti in modo unitario e, quindi, posti su un piano di tendenziale parità tra di loro: nel senso che la Carta costituzionale obbliga a perseguire ciascuno dei tre obiettivi indicati purché ciò non comprometta gli altri due; e, reciprocamente, a farlo con maggiore vigore se in tal modo anche gli altri risultano rafforzati (Carlassare, 2000, 164 s.; Allegretti, 2005, p. 110 s.).

In proposito, la seconda opzione, quella che adotta una chiave unitaria di lettura, sembra chiaramente preferibile, per molteplici ragioni. Spingono in tal senso, infatti, sia il dato letterale (si pensi, anzitutto ma non solo, alla scelta della punteggiatura, che evita la collocazione delle tre parti non solo in distinti commi, ma persino in distinti periodi), sia la stessa connessione logica tra le diverse affermazioni, che si sorreggono reciprocamente. La guerra (specie quella offensiva), infatti, trova generalmente il suo terreno di coltura nell'esaltazione dei nazionalismi e nelle loro pretese di sovranità ed è invece disincentivata dalla formazione di organizzazioni internazionali e dalla limitazione reciproca, da parte degli Stati, del potere sovrano. Per altro verso, il principio pacifista va interpretato non in termini assoluti o come aspirazione ad uno *status* di neutralità, bensì come esclusione della guerra di aggressione e di quella volta alla soddisfazione di interessi nazionali, nonché come necessità di promuovere attivamente e di muoversi in piena coerenza con organizzazioni internazionali che perseguano tale principio, anche condividendo a questo scopo quote significative del potere sovrano, non più esauribile integralmente nel solo Stato-nazione (De Vergottini, 2004, p. 38 s.).

Molto si è discusso anche intorno al carattere permissivo o prescrittivo dell'art. 11 Cost.: se cioè le "limitazioni di sovranità" cui fa riferimento la disposizione costituzionale siano da ritenersi soltanto ammesse; o se, al contrario, esse debbano considerarsi costituzionalmente necessarie, in presenza di organizzazioni internazionali che perseguano le finalità ivi indicate.

Si tratta evidentemente di un profilo particolarmente delicato, perché ad esso è connesso il margine di azione di cui lo Stato dispone nella propria politica estera, che tende a ridursi tanto più quanto l'interpretazione della disposizione costituzionale divenga tendenzialmente prescrittiva. In questa chiave si spiegano sia il dibattito esistente in dottrina, sia le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale, la quale inizialmente ha qualificato l'art. 11 Cost. come "norma permissiva" (così Corte cost. n. 14 del 1964), ma ha poi usato il medesimo articolo come parametro per dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme di legge (ad esempio, quelle che riproducono il testo di regolamenti comunitari: sentenza n. 232 del 1975) e ha tratto dal medesimo articolo una serie di principi e di prescrizioni volti a guidare l'azione internazionale dello Stato italiano (Cannizzaro, 1991, p. 300 s.).

Riguardo al grado di prescrittività dell'art. 11 Cost. è perciò difficile dare una risposta univoca, valida indifferentemente per tutti i trattati che sono stati sottoscritti e ratificati dall'Italia (Donati, 1995, p. 232

s.). Dalla disposizione costituzionale in questione, interpretata appunto nel suo complesso, emerge uno *status* privilegiato per i trattati che danno luogo ad organizzazioni internazionali volte ad assicurare pace e giustizia tra le nazioni. Si tratta poi, nell'ambito di questi, di identificare, da un lato, quali siano i casi in cui l'Italia sia in qualche misura incoraggiata, se non tenuta, ad aderire, in ossequio all'indicazione presente in Costituzione: per dire, una mancata adesione dell'Italia alle Nazioni Unite o alle Comunità europee avrebbe con ogni probabilità finito per vanificare, o comunque per eludere il precetto costituzionale. E, dall'altro, di verificare quando l'avvenuta adesione a tali organizzazioni renda l'eventuale fuoriuscita da queste organizzazioni un'ipotesi idonea a violare il principio costituzionale in questione.

Il vincolo più significativo sul piano giuridico appare invero quest'ultimo, in negativo: ossia in chiave di divieto di fuoriuscire da un'organizzazione internazionale che persegua le finalità indicate. È infatti difficile negare l'esistenza di un qualche margine di discrezionalità nell'adesione o meno a una certa organizzazione internazionale, o comunque porre efficaci vincoli giuridici in positivo all'azione di Governo e Parlamento in proposito. Mentre più concreta è, evidentemente, l'ipotesi simmetrica, ossia quella di vincoli costituzionali nei confronti dell'uscita da un'organizzazione internazionale di cui si è già membri, magari da decenni.

5. L'uso dell'art. 11 per consentire le limitazioni di sovranità necessarie a dare esecuzione ai trattati istitutivi delle Comunità europee

L'opzione di autorizzare con legge ordinaria la ratifica dei trattati istitutivi delle Comunità europee e di far leva, per legittimare questa operazione, sull'art. 11 Cost. fu perseguita sin dall'inizio da Governo e Parlamento, e poi prontamente avallata dalla Corte costituzionale.

Si trattò di una scelta sostanzialmente in linea con ciò che allora accadde negli altri cinque Stati fondatori, nessuno dei quali ricorse da subito a modifiche costituzionali al fine di aderire alla CECA e di dare esecuzione al relativo trattato istitutivo (Guazzarotti, 2019, p. 5 s.). Successivamente, revisioni costituzionali intervennero nei Paesi Bassi (nel 1953), in Lussemburgo (nel 1956) e in Belgio (nel 1970), al fine di allargare e rendere più incisive le clausole che disciplinavano i rapporti con l'ordinamento internazionale, tutte più risalenti e dunque meno aperte e profonde di quanto non fosse l'art. 11 della Costituzione italiana (e di quanto non fossero le analoghe clausole presenti nelle Costituzioni, non a caso più recenti, degli altri due Stati fondatori: ossia nel paragrafo 15 del preambolo della Costituzione francese del 1946 e nell'art. 24 della Legge fondamentale tedesca del 1949), peraltro senza mai inserire un esplicito riferimento ai fenomeni di integrazione europea (De Witte, 2001, p. 68 s.).

Negli anni '50, per l'Italia, quella dell'autorizzazione alla ratifica e dell'esecuzione dei Trattati istitutivi con legge ordinaria, ossia a Costituzione invariata, era altresì una soluzione in qualche modo obbligata, alla

luce del contesto politico-istituzionale dell'epoca (Barbera, 2015, p. 352; Bin, Caretti, Pitruzzella, 2015, p. 235). Infatti, a causa dell'opposizione del partito comunista e, almeno in una prima fase, del partito socialista al processo di integrazione europea, visto allora come il riflesso economico, sul continente europeo, dell'Alleanza atlantica, sarebbe stato impossibile raggiungere la maggioranza dei due terzi dei membri di ciascuna Camera, necessaria per introdurre modifiche o deroghe alla Costituzione repubblicana. Poiché lo strumento del referendum non era ancora stato attuato nell'ordinamento italiano – e lo sarebbe stato, com'è noto, solo a partire dal 1970, con l'approvazione della legge n. 352 – dei due percorsi per la revisione costituzionale delineati dall'art. 138 Cost. si riteneva allora pacificamente praticabile solo quello con maggioranza superiore ai due terzi dei componenti di Camera e Senato (Fusaro, 2011, p. 118): una maggioranza evidentemente inconcepibile in assenza di un voto favorevole da parte (anche solo) del Partito comunista italiano (PCI).

In concreto, l'opzione di muoversi sotto l'ombrello dell'art. 11 Cost. fu esplicitata sin dall'inizio, nel corso dell'iter parlamentare del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato CECA (poi legge 25 giugno 1952, n. 766). Da quel dibattito parlamentare, e poi da quelli che si svolsero sul disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati CEE e Euratom (legge 14 ottobre 1957, n. 1203), emerge chiaramente che Governo e maggioranza parlamentare interpretavano l'art. 11 Cost. “come una clausola autorizzativa, se non come un vero mandato a promuovere organizzazioni sovranazionali” idonee a perseguire le finalità ivi indicate, le quali andavano lette “in termini estensivi”, includendovi cioè le “istituzioni di cooperazione economica di dimensione europea” (Bartole, 2004, p. 282 s.).

6. Il riferimento all'art. 11 Cost. come costante nel “cammino comunitario” della Corte costituzionale

L'opzione di fare leva sull'art. 11 Cost. al fine di assicurare l'ingresso dell'Italia nelle Comunità europee, come si è appena visto fatta propria sin dall'inizio da Governo e Parlamento, è stata da subito condivisa dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, nel suo sviluppo, ha utilizzato proprio le “limitazioni di sovranità” previste da tale articolo al fine di giustificare le deroghe alle prescrizioni costituzionali derivanti dalla condivisione, in sede europea, di quote assai significative e sempre più rilevanti delle funzioni statali (Cocco, 1991, p. 665 s.; Cartabia, 1995, p. 95 s.; Donati, 1995, p. 57 s.).

A rigor di logica, infatti, l'aver disposto con legge ordinaria la ratifica e l'esecuzione dei Trattati istitutivi avrebbe dovuto comportare la collocazione delle disposizioni dei trattati europei, e a maggior ragione di tutte le altre disposizioni di diritto derivato, tra le fonti primarie, al medesimo rango di qualsiasi atto legislativo ordinario. Il diritto comunitario sarebbe stato così posto in grado di derogare sì alla legislazione nazionale pre-vigente, ma avrebbe dovuto cedere il passo rispetto alle leggi ordinarie successive. Questa

posizione, resa esplicita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 14 del 1964, ancorché impeccabile sul piano della logica del diritto positivo, era però chiaramente insoddisfacente sia dal punto di vista delle Comunità europee e, in particolare, della Corte di giustizia (che nel frattempo era andata ricavando i principi del primato e dell'effetto diretto, come fondamenti dell'ordinamento dell'Unione), sia dal punto di vista interno, perché inidonea a dare giustificazione del ruolo che, di fatto, andava assumendo il diritto comunitario, anche in deroga a prescrizioni legislative e costituzionali.

Ecco perché negli anni successivi la giurisprudenza costituzionale in materia, percorrendo quello che è ormai pacificamente definito come “cammino comunitario” (Barile, 1973, p. 2405), sempre facendo leva sulle “limitazioni di sovranità” di cui all'art. 11 Cost., si è evoluta. Ha affermato, in particolare, in una statuizione giustamente celebre della sentenza n. 183 del 1973, che proprio la formula dell'art. 11 Cost. “legittima le limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per la istituzione di una Comunità tra gli Stati europei, ossia di una nuova organizzazione interstatale, di tipo sovranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale”.

Ad ogni modo, in entrambe le pronunce citate la Corte costituzionale ha espressamente convenuto sulla scelta compiuta da Governo e Parlamento di procedere alla ratifica ed esecuzione dei trattati istitutivi mediante legge ordinaria. Un passaggio della sentenza n. 183 del 1973 è particolarmente esplicito, in proposito. Vi si afferma che “la disposizione dell'art. 11 della Costituzione significa che, quando ne ricorrano i presupposti, è possibile stipulare trattati i quali comportino limitazione della sovranità, ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria”. Fino a sostenersi che tale “disposizione risulterebbe svuotata del suo specifico contenuto normativo, se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità prevista dall'art. 11 dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale”. Da ciò dunque, il riconoscimento all'art. 11 Cost. di “un valore non soltanto sostanziale ma anche procedimentale, nel senso che permette quelle limitazioni di sovranità, alle condizioni e per le finalità ivi stabilite, esonerando il Parlamento dalla necessità di ricorrere all'esercizio del potere di revisione costituzionale” (così ancora Corte cost. n. 183 del 1973).

Sempre grazie all'art. 11 Cost., nelle tappe successive, e in particolare nella celebre sentenza n. 170 del 1984, la Corte costituzionale ha così potuto spianare la strada ai principi dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione europea, nei limiti delle competenze stabilite dai trattati, chiedendo al giudice comune di disapplicare (o non applicare) il diritto interno contrastante con il diritto dell'Unione. È un'evoluzione arcinota, nella quale, appunto, il riferimento all'art. 11 Cost. è stato uno dei non moltissimi elementi costanti.

Il punto di arrivo è ben sintetizzato dalla sentenza n. 227 del 2010, che con sguardo retrospettivo afferma che “questa Corte, fin dalle prime occasioni nelle quali è stata chiamata a definire il rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario, ne ha individuato il “sicuro fondamento” nell’art. 11 Cost. (in particolare, sentenze n. 232 del 1975 e n. 183 del 1973; ma già in precedenza, le sentenze n. 98 del 1965 e n. 14 del 1964)”. Perciò, “è in forza di tale parametro, collocato non senza significato e conseguenze tra i principi fondamentali della Carta, che si è demandato alle Comunità europee, oggi Unione europea, di esercitare in luogo degli Stati membri competenze normative in determinate materie, nei limiti del principio di attribuzione”.

Anche le deroghe alle norme costituzionali trovano la medesima giustificazione. Come ricorda ancora la sentenza n. 227 del 2010, è “in forza delle limitazioni di sovranità consentite dall’art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto la portata e le diverse implicazioni della prevalenza del diritto comunitario anche rispetto a norme costituzionali (sentenza n. 126 del 1996), individuandone il solo limite nel contrasto con i principi fondamentali dell’assetto costituzionale dello Stato ovvero dei diritti inalienabili della persona (sentenza n. 170 del 1984)”. È il riferimento alla teoria dei c.d. “controlimiti”, che ha destato tanta attenzione anche al di là dei confini italiani (Faraguna, 2014 e 2019; Bernardi, 2017; Paris, 2018), ma della quale la Corte ha fatto un uso assai prudente e, comunque, sempre in chiave dialogica, e mai contrappositiva o assolutizzante (Tega, 2021).

Anche nella fase più recente della giurisprudenza costituzionale, allorché la Corte ha inteso rientrare appieno nel circuito europeo della tutela dei diritti fondamentali, il richiamo all’art. 11 Cost. è stato ribadito, con forza. E, anzi, attraverso di esso la Corte è giunta a rendere importanti affermazioni pure riguardo ai caratteri propri dell’ordinamento europeo: coerentemente con quel gioco reciproco di impegni e auto-limitazioni che consentono il prodursi di un fenomeno altrimenti poco spiegabile, quale è quello di una Costituzione “composita”.

Ecco allora che il cruciale principio del primato del diritto dell’Unione, ribadito nell’ordinanza n. 24 del 2017, è stato, nella medesima occasione, ricollegato appunto ai valori indicati nell’art. 11 Cost., sottolineandosi come tale primato non esprima “una mera articolazione tecnica del sistema delle fonti nazionali e sovranazionali”, ma rifletta “piuttosto il convincimento che l’obiettivo della unità, nell’ambito di un ordinamento che assicura la pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali”. Si tratta di una rinuncia che – ha proseguito la Corte – è però parziale e trova compensazione nel fatto che tale sovranità è condivisa all’interno dell’ordinamento europeo. È perciò sempre l’art. 11 Cost. a richiedere un carattere necessariamente aperto e pluralista dell’ordinamento europeo: “la legittimazione (art. 11 della Costituzione italiana) e la forza stessa dell’unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 del TUE) nascono

dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4, paragrafo 2, del TUE)”. Senza ammettere questa diversità minima, l’ordinamento dell’Unione europea smarrirebbe il proprio fondamento: “in caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri” (così l’ordinanza n. 24 del 2017 con cui la Corte costituzionale ha sollevato questione pregiudiziale alla Corte di giustizia sul c.d. “caso Taricco”: su di essa Piccirilli, 2018; Bonelli, 2018; Tega, 2019).

Si tratta di elementi che sottolineano la coerenza di fondo del cammino comunitario della Corte costituzionale e la sostanziale convergenza con la giurisprudenza della Corte di giustizia. Tant’è che la Corte costituzionale può ben ricordare, nella succitata ordinanza n. 24 del 2017, che “queste considerazioni sono sempre state alla base dell’azione, sia di questa Corte, quando ha rinvenuto nell’art. 11 Cost. la chiave di volta dell’ordinamento europeo, sia della Corte di giustizia, quando, precorrendo l’art. 6, paragrafo 3, del TUE, ha incorporato nel diritto dell’Unione le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”.

7. Il significato costituzionale del referendum consultivo del 1989

La posizione dei partiti di sinistra riguardo all’integrazione europea andò poi, rispetto a quella espressa all’inizio degli anni ’50, radicalmente mutando. Un primo segnale arrivò dall’astensione dei socialisti sulla ratifica e l’esecuzione dei trattati CEE e Euratom⁴. Nell’arco di un paio di decenni, da una netta ostilità all’integrazione europea, vista come prosecuzione del piano Marshall e come accentuazione della divisione del mondo in due blocchi, il partito socialista e successivamente, dagli anni ’70, anche il partito comunista giunsero ad accettare, e financo a farsi alfieri convinti dell’integrazione europea (Maggiorani, 1998, p. 17 s.). Il percorso di maturazione delle posizioni delle sinistre, e in particolare del PCI, nei confronti dell’integrazione europea poté dirsi compiuto, tuttavia, solo sul finire degli anni ’80, in non casuale coincidenza con la caduta del muro di Berlino e il definitivo esaurirsi della *conventio ad excludendum* nei loro confronti (per questa formula, Elia, 1970).

Forse anche nell’intento di agevolare questo “allargamento a sinistra” del consenso politico per l’integrazione europea si spiega l’accento che tradizionalmente è stato posto, nella visione italiana di tale processo, non tanto sulle Comunità europee e poi sull’Unione europea nella dimensione del mercato comune e del suo sviluppo (Gualtieri, 2009, p. 320), quanto sulla prospettiva – condivisa in principio da molti Stati membri, ma com’è evidente lungi dal realizzarsi sul piano giuridico-istituzionale – di un’Europa

⁴ Per la votazione svoltasi alla Camera cfr. A.C., II legislatura, res. sten., 30 luglio 1957, p.m., p. 34840.

federale e pienamente caratterizzata da istituzioni democratiche, che in Italia aveva avuto alcuni tra i principali fautori e che godeva di un diffuso supporto nell'opinione pubblica.

Del resto, si tratta di un accento che non può non apparire, sul piano prettamente costituzionale, pienamente coerente con l'art. 11 Cost. e la sua ispirazione di fondo. Un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni non può ignorare del tutto l'inveramento del principio democratico pure a livello sovranazionale: a maggior ragione quando, appunto in nome della costruzione di un ordinamento siffatto, si richiedano ai suoi Stati membri "limitazioni di sovranità". Poiché si tratta della stessa sovranità che l'art. 1 Cost., nell'enunciare il carattere democratico della Repubblica, attribuisce al popolo – e non può dirsi certo casuale che l'espressione "sovranità" compaia soltanto in questi due articoli della carta costituzionale italiana – è evidente il rilievo costituzionale della questione: ove non fosse assicurato un adeguato rispetto del principio democratico anche in ambito sovranazionale, pure al di là del classico requisito internazionalistico delle "condizioni di parità" tra gli Stati, ne deriverebbe, nella prospettiva del cittadino italiano, una riduzione del tasso di democraticità complessivo, che risulterebbe ben poco coerente con l'impostazione di fondo dei principi costituzionali (Cocco, 1991, p. 686 s.).

Emblematico, da questo punto di vista, appare il referendum consultivo che si tenne in Italia nel giugno 1989, assieme alle (terze) elezioni per il Parlamento europeo (pochi mesi prima della simbolica caduta del muro di Berlino). Un referendum che, invece, tende spesso ad essere sottovalutato quando si tratta di ripercorrere l'adattamento dell'ordinamento costituzionale italiano all'integrazione europea (Caravita, 1989; Luciani, 1994; Baldassarre, 1994; per una ricostruzione storica cfr. ora Kreis, 2020).

Un referendum in materia europea, dunque, si svolse anche in Italia e, ancorché privo di effetti vincolanti e, in assenza di analoghe iniziative in altri Stati membri, sostanzialmente ignorato dalle istituzioni comunitarie, marcò comunque in modo chiaro, per il sistema politico-istituzionale italiano, il superamento delle condizioni politiche che avevano obbligato ad adottare quell'opzione iniziale nel senso di muoversi rigorosamente "a Costituzione vigente", nel fondare prima e nello sviluppare poi il processo di integrazione europea. Se è chiaro che dal punto di vista giuridico quel referendum non poteva certo sostituire una revisione costituzionale *ad hoc* per le ratifiche delle successive riforme dei trattati istitutivi (Cartabia, 1994, p. 204), sul piano politico (interno) esso produsse comunque un effetto tutt'altro che trascurabile, rendendo evidente che sul progredire dell'integrazione europea non si registravano significative fratture all'interno del sistema dei partiti, tutti allineati su un netto europeismo, perlomeno "di facciata", né della stessa opinione pubblica, quasi unanimemente a favore dello sviluppo dell'integrazione europea, in chiave appunto democratica e federale.

Appunto nella logica della visione democratizzante dell'integrazione europea, con quel referendum, per il cui svolgimento si rese necessario approvare – a larghissimo consenso – una legge costituzionale (la

legge costituzionale n. 2 del 1989), si chiese infatti agli italiani se si dovesse “procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità”⁵.

Quesito che, come è noto, ottenne un consenso pressoché plebiscitario fra gli elettori italiani: votarono infatti a favore oltre 29 milioni di italiani, pari all’88,03% dei voti validi, con un’affluenza alle urne, ovviamente trainata dall’elezione del Parlamento europeo, superiore all’80 per cento degli aventi diritto. In tal modo, quel referendum consultivo del giugno 1989 sancì l’esistenza di una (ampia) maggioranza costituzionale, in Parlamento e nell’elettorato, a supporto dell’integrazione europea, a maggior ragione ove questa avesse condotto a ulteriori sviluppi nella direzione indicata nel quesito: quella cioè della trasformazione delle Comunità in Unione, e della sua democratizzazione nel quadro delle forme di governo parlamentari, oltre dell’adozione di una Costituzione europea. Un percorso già avviatosi, nel 1979, con l’elezione diretta del Parlamento europeo, e destinato per larga parte ad essere seguito, seppure con non pochi “stop and go”, in una partita ovviamente assai complessa, nei decenni a seguire.

8. L’inserimento di riferimenti espliciti all’Unione europea nella Costituzione italiana

È in questo diverso contesto politico che dagli anni ’90 in poi è venuta meno ogni remora a fare riferimento all’Unione europea e alle sue istituzioni all’interno della carta costituzionale repubblicana. È in questa fase che si sono progettate, in diverse sedi, e poi introdotte previsioni costituzionali che, per alcuni e più specifici profili, sono andate ad accompagnare la clausola generale di cui all’art. 11 Cost., sulla quale – come si è visto – si è fatto leva, sin dall’inizio e ripetutamente. Una clausola, ovviamente per come fino ad allora interpretata, che solo episodicamente è stata posta in questione, nell’ambito delle diverse ipotesi di riforma costituzionale complessiva tentate, e perlopiù fallite, nel decennio successivo⁶.

Nelle revisioni costituzionali, perlopiù di tipo settoriale o puntuale, che hanno avuto successo, tra il 1999 e il 2012 si è seguita una via alternativa: quella di inserire nella carta costituzionale repubblicana una serie di riferimenti espliciti all’integrazione europea e alle istituzioni dell’Unione (Bin, 2018, p. 820 s.).

⁵ Cfr. la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2 (“Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989”).

⁶ Il momento in cui si discusse più a fondo dell’eventuale introduzione di una clausola europea maggiormente esplicita in Costituzione fu all’interno della Commissione bicamerale presieduta da Massimo D’Alema, nel 1997: qui si giunse a formulare due ipotesi di testi di “clausole europee”, da inserire nella seconda parte della Costituzione, che avrebbero impegnato l’Italia a partecipare al processo di unificazione europea, codificando i “controlimiti”, richiamando i principi di democrazia e sussidiarietà e prevedendo la necessità di leggi a maggioranza assoluta (con eventuale referendum) in caso di ulteriori limitazioni di sovranità (Guazzarotti, 2019, p. 28 s.).

Un primo passo in tal senso è stato compiuto nel 1999, quando, nell'ambito di una nuova disciplina dell'incompatibilità a livello regionale, conseguente alla previsione dell'elezione diretta dei presidenti di regione, si è inserito nell'art. 122 Cost. il primo riferimento esplicito a una delle istituzioni dell'Unione, ossia al Parlamento europeo. Invero, un passaggio solo occasionale, che è valso a prevedere in Costituzione una incompatibilità del ruolo di consigliere regionale non soltanto con il mandato di deputato o senatore, ma anche con quello di parlamentare europeo: una ipotesi di incompatibilità non configurabile in precedenza, allorché i parlamentari europei erano altresì necessariamente parlamentari nazionali⁷.

Un secondo, e più significativo, passo è del 2001: all'interno di un ripensamento generale della distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni, sono stati richiamati nell'art. 117, primo comma, Cost. i "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", insieme alla Costituzione stessa e agli "obblighi internazionali", come limiti comuni alla legislazione statale e regionale. Potenzialmente, si trattava di una disposizione suscettibile di originare effetti sistemici di non poco momento quanto al rapporto tra ordinamento italiano e ordinamento dell'Unione: in fondo, seppure incidentalmente, venivano affiancati, proprio quanto all'annosa questione del rapporto con la funzione legislativa statale e regionale, le fonti del diritto dell'Unione europea e quelle del diritto internazionale e si affermava la piena natura parametrica delle une come delle altre rispetto alla legislazione tanto statale quanto regionale (Pinelli, 2001; Chieppa, 2007). Tuttavia, la lettura che di questa disposizione ha dato la giurisprudenza costituzionale (in particolare, nella già citata sentenza n. 227 del 2010) è andata nel senso della continuità per quanto riguarda lo *status* del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento interno, che perciò ha continuato a trovare il suo "sicuro fondamento" nell'art. 11 Cost.

Infine, con la revisione costituzionale che nel 2012 ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, nel nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. si sono affermati, con riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche, i principi dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico, da perseguire "in coerenza con il diritto dell'Unione europea" (Pesce, 2015; Bartolucci, 2020). È quest'ultimo il contenuto cruciale e innovativo, ancorché collocato sintatticamente in un inciso: si è così inserita nella carta costituzionale una ulteriore "clausola europea", specifica sì nell'oggetto ma assai ampia riguardo all'ambito di applicazione (tutti i pubblici poteri) e aperta quanto alle norme da prendere in considerazione. In base a tale clausola, infatti, la finanza pubblica italiana è tenuta a muoversi in coerenza non solo con quel che allora era previsto, ma altresì, trattandosi di rinvio sicuramente "mobile", con tutto ciò che sarà stabilito dall'ordinamento dell'Unione europea. Il quadro si è completato con la

⁷ Il divieto è stato poi ribadito a livello legislativo: cfr. la legge 8 aprile 2004, n. 90 ("Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004").

riaffermazione, nel successivo art. 119, primo comma, Cost., dell'obbligo, per tutti gli enti territoriali, di concorrere all'osservanza dei “vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”: un obbligo che già il legislatore statale aveva a più riprese affermato a carico di regioni, province e comuni, ma che così ha acquistato sicuro carattere costituzionale.

9. Conclusioni

Nel corso del lavoro si è mostrato come l'uso dell'art. 11 della Costituzione quale clausola europea “implicita e generale”, pur in origine dovuto a circostanze storico-politiche peculiari, abbia rappresentato uno snodo cruciale e ormai fondativo per l'evoluzione della Costituzione italiana. L'aver sancito in Costituzione, tra i principi fondamentali, l'apertura alle organizzazioni internazionali volte a promuovere la pace e la giustizia tra le nazioni e la necessità delle conseguenti limitazioni di sovranità ha permesso all'Italia di figurare tra gli Stati fondatori e poi tra i promotori delle diverse tappe dell'integrazione europea (riepilogate ad esempio da Bilancia, 2012, p. 1 s.). E, in parallelo, ha consentito alla Costituzione italiana di evolversi, nell'arco di più di un settantennio, in coerenza con i suoi valori fondanti, perlopiù senza bisogno di ricorrere a revisioni costituzionali, in particolare quanto ai caratteri della cosiddetta “Costituzione economica” (cfr. in proposito, con prospettive variegata, Manzella, 1992, p. 1491 s.; Chessa, 2016, p. 14 s.; Bilancia, 2019, p. 20 s.).

Quando poi, a partire dal 1999, alcune revisioni costituzionali sono intervenute, esse hanno inserito in Costituzione riferimenti espliciti ma puntuali all'Unione europea, finendo, in particolare con le modifiche agli artt. 117 e 97 Cost., per individuare l'ordinamento dell'Unione come parametro rispetto a tutta l'attività – rispettivamente – legislativa e amministrativa dei pubblici poteri.

Riferimenti bibliografici

- A. Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, CUP, Cambridge, 2005
- A. Albi, S. Bardutzky (eds.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*, Asser-Springer Open, The Hague-Berlin, 2019
- A. Baldassarre, Il “referendum” costituzionale, in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 2, p. 235 s.
- A. Barbera, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, VIII, Giuffrè, Milano, 2015, p. 263 s.
- P. Barile, Il cammino comunitario della Corte, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 2405 s.
- S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il mulino, Bologna, 2004

A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017

L.F.M. Besselink, M. Claes, Š. Imamović, J.H. Reestman, *National Constitutional Avenues for further EU Integration. Study*, European Parliament, Brussels, 2014.

P. Bilancia, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law. The European Union after the Lisbon treaties*, Giuffrè, Milano, 2012.

P. Bilancia, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in www.federalismi.it, numero speciale n. 5/2019.

R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il mulino, Bologna, 2015, p. 235 s.

R. Bin, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 4, p. 813 s.

L. Bonanate, *Costituzione italiana: art. 11*, Carocci, Roma, 2018

M. Bonelli, 'The Taricco Saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union' 2018 (25)3 *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 357–73.

E. Cannizzaro, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1991

Id., *La sovranità oltre lo Stato*, Il mulino, Bologna, 2020

B. Caravita, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Politica del diritto*, 1989, n. 2, p. 319 s.

L. Carlassare, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, a cura di N. Ronzitti, Giuffrè, Milano, 2000, p. 157 s.

P. Carrozza, *Constitutionalism's Post-modern Opening*, in *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, edited by M. Loughlin, N. Walker, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 169 s.

M. Cartabia, *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, in *Politica del diritto*, 1994, n. 2, p. 203 s.

M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995

M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, I, p. 266 s.

A. Cassese, *Art. 11*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 565 s., spec. p. 577 s.

A. Celotto, T. Groppi, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs. controlimiti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 1309 s.

- O. Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.
- R. Chieppa, *Nuove prospettive per il controllo di compatibilità comunitaria da parte della Corte Costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, 3, p. 493 s.
- M. Claes, *Le "clausole europee" nelle Costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 2, p. 283 s.
- G. Cocco, *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, pp. 641 s.
- G. De Vergottini, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Il mulino, Bologna, 2004
- B. De Witte, *Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries?*, in *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, edited by A.E. Kellermann, J.W. de Zwaan, J. Czuczia, Asser, The Hague, 2001, p. 65 s.
- G. D'Ottavio, *Il discorso politico sull'Europa nell'immediato dopoguerra (1945-1947)*, in *L'età costituente. Italia 1945-1848*, a cura di G. Bernardini, M. Cau, G. D'Ottavio, C. Nubola, Il mulino, Bologna, 2017, p. 397 s.
- L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 s.
- P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2014
- P. Faraguna, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, a cura di F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 63 s.
- P. Faraguna, *Unamendability and Constitutional Identity in the Italian Constitutional Experience*, in *European Journal of Law Reform*, 2019, Issue 3, p. 329-344
- C. Fusaro, *Italy*, in *How Constitutions Change. A Comparative Study*, edited by C. Fusaro, D. Oliver, Hart, Oxford, 2011, p. 211 s., spec. 218
- L. Gianniti, *I costituenti e l'Europa*, in www.federalismi.it, 2018, n. 16, p. 2 s.
- R. Gualtieri, *L'Europa come vincolo esterno*, in *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di P. Craveri, A. Varsori, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 313 s.
- A. Guazzarotti, *Articolo 11*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, F. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, Il mulino, Bologna, 2018, p. 80 s.
- A. Guazzarotti, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, in www.costituzionalismo.it, 2019, n. 3.
- G. Kreis, *Why Italy Was for Europe: On the History of the 1989 Advisory Referendum*, Schwabe Verlag, Basel, 2020.

P.F. Lotito, *Integrazione comunitaria e regole costituzionali: gli esempi di Francia, Spagna e Germania*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, n. 1, p. 155 s.

M. Luciani, *Presentazione*, in *Politica del diritto*, 1994, n. 2, p. 183 s.

N. Lupo, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, 2020, n. 3, p. 379 s.

M. Maggiorani, *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea (1957-1969)*, Carocci, Roma, 1998

A. Manzella, *Il "vincolo europeo" sul governo dell'economia*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, II, Giuffrè, Milano, 1992, p. 1489 s.

A. Manzella, *Il Manifesto della Costituzione*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 4.

G. Martinico, *Constitutions, Openness and Comparative Law*, in *Estudios de Deusto*, Vol. 67/1, 2019, p. 111 s.

D. Paris, *Limiting the 'Counter-Limits'. National Constitutional Courts and the scope of the primacy of EU Law*, in *Italian Journal of Public Law*, 2018, n. 2, p. 205 s.

P. Pastorelli, *Il ritorno dell'Italia nell'Occidente. Racconto della politica estera italiana dal 15 settembre 1947 al 21 novembre 1949*, Edizioni Universitarie, Milano, 2009.

G. Piccirilli, *"The "Taricco Saga": the Italian Constitutional Court Continues Its European Journey"* (2018) 14(4), *European Constitutional Law Review*, 814–33.

C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro italiano*, 2001, V, n. 7-8, c. 194 s.

D. Tega, *"The Italian way: a blend of cooperation and hubris"*, (2019) 77 (3), *The Heidelberg Journal of International Law/Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 685-713.

D. Tega, *The Italian Constitutional Court in its Context: A Narrative*, in *European Constitutional Law Review*, 3 September 2021.