

La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei

di *Andrea Guazzarotti*

Abstract: Sovereignty between national Constitutions and European Treaties. – Most of EU Member State Constitutions refer to European integration in terms of limitations of sovereignty or transfer of sovereign powers. While European Treaties tend to avoid any explicit reference to sovereignty, they nevertheless acknowledge the permanent nature of this transfer process, requiring that specific decisions – as “passerelle clauses” – cannot be adopted without previous involvement of national Parliaments, or that simplified Treaty amendments shall enter into force after being ratified by all the MS «in accordance with their respective constitutional requirements». National systems can be cooperative to this phenomenon of permanent “silent” transfer of sovereign powers, but they can also be reluctant, as in the case of Germany after the Lisbon judgment of the BVerG. The Italian case is interesting, as its political system, after an aborted attempt at the end of the nineties, never succeeded in introducing a proper “European clause” in its Constitution. While parliamentary debates show the readiness of Italian mainstream politics to allow every further integration in the EU by ordinary acts of legislation, constitutional scholars after Brexit started debating on the impossibility to leave EU (or the Eurozone) without previous constitutional revision. Since the fragility of Italian sovereign debt on the global financial markets, more than a long constitutional process of “Italexit”, it is plausible that the rupture of the Eurozone will be caused by the unwillingness of Germany and other “creditor Countries” to accept the next “whatever it takes” to save the euro. It is therefore important to analyze Article 88 of the German constitution, according to which the transfer of monetary sovereignty must be subject to the condition of independent central banking committed to the overriding goal of price stability. As warned in the *Gauweiler* case of the BVerG, this constitutional clause can legitimate the refusal of the German central Bank and the German executive to cope with the monetary policies of the EU in the future.

327

Keywords: European clauses in national Constitutions; transfer of sovereign powers; European integration; “Italexit”; Art. 88 of the German constitution.

1. Introduzione

Nel 2014 il Parlamento europeo pubblicò uno studio sui limiti posti all’approfondimento dell’integrazione europea per effetto delle costituzioni nazionali, nonché sulle possibili strade per superare tali limiti. Oggetto di tale studio erano gli ordinamenti di tutti gli Stati membri, con un approfondimento particolare per dodici di essi (tra cui l’Italia). Il quesito di partenza era quello di indagare se, e in che misura, le costituzioni nazionali offrono una guida per tale approfondimento, e, simmetricamente, come quest’ultimo possa procedere nel pieno rispetto delle identità costituzionali. Lo studio coglieva, dunque, la duplice funzione fondamentale svolta dalle costituzioni degli Stati membri, che è quella di

legittimare l'integrazione europea e, al tempo stesso, di limitarla, o, se si vuole, di legittimarla ponendole dei limiti, tanto di forma (il famigerato “deficit democratico”) che di sostanza (il rispetto dei diritti inviolabili). Il focus dello studio, tuttavia, era quello di individuare gli “ostacoli costituzionali” all'approfondimento dell'integrazione e le strade per superarli, in particolare attraverso revisioni dei trattati, revisioni delle costituzioni, o una combinazione di entrambe. Insomma, l'approccio di fondo era quello di considerare come un problema il grado di “rigidità costituzionale” presente in ciascuno Stato membro, con particolare riguardo alla possibilità di operare ulteriori cessioni di poteri in favore dell'UE.

Con un po' di malizia, si potrebbe leggere in tale approccio dello studio patrocinato dal Parlamento europeo un netto cambio di prospettiva rispetto al “momento costituente” dell'UE avutosi con la Costituzione europea siglata a Roma nel 2004. Se, all'epoca, si pensava di favorire l'approfondimento dell'integrazione attraverso una sostanziale legittimazione diretta degli atti fondativi dell'ordinamento europeo, trasformandoli nello strano ibrido del “trattato-costituzione”, a distanza di alcuni anni dal ritorno alla semantica internazionalista di Lisbona si adotta l'approccio opposto. I trattati restano trattati, ma per agevolarne future modifiche contenutistiche occorrerà fare i conti con le costituzioni nazionali, eventualmente smussandone le asperità, o almeno aggirandole con sapienti artifici in sede di negoziato europeo, fino all'estrema ratio della concessione di *opting-out* a questo o quello Stato membro. Gli *opting-out* hanno tuttavia dei limiti, oltrepassati i quali la credibilità di tutto l'edificio europeo, e con esso la sua tenuta, rischia di andare in frantumi, come ben testimoniato dalle deroghe concesse ad alcuni Stati membri rispetto all'efficacia della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e, ancor di più, di quella concessa al Regno Unito alla vigilia della Brexit dal Consiglio europeo e dalla Commissione circa l'esonero di tale Stato dall'obiettivo politico dell'«unione sempre più stretta» di cui al Preambolo e all'art. 1.2 del TUE.¹

Obiettivo delle riflessioni che seguono è quello di indagare le interrelazioni tra Trattati europei e ordinamenti degli Stati membri per ciò che riguarda i meccanismi di “riparto” delle funzioni sovrane, al fine di evidenziare i differenti “metodi” di politica costituzionale adottabili dagli Stati membri nei confronti del processo dinamico di integrazione europea. Tali metodi possono ricomprendere la giurisprudenza delle Corti costituzionali, le revisioni costituzionali correlate all'integrazione europea assieme con l'introduzione di peculiari meccanismi di controllo parlamentare sull'operato dei rappresentanti nazionali nei due organi intergovernativi dell'UE, nonché le tendenze di lungo periodo espresse dalle forze politiche dominanti in ciascuno Stato membro, con particolare riguardo alla reazione di queste ultime dinanzi alle spinte per un coinvolgimento popolare

¹ Cfr. la Decisione dei Capi di stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea, allegata alle Conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016.

diretto nelle più importanti scelte sull'integrazione. Trattasi, del resto, di elementi intimamente collegati tra loro, come si cercherà di mostrare.

Dopo aver operato una rapida rassegna delle norme dei Trattati europei interrelate con il cruciale tema delle "limitazioni di sovranità" degli Stati, ci si soffermerà sulle norme costituzionali nazionali comunemente indicate come "clausole europee", con particolare attenzione all'ordinamento italiano, le cui peculiarità verranno lette in controluce con gli spunti forniti dalla comparazione, soprattutto con l'ordinamento tedesco. Di quest'ultimo verrà analizzata, in conclusione, la clausola costituzionale sul trasferimento della c.d. "sovranità monetaria" di cui all'art. 88 GG, venuta alla ribalta nella saga giurisprudenziale sul programma OMT della BCE (caso *Gauweiler*). Quest'ultima clausola, in sostanza, subordina la costituzionalità dell'operato della BCE alle condizioni stabilite nei Trattati (e nello Statuto della BCE) dell'indipendenza della politica monetaria e della sua subordinazione al prevalente obiettivo della stabilità dei prezzi, legittimando, in tal modo e indirettamente, il controllo del BVerG sul rispetto di tale vincolo.

L'attenzione per l'ordinamento costituzionale tedesco, in generale, e per l'art. 88 GG, in particolare, si giustifica in base al dato – chiaramente emerso durante le fasi più convulse della crisi economica scoppiata nel 2008 – per cui l'eventuale uscita dall'Eurozona, per Paesi come l'Italia, è grandemente condizionata, non tanto dalle clausole costituzionali sulle limitazioni di sovranità, bensì dall'atteggiamento – anche istituzionale – che vorrà tenere il Paese egemone.

2. Il problema della sovranità nei Trattati europei: la sovranità è come la verginità?

Il progetto europeo che si rispecchia nei trattati è, come noto, un progetto privo di connotati statuali: mancano, in particolare, riferimenti espliciti alla sovranità. Il che, potrebbe dirsi, non è fenomeno estraneo alle costituzioni di stati federali. Nella Costituzione degli USA troviamo soltanto il riferimento contenuto all'art. VI (c.d. *Supremacy clause*), per cui «This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof (...), shall be the supreme Law of the Land (...)». Un'affermazione comparabile sul primato del diritto dell'UE rispetto al diritto degli Stati membri (ivi compreso, teoricamente, il diritto costituzionale) la troviamo all'art. I-6 dell'abortito Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa del 2004.² Con l'inglorioso fallimento della ratifica di tale trattato-costituzione nei referendum francese e olandese del 2005, tale primato, dopo essere stato apertamente e solennemente dichiarato in quello sfortunato atto, è stato pudicamente enunciato (non nei Trattati, neppure in un Protocollo, bensì) in una Dichiarazione, la n. 17, priva di qualsiasi afflato "costituzionale" e, anzi, dal tono alquanto curialesco.³

² Articolo I-6 (*Diritto dell'Unione*): La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri.

³ Dichiarazione relativa al primato: «La conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante

Tuttavia, a colpire non è solo l'assenza di un'auto-affermazione di sovranità, di "diritti sovrani" (gli *Hoheitsrechte* di cui all'art. 23.1 e 24 del Grundgesetz tedesco), o almeno di competenze sovrane, bensì il fatto che neppure la sovranità degli stati venga mai evocata. Nell'art. 1.1 TUE gli Stati membri, assai più prosaicamente di quanto evocato nell'art. 11 della Costituzione italiana o nell'art. 23.1 del GG tedesco⁴, attribuiscono all'UE «competenze per conseguire i loro obiettivi comuni».⁵ Il tanto citato art. 4 del TUE, dopo aver affermato (con clausola di stampo federale) che «qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri» (art. 4.1), al suo paragrafo 2 non parla di rispetto delle sovranità degli Stati membri, bensì di rispetto della loro «uguaglianza davanti ai trattati e [del]la loro *identità nazionale* insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali» (corsivi aggiunti). Le funzioni dello Stato che, sempre nell'art. 4.2 TUE, l'Unione si impegna a rispettare non sono quelle "sovrane", bensì «le funzioni essenziali», in particolare quelle «di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale», la quale resta di competenza esclusiva statale.

È ancora l'art. 5 TUE a definire in termini di "competenza" il riparto di funzioni sovrane, stabilendo che «Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri» (art. 5.2, seconda proposizione).⁶

della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza. Inoltre, la conferenza ha deciso di allegare al presente atto finale il parere del Servizio giuridico del Consiglio sul primato, riportato nel documento 11197/07 (JUR 260): Parere del Servizio giuridico del Consiglio del 22 giugno 2007 Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la preminenza del diritto comunitario è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso. Secondo la Corte, tale principio è insito nella natura specifica della Comunità europea. All'epoca della prima sentenza di questa giurisprudenza consolidata (Costa contro ENEL, 15 luglio 1964, causa 6/64) non esisteva alcuna menzione di preminenza nel trattato. La situazione è a tutt'oggi immutata. Il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l'esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia».

⁴ Art. 23.1 GG: «Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell'UE, che è impegnata al rispetto dei principi democratico, dello stato di diritto, sociale e federale, nonché di quello di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente equivalente a quella della presente Legge fondamentale. La Federazione può, a tal fine, trasferire diritti di sovranità [Hoheitsrechte] mediante legge approvata con l'assenso del Bundesrat. Per l'istituzione dell'Unione europea, come per le modifiche delle disposizioni dei trattati istitutivi e per le disposizioni equivalenti che comportino o consentano modifiche o integrazioni del contenuto di questa Legge fondamentale si applica l'art. 79, commi 2 e 3». Per il testo originale in tedesco e la sua traduzione ufficiale in inglese, cfr., rispettivamente, www.bundestag.de/grundgesetz e www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/.

⁵ Il che riecheggia quanto iscritto nell'art. 88-1 della Costituzione francese, secondo cui «La Repubblica partecipa all'Unione europea, costituita da Stati che hanno scelto liberamente di esercitare in comune alcune delle loro competenze (...)».

⁶ Cfr. anche l'art. 6.1, secondo cpv., TUE, secondo cui «Le disposizioni della Carta [dei diritti fondamentali dell'UE] non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati»; il concetto è ribadito nella stessa Carta, all'art. 51.2 (volto a scongiurare il fenomeno – ben noto all'ordinamento USA – dell'incorporation).

A caratterizzare la statualità, come noto, è la pretesa di esercitare la sovranità su un determinato territorio, tanto che predicare una sovranità a-territoriale, come fa il nostro art. 7 Cost. per l'ordinamento della Chiesa, è concetto alquanto spurio.⁷ Ebbene, i Trattati europei riferiscono il territorio sempre agli Stati membri (o ai paesi terzi), tranne in un caso.⁸ Ciò di cui è, invece, responsabile l'Unione è l'istituzione di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne» (art. 3.2 TUE; art. 67.1 TFUE).⁹

Se l'UE è, dunque, l'emancipatrice degli individui rispetto alle chiusure territoriali degli Stati membri, per ciò che riguarda la cittadinanza l'UE sembra invece rivendicare un rapporto più diretto e, almeno dal punto di vista retorico, più simile a quello di uno stato (federale): l'istituzione della cittadinanza europea con il Trattato di Maastricht del 1992 ha infatti reso possibile il linguaggio paterno/materno dell'art. 3.2 TUE («l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà», ecc., corsivi aggiunti).¹⁰

Sebbene le “clausole europee” nelle costituzioni degli Stati membri volte a legittimare l'integrazione europea siano, paradigmaticamente, quelle dirette ad autorizzare “limitazioni di sovranità” (come il nostro art. 11 Cost.), la parola sovranità, dunque, non compare mai nei trattati europei. È, questa, la controprova del fatto che la sovranità che si perde a livello nazionale non viene acquistata dall'UE? La sovranità, come la verginità, può essere persa senza che nessuno l'acquisti al posto del soggetto che la perde.¹¹ Nessun super-stato europeo, dunque, nessun “vampiro” delle sovranità nazionali, le quali, una volta cedute a piccole dosi, non vengono a ri-agglutinarsi attorno a una sovranità “di risulta”, quella “sovranazionale” europea.¹² Ciò perché l'UE, secondo la vulgata degli “anni d'oro”

⁷ Cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, 1970, 80.

⁸ Cfr. l'art. 153.1, lett. g), del TFUE, secondo cui l'UE «sostiene e completa l'azione degli Stati membri» nel settore (tra l'altro) delle «condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione».

⁹ Il riferimento allo spazio compare con l'Atto unico europeo del 1986, che aveva l'obiettivo di creare uno «spazio senza frontiere interne»: cfr. A. Supiot, *L'iscrizione territoriale delle leggi* (2008), in *Cartografie sociali. Rivista di sociologia e scienze umane*, n. 3/2017, 132s.

¹⁰ Cfr. anche gli artt. 3.5 e 13 TUE, l'art. 20 TFUE, nonché gli artt. 12.2 e 15.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in cui si parla di «cittadini dell'Unione». La Corte di giustizia tenderà di esaltare tale rapporto dell'UE con i “propri” cittadini, prefigurando per la cittadinanza europea il destino di «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»: cfr. Causa C-184/99, *Grzelczyk*, sent. del 20 settembre 2001, § 31; Causa C-413, *Baumbast*, sent. del 17 settembre 2002, § 82.

¹¹ N. McCormick, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel 'commonwealth' europeo* (1999), Bologna 2003, 249 (in cui la sovranità veniva contrapposta alla proprietà, cui può rinunciarsi solo a condizione che se ne avvantaggi qualcun altro). In termini parzialmente affini, cfr. N. Walker, *Late Sovereignty in the European Union*, in Id., *Sovereignty in transition*, Portland, Oregon, 2003, 22-24, secondo cui, in caso di conflitti tra stato membro ed entità sovranazionale, la ‘vittoria’ in capo a quest'ultima su una disputa ‘confinaria’ di nuova generazione (confini non territoriali, bensì funzionali) non metterebbe in discussione l'esistenza dell'altra entità politica (lo stato) e la sua perdurante sovranità territoriale (al netto dell'ambito funzionale ‘perduto’), diversamente da quanto accadrebbe in una disputa ‘tradizionale’ sui confini territoriali tra stati, il cui esito indefettibile sarebbe quello dell'annessione del territorio conteso a favore di un'unica autorità sovrana.

¹² Per una critica a tale impostazione funzionalista dell'UE, cfr., tra gli altri, A. Cantaro, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari 2003; C. De Fiores, *Il fallimento della*

del neoliberismo, serve all'esaltazione della "sovranità individuale", della libertà dei privati, la cui libertà di circolare e, soprattutto, di far circolare i propri capitali, è da molto tempo esaltata e trasfigurata in strumento di miglior controllo dei propri governanti,¹³ ovvero di emancipazione dal proprio stato sovrano.¹⁴

In realtà, e più prosaicamente, l'occultamento della sovranità nei Trattati europei è spiegabile anche, e soprattutto, in base al dato per cui ogni auto-affermazione di competenze sovrane richiama immediatamente l'esigenza di supportare queste ultime con una legittimazione adeguata. Una legittimazione che, tranne per lo "strano caso" della politica monetaria,¹⁵ normalmente risiede nel sufficiente grado di democraticità delle procedure e dei soggetti incaricati di esercitare quelle competenze. Democraticità, come noto, di cui ancora l'ordinamento europeo fatica a dotarsi. Ed è proprio per questo, forse, che il BVerG, a partire dal *Maastricht-Urteil* del 1993, non ha avuto timore di imputare all'UE competenze sovrane, proprio al fine di metterne a nudo l'ancora troppo sottile legittimazione democratica, così da potersi riservare un controllo permanente sui limiti materiali di tali competenze (c.d. *Ultra-vires-Kontrolle*).¹⁶

3. (segue): l'implicito ossequio alla sovranità degli Stati membri nelle clausole dei Trattati europei

Sebbene mai espressamente nominata, la sovranità degli Stati membri è però tenuta in debita considerazione dai Trattati.

V'è innanzitutto l'ormai celeberrimo art. 50 TUE sul diritto di recesso dall'UE, che ha chiarito una volta per tutte la natura reversibile delle cessioni di sovranità. Il riferimento ivi contenuto alla decisione di recedere dall'Unione «conformemente alle proprie norme costituzionali» ha fatto prospettare la possibilità per tale articolo di porre sotto il controllo delle istituzioni dell'UE finanche l'esercizio di tale potere sovrano, conferendo a tali istituzioni – e in particolare alla Corte di giustizia – la competenza a sindacare la validità interna

Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008. Sostiene che l'integrazione europea miri a sottrarre spazi alla sovranità nazionale al fine di disarmare la politica e il conflitto democratico in favore dell'avanzamento del progetto neoliberales, A. Somma, *Europa a due velocità. Pospolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia 2017, *passim*, ma spec. 29.

¹³ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1993, 7 e 389.

¹⁴ L'autodeterminazione individuale verrebbe appiattita, a livello nazionale, su una dimensione politica assorbente, mentre l'UE si incaricherebbe proprio di ampliare tale autodeterminazione, consentendo di trovare il proprio modello di 'vita buona' oltre i confini nazionali: F. De Witte, *Transnational Solidarity and the Mediation of Conflict of Justice in Europe*, in *Eur. Law Journ.*, Vol. 18, 2012/5, 699; lo stesso A., dopo le lezioni della crisi e dell'austerità, ha ribadito un simile ruolo emancipatore dell'UE, riconoscendo però il rischio che l'UE stessa costituisca una struttura di dominio rispetto alla quale latitano gli spazi 'politici' di resistenza e contestazione: F. De Witte, *Emancipation Through Law?*, in L. Azoulay, S. Barbou des Places, E. Pataut, *Constructing the Person in EU Law*, Oxford-Portland, 2016, 32s.

¹⁵ Su cui cfr. l'ampia disamina critica di O. Chessa, *La costituzione della moneta*, Napoli 2016.

¹⁶ Cfr. P. Faraguna, *Il 'sospettoso' cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*, in *Costruendo le tradizioni dei diritti in Europa, Atti del seminario annuale di "Diritti Comparati" Macerata 11 dicembre 2015*, in *La cittadinanza europea*, suppl. al n. 1/2016, 221ss.

della decisione di recesso, con ciò ingerendosi nella gestione dei rapporti tra organi sovrani di uno Stato membro nella delicata fase dell'exit.¹⁷ Assai interessante, a tal proposito, quanto affermato dalla Corte di giustizia nella recente sentenza *Wightman* del 2018,¹⁸ pronunciata nel contesto della saga della Brexit. Ivi la Corte di giustizia ha riconosciuto la facoltà dello Stato membro di revocare *unilateralmente* la propria dichiarazione dell'intenzione di recedere (facoltà contestata da Commissione e Consiglio europeo), supportando i propri argomenti anche attraverso l'evocazione del «diritto sovrano degli Stati membri di recedere dall'Unione» (§56), cui corrisponde l'altrettanto «decisione sovrana» di revocare unilateralmente la dichiarazione di voler recedere (§ 59), qualificata anche come «diritto unilaterale sovrano» (§72).¹⁹ Dunque, da un lato, la Corte di giustizia ha dimostrato la disponibilità a lasciarsi coinvolgere in conflitti costituzionali interni relativi all'esercizio del cruciale potere di recesso dall'Unione²⁰. Da un altro, e paradossalmente, ha evocato proprio la sovranità statale, quale istituto giuridico capace di permettere a uno Stato membro di *restare* nell'UE e di limitare i poteri del Consiglio europeo nella gestione di tale fase terminale dell'appartenenza all'ordinamento europeo. Nonostante questo ripetuto ossequio alla sovranità degli Stati membri, nella stessa decisione la Corte di giustizia sembra aver predisposto degli appigli atti a consentirle, in futuro, un sindacato nelle procedure interne relative alla decisione di uscita, appigli che si fondano proprio sui diritti dei cittadini coinvolti in tale decisione (tanto dello Stato uscente che degli altri Stati membri), in quanto «cittadini dell'Unione».²¹

Oltre a quanto già visto in relazione al diritto di uscita degli Stati membri, l'ossequio alla sovranità di questi ultimi è dato, in qualche modo, dall'art. 48 del TUE sulla revisione dei Trattati, secondo cui i progetti di revisione «possono (...) essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione» (corsivi

¹⁷ A. Morelli, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, in *Osserv. cost.*, 2/2016, 12s. A. Miglio, *Le incertezze dell'Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2019/12, 6, il quale cita la sentenza del Tribunale del 16 novembre 2018, causa T-458/17, Shindler e altri c. Consiglio, § 58, ai sensi della quale l'art. 50 TUE non comporta «che la decisione di recesso comporti, da parte delle istituzioni dell'Unione, una decisione di accettazione con cui tali istituzioni verifichino l'osservanza delle citate norme da parte dello Stato interessato».

¹⁸ CGUE, sent. 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*.

¹⁹ Sulla ripetuta evocazione della sovranità nella sentenza *Wightman*, cfr., in termini critici, G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino 2019, 183s.

²⁰ Il caso *Wightman* nasceva da un'azione giudiziale promossa dinanzi a una corte scozzese da alcuni parlamentari britannici (appartenenti sia al parlamento nazionale, che al parlamento scozzese, che, infine, al parlamento europeo) al fine di accertare il potere del Regno Unito di revocare unilateralmente la (già formulata) richiesta di recesso ai sensi dell'art. 50 TUE; la corte scozzese, a sua volta, sollevava la relativa questione pregiudiziale alla Corte di giustizia circa l'interpretazione da dare allo stesso art. 50 TUE; il Governo britannico interveniva in giudizio per sostenere l'irricevibilità di tale questione, mentre la Commissione e il Consiglio europeo, nel merito, sostenevano che solo se accolta all'unanimità dallo stesso Consiglio europeo, la revoca della richiesta di recesso avrebbe potuto produrre effetti.

²¹ Corte di giustizia, *Wightman*, cit., §64: «(L)'eventuale recesso di uno Stato membro dall'Unione può avere un'incidenza considerevole sui diritti di tutti i cittadini dell'Unione, compresi, in particolare, il diritto alla libera circolazione sia per i cittadini dello Stato membro interessato che per quelli degli altri Stati membri».

aggiunti), con ciò rassicurando gli stessi Stati membri e i loro cittadini sulla reversibilità dei trasferimenti di competenze sovrane (le famigerate “cessioni di sovranità”) già effettuati.

Esistono poi riferimenti al potere di “freno” degli Stati membri (e, soprattutto, dei Parlamenti nazionali) in corrispondenza di tutte quelle disposizioni che rendono i Trattati europei capaci di “vivere di vita propria”, ossia di evolversi in senso espansivo dei poteri e delle capacità decisionali delle istituzioni europee senza bisogno di ricorrere alla pesante procedura di revisione. Oltre che nelle procedure di revisione ordinaria e semplificata (art. 48.4 e 48.6 TUE), il rinvio all’approvazione degli Stati membri «conformemente alle rispettive norme costituzionali» lo troviamo in altre significative previsioni dei Trattati.²² È chiaro che se, a fronte di tali rinvii alle procedure interne, le «norme costituzionali» degli Stati membri introducessero vincoli proibitivi, come ad es. una legge costituzionale eventualmente assistita da un referendum popolare, tali clausole dei Trattati ne risulterebbero fortemente depotenziate. E, in effetti, senza giungere alla fatidica necessità di un coinvolgimento popolare, il legislatore tedesco ha introdotto, per le revisioni semplificate, l’obbligo di approvare queste ultime tramite legge bicamerale, eventualmente ricorrendo alla procedura rinforzata contemplata per le revisioni costituzionali (maggioranza di due terzi di ciascuna Camera) e rispettando i limiti sostanziali alla revisione, secondo quanto stabilito dall’art. 79, commi 2 e 3, richiamati dall’art. 23 GG.²³ Il che è avvenuto in ossequio a quanto stabilito dal BVerG nel noto *Lissabon-Urteil*.²⁴

La stessa riflessione può essere fatta anche rispetto ad altre norme di rinvio implicito alle procedure decisionali interne contenute nei Trattati rispetto a materie “sensibili”. Si tratta, tra l’altro, delle c.d. “clausole passerella” (le quali consentono che determinate decisioni non siano più deliberate all’unanimità, bensì a maggioranza, o che sia seguita una procedura legislativa ordinaria anziché speciale: art. 48.7 TUE); delle decisioni in materia di cooperazione giudiziaria relative al diritto di famiglia (art. 81.3 TFUE); del ricorso ai c.d. poteri impliciti (art. 352 TFUE). Per questi casi, che potrebbero costituire, al pari delle revisioni

²² Nella previsione sulla difesa comune (art. 42.2 TUE); in quella sull’ampliamento dei diritti collegati alla cittadinanza europea (art. 25, secondo comma, TFUE); nella previsione sull’adesione dell’UE alla CEDU (art. 218.8 TFUE); nella previsione sull’introduzione di una procedura uniforme per l’elezione del Parlamento europeo (art. 223.1, secondo comma, TFUE); sull’allargamento della giurisdizione della Corte di giustizia a trattati sulla proprietà intellettuale (art. 262 TFUE); sull’istituzione di nuove categorie di risorse proprie per il bilancio dell’Unione, o sulla soppressione di quelle esistenti (art. 311, comma terzo, TFUE).

²³ §2 dell’*Integrationsverantwortungsgesetz* del 22 settembre 2009. I limiti sostanziali alla revisione costituzionale contenuti nell’art. 79.3 GG sono, come noto, il principio federale, la partecipazione dei Länder al procedimento legislativo, il rispetto della dignità umana e dei diritti inviolabili, della natura di stato democratico, sociale e federale della Germania, in cui tutti i poteri derivano dal popolo, secondo quanto enunciato dall’art. 1 e 20 GG, cui lo stesso art. 79.3 rinvia: cfr. P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *DPCE*, n. 2/2016, 431ss.

²⁴ *Lissabon-Urteil*, BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09 (BVerGE 123, 267), del 30 giugno 2009, §§ 412ss. Una traduzione in italiano della sentenza, curata dal Prof. J. Luther, è disponibile sul sito della [Corte costituzionale italiana](#).

dei Trattati europei, altrettante occasioni di “trasferimento” all’UE di poteri sovrani degli Stati, i Trattati non richiedono un’approvazione espressa da parte dei parlamenti nazionali, bensì il loro coinvolgimento necessario a fini “oppositivi”, consentendo ai parlamenti degli Stati membri di opporsi entro un termine con effetti di blocco (art. 48.7 TUE e 81.3 TFUE) o almeno di freno (art. 352 TFUE²⁵) della decisione dell’UE volta all’ulteriore approfondimento dell’integrazione (il che, per i parlamenti nazionali, spesso equivale alla loro ulteriore emarginazione). Rispetto a queste ipotesi di rinvio, la risposta degli ordinamenti nazionali può essere diversa, passando dalla mera facoltà per il parlamento nazionale di adottare una deliberazione, entro il termine fissato dal Trattato, come avviene in Italia (art. 11, l. 234 del 2012) o in Francia (art. 88-7 Cost. fr.), al ben più gravoso assenso preventivo con legge (eventualmente *anche costituzionale*) al voto favorevole del rappresentante dello Stato nel Consiglio europeo, come avviene in Germania per effetto dei paragrafi 4.1, 4.2, 7, 8 dell’*Integrationsverantwortungsgesetz* del 2009, cit. Quest’ultima legge è stata adottata, come già accennato, in ottemperanza a quanto stabilito dal BVerG nel *Lissabon-Urteil*,²⁶ il quale ha, di fatto, subordinato l’evoluzione “autonoma” dell’ordinamento UE a condizioni costituzionali interne all’ordinamento tedesco dal tenore tanto vago quanto generico, quali sono i limiti alla revisione costituzionale contemplati dall’art. 79.3 GG.²⁷

Incidentalmente, vale la pena di svolgere un paio di considerazioni sulla decisione del BVerG citata da ultimo. Parte della dottrina italiana ne ha valorizzato gli elementi concilianti nei confronti dell’approfondimento dell’integrazione europea attraverso il c.d. metodo “comunitario” (contrapposto a quello intergovernativo), puntando a criticare i toni dei commentatori “catastrofisti” del *Lissabon-Urteil*.²⁸ Altri hanno giustificato certi toni enfatici del BVerG circa l’esigenza di presidiare la sovranità tedesca alla stregua del fatto che lo stesso giudice costituzionale tedesco è costretto a reagire «ad attacchi frontali, di principio, mossi alle leggi di ratifica dei trattati europei», attacchi su «questioni di fondo che difficilmente avrebbero la rilevanza processuale in un giudizio ordinario». ²⁹ Tuttavia, non sembra che le risposte del BVerG date ai ricorrenti nel *Lissabon-Urteil* servano «solo a rintuzzare gli attacchi in campo aperto», senza pregiudicare la giurisprudenza futura, la quale, all’atto pratico, si sarebbe

²⁵ L’art. 352.2 TFUE rinvia alla procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all’art. 5.3 TUE e al Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

²⁶ *Lissabon-Urteil*, cit., § 319, ove si afferma la necessità di una «legge ai sensi dell’art. 23, comma 1, secondo periodo ed – eventualmente – terzo periodo del GG». Quest’ultimo, come noto, impone il ricorso alla legge costituzionale, con le forme e i limiti di cui all’art. 79 GG, qualora dalle norme di revisione dei Trattati europei (o per le «regolazioni analoghe») derivino modifiche o integrazioni allo stesso GG.

²⁷ Cfr. *supra*, nt. 23.

²⁸ E. Cannizzaro e M. E. Bartoloni, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon-Urteil*, in *Il Dir. dell’UE*, 2010/1, 1 ss.

²⁹ R. Bin, *Gli effetti del diritto dell’Unione nell’ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, I, Napoli 2011, 363ss. Cfr. anche P. Faraguna, *Il ‘sospettoso’ cammino europeo del Bundesverfassungsgericht*, cit., 211ss.

dimostrata conciliante nei confronti della Corte di giustizia.³⁰ Quelle risposte, come si è visto, hanno salvato, sì, il complessivo impianto del Trattato di Lisbona, consentendone la ratifica da parte della Germania, ma hanno, al contempo, imposto quegli aggravamenti interni sopra accennati, in relazione a tutte quelle clausole dei Trattati europei capaci di consentire all'ordinamento dell'UE di "vivere di vita propria". Il BVerG, grazie alla possibilità di pronunciarsi "in campo aperto" sulle questioni europee, ha così privato il Trattato di Lisbona «di quella capacità di evoluzione autonoma e dinamica che, in fondo, è quel che restava dell'ambizione costituzionale del Trattato firmato a Roma nel 2004. Con precisione chirurgica [...], il secco dispositivo della sentenza ha ridato al Trattato la sua veste classica di accordo internazionale».³¹

Ma vi è anche chi ha imputato al *Lissabon-Urteil* un pericoloso effetto emulativo da parte di altri ordinamenti, in particolare di quello britannico. La giurisprudenza del BVerG non ha prodotto solo influenze "retoriche", come accaduto nel discorso sull'UE tenuto dall'ex Premier britannico Cameron nel 2015,³² in cui, oltre a confermare il referendum sulla Brexit, Cameron illustrava i negoziati da lui condotti con il Consiglio europeo a difesa della sovranità britannica: nel far questo, egli si riferiva proprio alle modalità con cui il BVerG tutela la propria costituzione e la sovranità nazionale, conservando a sé il diritto di sindacare gli atti dell'Unione. Oltre influenze retoriche come questa, il *Lissabon-Urteil* ha ispirato profonde modifiche ordinamentali nel Regno Unito, quali, in particolare, l'introduzione del referendum popolare in aggiunta all'approvazione parlamentare di una serie assai ampia di decisioni delle istituzioni europee.³³ Modifiche che, se il Regno Unito fosse restato nell'UE, avrebbero avuto importanti ripercussioni tanto nell'ordinamento britannico che in quello europeo.

4. L'approfondimento dell'integrazione dal punto di vista degli ordinamenti nazionali: legittimazione "elitaria" o resistenza "dal basso"?

Tutti i riferimenti operati dai Trattati europei alle procedure costituzionali interne (o ai parlamenti nazionali) costituiscono un chiaro ossequio alla sovranità degli Stati membri, senza che quest'ultima sia menzionata. Si potrebbe, invero, anche

³⁰ Come dimostrato nella vicenda *Mangold*: R. Bin, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano...*, cit.

³¹ L. Gianniti, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, in *Astrid Rassegna*, n. 22/2010, 9.

³² Tenuto il 10 novembre 2015 a Chatham House, *Prime Minister's speech on Europe*.

³³ Lo European Union Act del 19 luglio 2011 (abrogato dallo European Union Withdrawal Act del 26 giugno 2018, Schedule 9) imponeva il ricorso al referendum in una serie assai ampia di casi: per tutte le decisioni sulle c.d. "clausole passerella"; per alcune tipologie di revisioni ordinarie e semplificate dei trattati (in particolare, quelle che ampliano gli obiettivi o le competenze dell'UE); a ciò si aggiungevano le decisioni relative all'eventuale adesione del Regno Unito all'eurozona, l'estensione dei poteri della Procura europea, la modifica ai protocolli di Schengen al fine di rimuovere i controlli alla frontiera; la stessa Camera dei Lord aveva proposto di ridurre il numero dei casi in cui imporre il referendum (più di 50 ambiti delle politiche dell'UE), ma la Camera dei Comuni rigettò tale proposta: P. Craig, *The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality*, in *CMLR*, n. 6/2011, 1916.

ritenere che questi riferimenti, oltre all'ossequio per la sovranità nazionale, contengono quello alla sovranità *popolare*, nel punto in cui pongono un'implicita condizione di "democraticità" delle decisioni – europee e nazionali – miranti all'approfondimento dell'integrazione. L'ordinamento dell'UE sembra basarsi, alla luce di questi rinvii alle «rispettive norme costituzionali» degli Stati membri, su una legittimazione "riflessa": tanto più l'accrescimento di poteri dell'Unione sarà basato su procedure nazionali democratiche, implicanti l'adeguato coinvolgimento dei parlamenti nazionali, tanto più legittimato sarà l'assetto dell'UE che esce da quelle procedure evolutive alternative alla revisione dei Trattati.³⁴

Esiste però un limite oltre il quale le procedure interne non servono tanto a legittimare democraticamente l'Unione, bensì semplicemente a paralizzarne l'avanzamento in termini maggior integrazione. Ossia, a rendere pressoché impossibile allo Stato membro interessato la cessione di ulteriori quote di sovranità. Il che, apparentemente, è quanto ha inteso fare il governo conservatore britannico con lo *European Union Act* del 2011, già menzionato sopra.³⁵

In Italia, paradigmatico esempio di quella dicotomia è dato dal confronto tra i diversi progetti di revisione costituzionale avanzati a partire dalla metà degli anni novanta del secolo scorso e volti a introdurre una procedura *ad hoc* per l'autorizzazione della ratifica delle revisioni dei Trattati europei. Nella bozza di revisione costituzionale redatta dalla Commissione bicamerale nel 1997 era previsto, all'interno di un'organica riscrittura di tutta la parte seconda della Costituzione, l'inserimento di un apposito Titolo VI dedicato alla «Partecipazione dell'Italia all'Unione europea», il cui art. 114 disciplinava sia le condizioni di partecipazione,³⁶ sia le procedure necessarie per consentire ulteriori limitazioni di sovranità.³⁷ A tal fine, sarebbe stato necessario, oltre a una legge approvata a maggioranza assoluta, anche un *referendum* approvativo eventuale, la cui iniziativa sarebbe spettata agli stessi soggetti di cui all'art. 138 Cost., ma con la peculiarità che, per l'iniziativa popolare, il *quorum* veniva significativamente innalzato a ottocentomila elettori, mentre restava la regola dell'art. 138 sull'assenza di un *quorum* di partecipazione.³⁸

³⁴ Una complicazione che, indubbiamente, presuppone l'insufficienza della legittimazione democratica offerta dalla duplice presenza dell'organo direttamente rappresentativo dei cittadini europei (il Parlamento europeo), e dell'organo indirettamente rappresentativo degli elettorati nazionali (il Consiglio).

³⁵ Cfr. *supra*, nt. 33.

³⁶ Art. 114 (del testo risultante nella versione del 4 novembre 1997), comma primo: «L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di unificazione europea; promuove e favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà.»

³⁷ Art. 114, comma secondo: «Si può consentire a limitazioni di sovranità con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La legge è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un terzo dei componenti di una Camera o ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.»

³⁸ Per il dibattito su tale parte della bozza di revisione costituzionale della Bicamerale, cfr. gli interventi di F. Sorrentino, P. Pasquino, G. Azzariti, S. Panunzio, M. Luciani, C. Pinelli, A.

In tale progetto, come si vede, non vi sarebbe stato l'obbligo costituzionale di un coinvolgimento popolare, come invece avviene sin dal 1987 in Irlanda in forza della giurisprudenza della Corte suprema irlandese.³⁹ Tuttavia, diversamente dalla revisione costituzionale, l'eventuale "quasi-unanimismo" espresso dai parlamentari di entrambe le Camere non sarebbe stato sufficiente a scongiurare l'incognita di un referendum popolare confermativo, la cui attivazione sarebbe stata rimessa all'iniziativa delle stesse minoranze parlamentari, delle minoranze territoriali (i cinque Consigli regionali), di un gruppo di elettori (ottocentomila).⁴⁰

Anzon, G.C. De Cesare, S. Stammati, S. Lariccia, M. Mazziotti di Celso, in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, a cura S. Panunzio, Milano 1998, 315ss., interventi tendenzialmente critici rispetto a tale versione italiana delle "clausole europee", specie per quanto riguarda il rischio che la procedura ipotizzata per le ulteriori limitazioni di sovranità potesse intralciare il processo di ulteriore integrazione. Federico Sorrentino, in particolare, riteneva il nuovo articolo costituzionale in questione come una novazione della copertura offerta dall'art. 11 Cost., «quasi che il processo di integrazione europea fosse stato sin qui sprovvisto di un valido fondamento costituzionale». Ancora più critico l'intervento di A. Manzella (*Costituzione all'europea*, in *La Repubblica*, 3 gennaio, che parlò di «protezionismo costituzionale» e di «controriforma mezzo secolo dopo»). In termini non critici, cfr. U. Allegretti, P. Caretti, *Riforma costituzionale, globalizzazione, "treaty-making power" e partecipazione italiana al processo di integrazione europea*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/1997, pp. 671ss., per i quali l'aggravamento procedurale alla ratifica non avrebbe rappresentato un'inutile complicazione rispetto alla strada fin qui seguita, bensì una innovazione in grado di coniugare la "vocazione" internazionalista della Costituzione italiana e le insopprimibili esigenze di una corretta dinamica democratica, nel solco delle esperienze di altri Stati membri. In termini favorevoli si espresse anche A. La Pergola, *Quale Europa-Artikel per l'Italia?*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 1998, 537 ss., spec. 541 (per il quale, come la riforma che introdusse l'Europa-Artikel nel Grundgesetz tedesco è caduta nello spartiacque storico della riunificazione della Germania, così il passaggio in Italia dalla prima alla seconda Repubblica ci avrebbe finalmente dato il nostro Europa-Artikel, così da «configurare uno Stato pienamente in grado di affrontare le sfide dell'integrazione»).

³⁹ *Crotty v An Taoiseach* [1987] IR 713 (9 aprile 1987). Cfr. M. Cahill, *Crotty after Pringle: The Revival of the Doctrine of Implied Amendment*, in *Irish Journal of Eur. Law*, Vol. 17, 2014, n. 1. In tale decisione, la Corte suprema irlandese ritenne che l'Atto unico europeo del 1986 non potesse approvarsi con semplice legge ordinaria, bensì previa revisione costituzionale. Il rinvio contenuto nella Costituzione irlandese al previgente Trattato di Roma del 1957 non poteva, infatti, dirsi sufficiente a coprire una profonda modifica di quest'ultimo trattato, implicante una parziale cessione di sovranità esterna agli organi della Comunità europea. Posto che, però, il procedimento di revisione costituzionale (artt. 46 e 47 della Costituzione irlandese) implica sempre il ricorso al referendum, ecco che, per effetto di tale decisione, la Corte suprema (con una maggioranza di tre membri del Collegio a due) ipotitava il futuro dell'integrazione europea per l'Irlanda, subordinando la ratifica di ogni futura versione dei trattati istitutivi europei all'approvazione popolare. Ne è derivato che l'Irlanda è uno degli stati membri con il più alto numero di referendum "europei" svoltisi fino a oggi (nove referendum relativi all'integrazione europea, ivi compreso quello svolto nel 2012 sul trattato c.d. Fiscal Compact, formalmente estraneo ai trattati istitutivi; riguardo al trattato di Lisbona, come noto, dopo un primo referendum con esito negativo nel 2008, nel 2009 si è "ripetuto" il voto popolare irlandese, stavolta positivo; stessa cosa avvenne nel 2001 e nel 2002 rispetto al trattato di Nizza).

⁴⁰ Oltre a questa proposta di revisione, in seno alla Commissione bicamerale "Berlusconi-D'Alema" era stata anche inizialmente proposta l'introduzione di un sindacato preventivo della Corte costituzionale sulle revisioni dei trattati europei, sul modello di Francia, Spagna e Germania, così da permettere alla Corte di subordinare, eventualmente, la ratifica a previe revisioni costituzionali, proposta bloccata all'origine per le critiche avanzate dai maggiori esponenti politici, tra cui l'allora Presidente della Commissione bicamerale D'Alema, il quale affermò che sarebbe stato «come se il sistema politico si deresponsabilizzasse e tutte le volte fosse la Corte costituzionale ad indicare quale procedura debba essere seguita» (cfr. C. Curti

Come interpretare il senso di simile riforma avanzata dalle forze politiche dominanti allora in Italia, non certo caratterizzate da euroscetticismo? Si potrebbe, forse, intravedere in quella proposta di riforma costituzionale il maturare della consapevolezza – o almeno l’insinuarsi del dubbio – che le forze politiche rappresentate in Parlamento non erano più così rappresentative da potersi assumere, *da sole*, la grave responsabilità di “ulteriori cessioni” di sovranità in favore dell’UE. Per simili ulteriori passi, sarebbe stato necessario coinvolgere – sia pure su richiesta delle “minoranze attive” – il corpo elettorale. Il che ha un retrogusto un poco paradossale, se si pensa che il passo fatidico della cessione di sovranità monetaria era stato già compiuto con le ordinarie procedure legislative nel 1992; ma è un po’ come se, nelle forze politiche uscite dalla fine della c.d. “Prima Repubblica”, si fosse raggiunta, con Maastricht, la consapevolezza che il livello di integrazione europea oramai raggiunto avesse portato gli Stati membri dell’eurozona sull’orlo della fatidica federalizzazione.⁴¹ Il tutto si inseriva e, pur con maggior difficoltà, si inserisce ancora oggi in quella visione per cui esisterebbe la possibilità raggiungere nuovi assetti costituzionali senza rotture, ossia la possibilità di esercitare scelte costituenti da parte di meri poteri costituiti. Il che veniva, negli anni novanta, pronosticato proprio in riferimento all’unificazione europea.⁴²

Di segno profondamente diverso è, invece, il progetto di revisione costituzionale portato avanti, a più riprese, dal partito della Lega Nord (oggi: Lega per Salvini premier) a partire dalla XIV Legislatura (quando la Lega faceva parte della coalizione di maggioranza di centro-destra). Nella proposta di legge costituzionale dei deputati leghisti «Modifica all’articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell’Italia all’Unione europea» (A.C.-2218), presentata il 23 gennaio 2002 e ritirata il 6 novembre 2003, il referendum approvativo-sospensivo, oltre a essere obbligatorio (sul modello irlandese) e non meramente eventuale, veniva subordinato al raggiungimento di un *quorum* partecipativo (della metà più uno degli aventi diritto), in assenza del quale non si sarebbe potuto promulgare la legge di autorizzazione alla ratifica neppure in caso di vittoria dei “sì”. Il che rendeva, evidentemente, assai più aleatorio, se non impossibile, l’esito

Gialdino, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della bicamerale*, Milano 1998, 46, nt. 81).

⁴¹ Testimonianza di queste aspettative la si rinviene anche nella dottrina, nei cui scritti si ricorre all’espressione “Stati pre-federativi” per designare la condizione degli Stati membri dell’UE: cfr. F. Donati, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano 1995, 309; A. Predieri, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998, 256.

⁴² Cfr. A. Baldassarre, *Il “referendum” costituzionale*, in *Quad. cost.* 1994/2, 245s. Ma cfr. quanto osservato da M. Luciani, *La Costituzione e gli ostacoli all’integrazione europea*, in *Pol. dir.*, n. 4/1992, 589, secondo cui la legittimazione di un nuovo ordine costituzionale europeo, ove gli Stati membri finiscano per appartenere a una vera e propria federazione europea, «non potrà mai venire dalla Costituzione del 1948, ma dal mero *fatto* della sua autoaffermazione. Dal punto di vista della nostra Costituzione d’oggi, l’instaurazione di quel nuovo ordine resterà – se mai avverrà – un fatto *extra ordinem*, epperò illegittimo». Sull’assenza di «una solenne “rottura con il passato”» nel processo costituzionale europeo, G. Silvestri, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.* 2006/1, 12.

di ogni futuro procedimento di ratifica dei trattati europei.⁴³

La stessa Lega Nord spinse per sottoporre a referendum popolare la ratifica del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* del 2004. Identico tentativo, ugualmente infruttuoso, veniva fatto in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona.⁴⁴

Queste iniziative di revisione costituzionale del partito italiano più coerentemente e tenacemente “eurosceptico” assumono un significato peculiare, se confrontate con la riforma avanzata nel 1997 dalla Commissione bicamerale. In occasione della ratifica del “trattato-costituzione” del 2004, la proposta leghista sembrava imitare quelle iniziative politiche che condussero molti governi europei a proporre il referendum popolare, tra cui quella del Presidente francese Chirac (in Olanda, invece, il referendum fu voluto dal parlamento).⁴⁵ Diversamente dal tentativo leghista di attivare una resistenza popolare contro il progredire dell'integrazione europea, queste iniziative miravano a invertire il ruolo “oppositivo” del referendum approvativo-sospensivo, posto che gli elettorati nazionali venivano sollecitati dall'alto, attraverso referendum “ottriati”, a fornire un surplus di legittimazione all'operazione “Costituzione europea” ideata dalle forze politiche *mainstream* dei singoli Stati membri.⁴⁶ Il senso della proposta leghista di coinvolgimento popolare diretto sembra, invece, opposto: nella presunzione che il progetto europeo sia un progetto “elitario”, fatto nell'interesse di pochi e potenti soggetti economico-finanziari, o di privilegiati cittadini “mobili”, più che nell'interesse della maggioranza dei cittadini di ciascuno Stato membro (o

⁴³ Cfr. Camera dei Deputati - XIV Legislatura, *Resoconto della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*, seduta del 9 aprile 2002. In dottrina, cfr. le critiche all'eccessiva rigidità della regola sul *quorum* di M. Cartabia, *La revisione dell'art. 11 della Costituzione: una giusta esigenza, un discutibile rimedio*, in *DPCE*, n. 2/2003, 1529; T.E. Frosini (Audizione parlamentare presso la Commissione I, Affari costituzionali, della Camera, Seduta di martedì 24 settembre 2002, Resoconto stenografico, p. 12), R. Toniatti (*ibidem*, p. 25, che parla di “autodelegittimazione” del Parlamento).

⁴⁴ Cfr. il disegno di legge costituzionale (XVI Legislatura, Atto Senato n. 768), in cui si prevedeva un referendum obbligatorio sulla legge di ratifica di Lisbona (a prescindere, dunque, dalle maggioranze parlamentari eventualmente raggiunte), con *quorum* partecipativo della maggioranza degli aventi diritto, il mancato raggiungimento del quale avrebbe inibito la promulgazione della legge di autorizzazione alla ratifica. La relazione introduttiva di tale proposta spiegava che il senso della modifica costituzionale era quello di derogare una *tantum* all'art. 80 Cost., con una procedura valevole per la sola ratifica del Trattato di Lisbona, adducendosi come precedente il referendum d'indirizzo del 1989 sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo eletto nel 1989, referendum anch'esso introdotto con legge costituzionale. Cfr. L. Gianniti, *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, in *Quad. cost.*, n. 2/2009, 407ss.

⁴⁵ Consultazioni referendarie sul Trattato di Roma furono svolte in Spagna, Francia, Olanda e Lussemburgo, mentre furono annunciate e poi bloccate – dopo l'esito negativo di Francia e Olanda – in Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Repubblica ceca, Polonia e Portogallo. Cfr. Il Focus del Parlamento europeo *“Una Costituzione per l'Europa – il punto della situazione”*.

⁴⁶ Per A. Baldassarre, *Il “referendum” costituzionale*, cit., 247, il ricorso al *referendum* nel processo costituente avrebbe «un significato duplice, anche se non sempre concorrente in concreto: 1) conferire una formalizzazione al processo costituente, vale a dire un aspetto di legalità; 2) colmare l'eventuale *deficit* di legittimazione democratica delle decisioni “costituenti” impostesi in via di fatto ovvero approvate da organi della cui attuale rispondenza alla reale volontà popolare è possibile dubitare, quantomeno in relazione allo speciale ruolo “costituente” assunto o in via di assunzione».

dei cittadini europei, se si vuole), un partito ancora capace di radicamento territoriale, quale la Lega, scommette sulla incapacità degli avversari politici (che quel radicamento hanno invece perduto) di mobilitare a favore delle scelte “europeiste” dei vertici una base sempre più frastagliata e sempre meno “eurofila”.⁴⁷

5. Spunti di comparazione sui limiti al trasferimento di sovranità all’UE secondo la giurisprudenza costituzionale italiana, tedesca e francese.

Si è già accennato alla questione dei limiti costituzionali a un’eventuale federalizzazione degli Stati membri, quale orizzonte ultimo dell’integrazione europea. Sul tema, la nostra Corte costituzionale non si è espressa puntualmente, limitandosi a prospettare l’incostituzionalità di quelle leggi ordinarie che abbiano «ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell’art. 11 Cost.». ⁴⁸ Affermazione che difficilmente potrebbe interpretarsi nel senso dell’irreversibilità del processo di progressivo trasferimento di competenze all’UE, fino alla sua inevitabile trasformazione in senso federale. Ancora più difficile sarebbe derivare una simile conclusione dai laconici passaggi in cui la Corte ha utilizzato il termine “cessioni di sovranità” – anziché “limitazioni” – nelle sentt. nn. 348 e 349 del 2007,⁴⁹ o l’espressione «rinuncia a spazi di sovranità», nell’ord. n. 24 del 2017.⁵⁰

⁴⁷ È forse anche per questo che in dottrina si registrano sensibili mutamenti di approccio all’eventuale riforma delle procedure di ratifica dei Trattati europei: se alla vigilia delle ratifiche del Trattato-costituzione del 2004, si ipotizzava la necessità del ricorso alla legge costituzionale (o almeno a procedure aggravate di ratifica), dopo i referendum francese e olandese del 2005 quell’approccio è sembrato svanire: cfr. A. Guazzarotti, *Legalità senza legittimazione? Le “clausole europee” nelle costituzioni degli Stati membri dell’UE e l’eccezione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 2019/3.

⁴⁸ Sent. n. 170 del 1984, punto 7.

⁴⁹ Cfr. C. cost. n. 348/2007, punto 3.3 del *Considerato in diritto*; C. cost. n. 349/2007, punto 6.1 del *Considerato in diritto*. Sugli accesi dibattiti dottrinari del passato (suscitati in Italia dalla sentenza *Simmenthal* della Corte di giustizia, Causa 106/77 del 9 marzo 1978) relativi proprio all’incostituzionalità di vere e proprie ‘cessioni permanenti’ di sovranità, cfr. la ricostruzione di S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, 301ss., il quale rileva come le reazioni dottrinarie alla sentenza n. 170/1984 furono molto più prudenti e rassegnate. Cfr. anche G. Itzcovich, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino 2006, spec. 121ss. Sulla distinzione necessaria, alla luce dell’art. 11 Costi., tra limitazioni e cessioni di sovranità, cfr. P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino 1996, 208; nonché L. Melica, *Il Sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli Stati membri della Comunità europea: riflessioni sull’ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1995/2, 397, 413 secondo cui la totale indipendenza della BCE costituisce una problematica eccezione al metodo di federalizzazione europea adottato fino a quel momento, il quale garantiva ai governi degli Stati il controllo della principale istituzione europea (il Consiglio), con ciò rispettando i vincoli costituzionali nazionali che ammettono solo ‘limitazioni’ e non definitive ‘cessioni’ di sovranità.

⁵⁰ Al punto 6 del diritto dell’ord. n. 24 del 2017 (caso *Taricco*), la Corte ha affermato che il primato del diritto dell’UE «riflette [...] 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. Al contempo 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

Più esplicita, come noto, è stata la posizione del BVerG, il quale già nel *Maastricht-Urteil* del 1993 prefigurava il vincolo costituzionale del rispetto del principio democratico come compatibile con «una comunità di Stati organizzata in forma sovranazionale», nel presupposto che l'UE fosse un'associazione di Stati democratici «destinata a svilupparsi». ⁵¹ Dal che, specularmente, si sarebbe anche potuto dedurre che il principio democratico costituisca l'ostacolo a un'autentica federalizzazione, in base alla considerazione che «L'attribuzione di un eccessivo peso di compiti e funzioni alla responsabilità dell'associazione europea di Stati indebolirebbe fortemente la democrazia a livello statale». ⁵² In quell'occasione, tuttavia, le condizioni per un'evoluzione istituzionale tale da condurre l'UE verso la democrazia sembravano – al BVerG – rinvenirsi nei “fatti” (come la necessaria esistenza di un'opinione pubblica europea), più che nelle regole dei Trattati stessi, ammettendosi che le «condizioni di fatto» necessarie a tale fine potessero «svilupparsi nel tempo all'interno del quadro istituzionale dell'Unione europea». ⁵³

Diverso è stato, sul punto, l'approccio del BVerG nel *Lissabon-Urteil* del 2009, in cui più nettamente si afferma che il GG «non solo presuppone, ma garantisce anche la condizione di Stato sovrano della Germania» ⁵⁴, così da precludere l'entrata in uno stato federale della Germania, implicante la rinuncia «al diritto di autodeterminazione del popolo tedesco nella forma della sovranità». ⁵⁵ In entrambi i passi citati, per la verità, il BVerG non esclude che una «dichiarazione immediata di volontà del popolo tedesco» possa andare al di là dei limiti posti dal GG al potere costituito, incluso il potere di revisione costituzionale, ma questo, ovviamente, equivale a dire che una rottura della Costituzione è sempre possibile e non può essere governata dalla Costituzione stessa. L'impossibilità di fondersi in una futuribile federazione europea, invero, non è fondata sul solo GG, bensì anche sui limiti attuali dell'architettura istituzionale dell'UE, in particolare, della sua inadeguata democraticità.

A far problema, per il BVerG, è il Parlamento europeo: se nel *Maastricht-Urteil* del 1993 si patrocinava soltanto l'introduzione di una legislazione elettorale omogenea in tutti gli Stati membri ⁵⁶, nel *Lissabon-Urteil* del 2009 le pretese del BVerG sono assai più elevate. La natura non adeguatamente rappresentativa del Parlamento europeo è imputata al criterio della c.d. “proporzionalità digressiva” con cui vengono ripartiti i seggi tra gli Stati membri, criterio in forza del quale «il peso dei voti dei cittadini di uno Stato membro a basso grado di popolazione può superare di circa dodici volte il peso dei voti dei cittadini di uno Stato membro ad

nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4, paragrafo 2, del TUE). In caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri».

⁵¹ BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, del 12 ottobre 1993 (BVerfGE 89, 155), §C.I.b) e b1), (p. 690 della traduzione italiana realizzata da J. Luther, in *Giur cost.* 1994).

⁵² *Ibidem*, § C.I.b2) (p. 691 della traduzione italiana realizzata da J. Luther, cit.).

⁵³ *Ibidem*, §C.I.b1), in fine.

⁵⁴ *Lissabon-Urteil*, cit., §216.

⁵⁵ *Ibidem*, § 228.

⁵⁶ *Maastricht-Urteil*, cit., §C.I.b2) (p. 691 della traduzione italiana realizzata da J. Luther, cit.).

alto grado di popolazione». ⁵⁷ Il che, tuttavia, potrebbe anche essere letto alla stregua del noto schema “*solange*”, sui diritti fondamentali, così da ammettere una futura fusione della Germania in un’autentica federazione europea *a condizione che* il voto dei cittadini tedeschi valga quanto quello dei cittadini maltesi: un’ipotesi, invero, raggiungibile solo in astratto, posto che, in concreto, comporterebbe o l’esclusione del diritto di Malta (e di altri piccoli Stati membri) di avere almeno un seggio al Parlamento europeo, o un Parlamento europeo composto da più di tremila membri!

In Francia, il Conseil constitutionnel è solito condizionare la ratifica delle revisioni dei Trattati europei al rispetto delle “condizioni essenziali per l’esercizio della sovranità” (oltre che all’assenza di clausole contrarie alla Costituzione o ai diritti e alle libertà costituzionali) ⁵⁸, tuttavia ciò viene fatto al precipuo fine di pretendere una revisione costituzionale anteriore alla ratifica stessa, ⁵⁹ e non al più complicato fine di impedire l’entrata della Francia in un’autentica federazione europea. La dottrina italiana dei controlimiti, del resto, è strettamente imparentata con quella dei limiti alla revisione costituzionale, non troppo diversamente da quanto avviene in Germania. ⁶⁰ Sulla carta, anche la Costituzione francese pone delle condizioni espresse al potere di revisione costituzionale: al pari di quanto sancito all’art. 139 della Costituzione italiana, all’art. 89-5 di quella francese sottrae a revisione «la forma di governo repubblicana». Tuttavia, il Conseil constitutionnel si è dichiarato incompetente a sindacare le leggi di revisione costituzionale. ⁶¹ Ne deriva che, in generale, il potere di revisione costituzionale è, diversamente che in Italia e in Germania, pienamente sovrano ⁶² e che, in particolare, la decisione sul futuro dell’UE e sull’esito finale dei progressivi trasferimenti di sovranità sembra riservata alla politica, senza possibilità di controllo o di condizionamento *a priori* da parte del giudice costituzionale francese. ⁶³

⁵⁷ *Lissabon-Urteil*, cit., §284. L’argomento riaffiora anche nell’ordinanza sul programma della BCE “OMT” (BVerfG, 2 BvR 2728/13, 14.1.2014, §59), in cui il BVerfG, rispondendo al profilo di censura del ricorso incentrato sul deficit democratico della BCE, aggravato dalla rappresentanza sub-proporzionale della Germania nel Consiglio della BCE, afferma che tale limitazione della legittimazione democratica è giustificata dall’indipendenza della BCE, a condizione che quest’ultima eserciti i suoi poteri solo al fine di garantire la stabilità dei prezzi attraverso la politica monetaria, senza esondare in altre politiche.

⁵⁸ Conseil constitutionnel, decisione n. 2004-505 DC del 19 novembre 2004, § 7; Cons. const. 2007-560 DC del 20 dicembre 2007, §§ 9, 12, 15, 16.

⁵⁹ Art. 54 Cost. fr.

⁶⁰ Cfr. P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano 2015.

⁶¹ Cons. const., decisione n. 2003-469 DC del 26 marzo 2003, §§ 2-3.

⁶² Cfr. J. H. Reestman, *The Franco-German Constitutional Divide : Reflections on National and Constitutional Identity*, Eur. Const. Law Rev., 2009/3, 374ss.

⁶³ Tanto in relazione alla ratifica del Trattato costituzionale del 2004 che del Trattato di Lisbona, il Conseil constitutionnel ha tenuto a sottolineare, sulla scorta delle norme costituzionali specificamente dedicate all’UE (Titolo XV, artt. da 88-1 a 88-7), la distinzione tra organizzazioni internazionali e la «organizzazione permanente europea», nonché a riconoscere che «il potere costituente» (che per il lettore italiano corrisponde, in realtà, al potere di revisione costituzionale) ha, con l’art. 88-1 Cost. fr., «sancito l’esistenza di un ordinamento giuridico comunitario integrato all’ordinamento giuridico interno e distinto dall’ordinamento giuridico internazionale» (Conseil constitutionnel, decisione n. 2004-505 DC, *cit.*, par. 6 and 11; cfr. anche Id., decisione n. 2007-560 DC, *cit.*, par. 7 and 9).

Il che è spiegabile anche a partire dalla composizione dello stesso Conseil constitutionnel.⁶⁴

6. (segue): l'apparente assenza di limiti costituzionali all'eventuale fusione dell'Italia in un'Europa federale, alla luce dei dibattiti parlamentari

Pur in assenza di prese di posizione esplicite della nostra Corte costituzionale sui confini invalicabili del trasferimento di competenze sovrane, oltre i quali neppure l'art. 11 Cost. potrebbe spingersi, è interessante registrare l'approccio delle forze politiche *mainstream* in Italia su tale cruciale questione.

In occasione della discussione sulla legge di ratifica del Trattato di Maastricht (legge 3 novembre 1992, n. 454), il dibattito parlamentare registrò una netta convergenza delle forze politiche a favore della ratifica. Quanto alla questione pregiudiziale posta dalle forze di minoranza (Rifondazione comunista e MSI), circa l'esigenza di indire un referendum popolare in ossequio alla sovranità popolare, eloquente fu la presa di posizione delle forze di maggioranza, in particolare alla Camera. Il relatore alla Camera, on. D'onofrio, e il Ministro degli esteri Colombo, ivi intervenuto, affermarono la sufficienza dell'art. 11 Cost. per dare copertura costituzionale a pressoché qualsiasi futura tappa dell'integrazione europea, ossia, la sufficienza della legge ordinaria per qualsiasi ulteriore cessione di sovranità, fino all'estremo esito della federalizzazione.⁶⁵

Ma altrettanto significativa è l'analisi dei dibattiti parlamentari svoltisi in occasione della già menzionata proposta di revisione costituzionale della Commissione bicamerale, nel 1997. Per la relatrice di maggioranza al Senato (sen. Marida Dentamaro, CDU), «l'accelerazione del processo di unificazione europea, già pienamente legittimato dalle pronunce della Corte costituzionale sui trattati e dal referendum popolare d'indirizzo del 1989, impone di affrontare per il futuro il tema delle garanzie democratiche del processo medesimo...»; le limitazioni di sovranità avvenute fino a quel momento, sebbene «autorizzate in passato con legge ordinaria e quindi con qualche forzatura interpretativa dell'art. 11 della Costituzione vigente, sono state da tempo legittimate pienamente [...] dalla Corte costituzionale e dalla volontà popolare».⁶⁶

Dunque, da un lato, non sembrano esistere limiti costituzionali al processo di unificazione europea, se non l'esigenza che questo esibisca «garanzie democratiche»; da un altro lato, questo processo sarebbe stato legittimato – oltre che dalla Corte costituzionale – anche dalla «volontà popolare» nel referendum popolare d'indirizzo del 1989. Un referendum di cui vale la pena di ricordare le

⁶⁴ Basti pensare che la decisione sul trattato di Lisbona (n. 2007-560 DC, cit.), è stata adottata da un Collegio presieduto da un politico di lungo corso, come Jean-Louis Debré, deputato dal 1986, e composto, tra gli altri, dall'ex Presidente della Repubblica Jacques Chirac.

⁶⁵ S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., 307ss., il quale si chiede retoricamente se non sia la stessa Costituzione, per il tramite dell'art. 11, ad aver progettato il proprio «suicidio»: *ibidem*, 442.

⁶⁶ *Relazione sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'UE* della Senatrice Marida Dentamaro (CDU), Atto Camera n. 3931 A, atto Senato n. 2583 A (riportato da Curti Gialdino, *Unione europea e trattati internazionali ...*, cit., 458ss.)

peculiarità, per non dire le vere e proprie anomalie costituzionali: svoltosi contestualmente alle elezioni per il Parlamento europeo nel giugno 1989, tale referendum d'indirizzo fu indetto in forza della l. cost. n. 2/1989⁶⁷, approvata quasi all'unanimità dai parlamentari di entrambe le Camere; il suo quesito (approvato con maggioranze plebiscitarie dal corpo elettorale) recava la seguente formula: «Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in un'effettiva Unione, dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli stati membri della Comunità». Un referendum che, stante il suo oggetto (un mandato al Parlamento europeo), era per definizione impossibilitato a produrre effetti giuridici di sorta.⁶⁸ Pertanto, il responso popolare ampiamente positivo che si ebbe in quell'occasione ben difficilmente potrebbe giungere a legittimare – a scatola chiusa – ogni futura decisione di approfondimento dell'integrazione europea, ossia ogni ulteriore trasferimento di competenze sovrane all'UE.

E tuttavia, ancora nel 2005, quel *referendum* d'indirizzo – dimenticato da gran parte dell'elettorato italiano – fu nuovamente evocato dalle forze politiche rappresentate in Parlamento. In occasione della discussione sulla legge di ratifica del “Trattato costituzionale”, si svolse un dibattito in seno alla III Commissione alla Camera⁶⁹ in cui, dopo l'effettuazione di audizioni informali di alcuni autorevoli costituzionalisti (Cartabia, Caravita di Toritto, Luciani, Pizzetti e Ferrara), ci si interrogava sulla possibilità/doverosità di integrare il procedimento di ratifica con una consultazione popolare, al pari di quanto stava avvenendo in molti altri Stati membri. Ma visto che il Trattato costituzionale, al di là del nome, restava un trattato regolato dal diritto internazionale, ne conseguiva che la procedura di ratifica costituiva un problema di diritto interno, non rilevante per il diritto internazionale. «Ne deriva che la scelta di alcuni Paesi di attivare procedure interne di livello costituzionale, attenendo alla relativa dimensione interna, non è

⁶⁷ *Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989.*

⁶⁸ Cfr., criticamente, B. Caravita, *Il referendum sui poteri del parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Pol. dir.*, n. 2/1989, 319ss., in cui, fra l'altro, si dava conto di come il PCI fosse stato uno dei più forti sostenitori di tale referendum. Cfr. anche A. Baldassarre, *Il “referendum” costituzionale*, cit., 256ss.; M. Volpi, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino 1997, 517. Di recente, cfr. A. Morelli, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo...*, cit., 4ss., che si interroga sulla possibilità di conferire un “mandato costituente” da parte di un potere costituito (esercitato nelle forme della legge costituzionale), per poi ritenere l'ammissibilità, alla luce del presupposto implicito dell'obbligo di rispettare, da parte del “mandatario”, «i principi supremi posti alla base dell'ordinamento nazionale vigente». Cfr., inoltre, A. Miglio, *Le incertezze dell'Italexit...*, cit., 18s., che argomenta per l'incostituzionalità di consultazioni popolari come quella del referendum d'indirizzo del 1989, citando a supporto la sent. n. 496 del 2000 della Corte costituzionale, in materia di referendum sull'autonomia del Veneto.

⁶⁹ Relazione della III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari) presentata alla Presidenza il 17 gennaio 2005 (relatore on. Gustavo Selva) sul disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio (Berlusconi) e dal Ministro degli Affari esteri (Frattoni) “Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004 (atto Camera n. 5388-A).

necessariamente emulabile negli altri Paesi». ⁷⁰ Prima di giungere a tale – formalmente corretta – conclusione, la relazione si premura di dare conto che in Italia, «in vista dell’entrata in vigore del Trattato di Maastricht e prima della sua ratifica», si è celebrato un referendum consultivo sull’UE. ⁷¹ Che il referendum d’indirizzo del 1989 fosse collegato all’entrata in vigore di Maastricht costituisce una “bugia” già stigmatizzata in dottrina. ⁷² Ma, come si è visto, si tratta di una bugia che i politici italiani – almeno quelli appartenenti al mainstream europeista – si erano già raccontati nella precedente occasione del tentativo di riforma costituzionale operato con la Commissione bicamerale nel 1997. ⁷³

La Relazione prosegue, invocando argomenti tesi a contrastare l’ipotesi della consultazione referendaria, rilevando, tra l’altro, come l’art. 80 Cost. si riferisca esplicitamente a leggi ordinarie per l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, senza pertanto ammettere il ricorso a leggi costituzionali, le quali vengono specificamente individuate da rinvii operati dalla Costituzione in altre sedi, come l’art. 132 per la fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove. ⁷⁴ Il ragionamento del relatore di maggioranza tocca, qui, il paradosso per cui, mentre per la fusione delle regioni è necessaria la legge costituzionale, l’eventuale “fusione” dello Stato italiano in una federazione europea operata attraverso successive revisioni dei trattati europei non potrebbe che aversi attraverso leggi ordinarie, approvate all’ombra dell’art. 11 Cost. ⁷⁵

Al netto di paradossi costituzionali e “bugie” sul referendum del 1989, quest’ultimo documento parlamentare si inserisce all’interno di una costante della politica estera italiana che risale alle origini della costruzione europea. Già l’adesione immediata nel 1950 al piano Schuman per l’istituzione della CECA fu decisa dalle forze politiche di maggioranza al duplice fine di ottenere un riconoscimento diplomatico di parità con la Francia e di promuovere la mobilità della manodopera, in coerenza con il tradizionale bisogno italiano di risolvere con l’emigrazione la carenza di sbocchi occupazionali interni. ⁷⁶ Similmente, l’iniziativa di De Gasperi di completare con un’Unione politica il progetto francese di una Comunità europea di difesa (CED) mirava a imporre, attraverso l’integrazione politica, il ruolo paritario dell’Italia rispetto ai maggiori partner europei, onde

⁷⁰ P. 10 della Relazione della III Commissione alla Camera, cit.

⁷¹ *Ibidem*, p. 9.

⁷² Cfr. quanto già criticamente osservato da Luciani, sull’effetto che l’ampio consenso ottenuto nel referendum di indirizzo del 1989 aveva prodotto sull’idea della sufficiente copertura dell’art. 11 Cost. delle ulteriori limitazioni di sovranità avutesi con Maastricht (M. Luciani, *La Costituzione e gli ostacoli all’integrazione europea*, cit., 589)

⁷³ Cfr. *supra*, nt. 66.

⁷⁴ P. 11 della Relazione della III Commissione alla Camera, cit.

⁷⁵ La Relazione enfaticamente osserva come l’art. 11 Cost. continui a governare l’ingresso delle norme comunitarie nell’ordinamento italiano, legittimando le corrispondenti limitazioni di sovranità, rilevando come sia stato «proprio l’art. 11 che ha consentito una delle più significative limitazioni di sovranità dell’Italia dal dopoguerra: la sostituzione della lira con l’euro» (*ibidem*, p. 12).

⁷⁶ A. Varsori, *L’europeismo nella politica estera italiana*, in L. Tosi, *L’Italia e le organizzazioni internazionali*, Padova 1999, 396, in cui si evidenzia come già nei primi anni cinquanta del secolo scorso sia le élite che la stessa CISL cominciarono a considerare l’Europa come un’opportunità per la progressiva modernizzazione del Paese.

superare le condizioni di inferiorità strategico-militari ed economiche in cui versava il Paese.⁷⁷ L’iniziativa italiana per l’integrazione politica proseguì anche dopo il fallimento della CED, tanto che il nostro Paese divenne, già alla fine degli anni sessanta, «uno dei più aperti sostenitori dell’elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo»,⁷⁸ “sogno” coronato nel 1979. Eco di un tale uso strategico dell’integrazione europea da parte delle élites politiche italiane lo si ritrova nelle parole di Giuseppe Guarino, quando alla vigilia di Maastricht sosteneva che solo una progressiva integrazione con esiti federativi avrebbe potuto riequilibrare le sorti degli stati deboli rispetto a quelli forti.⁷⁹

7. *Italexit* e dintorni: l’appartenenza all’UE è un obbligo costituzionale?

Si è visto come il giudice costituzionale tedesco abbia, nel *Maastricht-Urteil* e – più ancora – nel *Lissabon-Urteil*, posto inequivocabili paletti alla futura federalizzazione dell’UE. Lo ha fatto indirettamente, esplorando i limiti oltre i quali la “clausola europea” dell’art. 23 GG non può legittimare trasferimenti di sovranità (ossia, se si vuole, legittimare non meri trasferimenti di competenze sovrane, bensì la cessione dell’autentica sovranità).

In Italia le cose stanno in modo un poco diverso. Oltre ad autorizzare il ricorso alla legge ordinaria per operare le «limitazioni di sovranità» in favore dell’UE previste all’art. 11 Cost., la Corte costituzionale non ha detto molto circa i confini (procedurali e sostanziali) superati i quali tali limitazioni con (mera) legge ordinaria possono spingersi. Per quanto riguarda la dottrina, invece, in passato essa si è posta tale domanda, giungendo a risposte variegate.⁸⁰ Oggi il dibattito dottrinario, sulla scorta dei venti della crisi economica e della Brexit, si è spostato sul versante opposto: dai limiti posti dalla Costituzione a una fusione federale, a quelli – contrari – sul potere degli organi politico-costituzionali di recedere dall’UE.

Per tentar di rispondere alla domanda sui limiti costituzionali all’*Italexit*, occorre partire dalla constatazione che le limitazioni di sovranità autorizzate dall’art. 11 Cost. sono subordinate ai requisiti dell’effettivo perseguimento di «pace e giustizia tra le nazioni» da parte dell’entità sovranazionale alla quale si

⁷⁷ *Ibidem*, 399.

⁷⁸ *Ibidem*, 407.

⁷⁹ G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, n.1, 1992, 45, 48.

⁸⁰ Cfr. M. Luciani, *La Costituzione e gli ostacoli all’integrazione europea*, cit., 589; S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., 442, il quale lascia trapelare l’eccessiva prova di elasticità cui è stato sottoposto l’art. 11; P. Costanzo, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in *Consulta online*, 2007, che stigmatizza la deresponsabilizzazione del potere politico causata dalla giurisprudenza costituzionale sull’art. 11 Cost.; A. Ruggeri, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. XXII. Studi dell’anno 2018*, Torino 2018, pp. 561s., il quale, pur lamentando l’insufficienza della copertura dell’art. 11 a legittimare la ratifica dei Trattati europei con mera legge ordinaria, ritiene che «per ragioni storico-politiche a tutti note, non c’erano al tempo dell’avvio della costruzione europea e, forse, non ci sono neppure oggi da noi (e a differenza di ciò che si è avuto in altri ordinamenti) le condizioni per l’adozione di una *Europaklausel* a mezzo delle procedure di cui all’art. 138».

trasferiscono quote di sovranità, cui accede l'ulteriore requisito della «condizione di parità tra gli Stati».⁸¹ Se si presta, dunque, la debita attenzione a tali condizioni costituzionali, la questione dell'*exit* si riduce alla domanda su quale degli organi costituzionali sia legittimato a valutare la perdurante sussistenza di quelle condizioni costituzionali; l'eventuale soluzione della spettanza di tale prerogativa al potere politico dovrebbe, poi, chiarire l'ulteriore quesito sulle forme di tale valutazione, se con mero atto di indirizzo dal Parlamento al Governo; oppure con legge ordinaria o di revisione costituzionale; o, infine, con il coinvolgimento popolare, tramite referendum "d'indirizzo".

I passi della giurisprudenza costituzionale italiana citati sopra (§ 5) non sembrano fornire appigli sufficientemente solidi per prefigurare una "dottrina" della Corte sui limiti all'Italexit. Il passo più significativo è quello in cui la sentenza *Ganital* (n. 170/1984, punto 7) parla di un possibile sindacato volto ad «accertare se il legislatore ordinario abbia ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost.». Da ciò potrebbe intendersi che una «non ingiustificata» restaurazione della piena sovranità da parte del legislatore ordinario non sarebbe contraria allo stesso art. 11 Cost. Il che potrebbe avvenire anche in maniera "parziale", rimuovendo non tutti e contemporaneamente i limiti alla sovranità imposti dall'appartenenza all'UE, ma solo quelli relativi, per es., alla c.d. "sovranità monetaria", magari approvando una legge che introduca una qualche forma di moneta parallela.

Vero è che, dal 1984, molte cose sono successe, una per tutti l'entrata nell'Eurozona dell'Italia, la quale rende impraticabile l'ipotesi di uscita dal punto di vista economico-finanziario, prima che giuridico, almeno per Stati membri come il nostro. Oltre a questo radicale mutamento delle coordinate dell'appartenenza all'UE, rispetto all'ormai lontano 1984, sono stati introdotti, nella Costituzione italiana, una serie di richiami all'ordinamento UE, primo fra tutti quello del rispetto dei vincoli comunitari da parte – non solo – del legislatore regionale, bensì anche di quello statale (art. 117, comma primo, Cost.).⁸² A questo se ne sono poi

⁸¹ A. Morelli, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo...*, cit., 9 («il processo di cessione di sovranità prefigurato nell'art. 11 Cost. non è irreversibile e deve essere comunque funzionale alla sopravvivenza e allo sviluppo di un ordinamento effettivamente in grado di assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni. Qualora non fosse più possibile riscontrare tale condizione, l'uscita del Paese dall'Unione potrebbe rivelarsi funzionale a salvaguardare lo stesso patrimonio indisponibile di principi e valori, che rappresenta il "nucleo duro" dell'ordinamento costituzionale.»). Per R. Bin, *Giurisdizione e ruolo delle Corti costituzionali nel processo di integrazione europea. Una conclusione*, in DPCE, n. 3/2019, 910 (per il quale le condizioni «precise» stabilite all'art. 11 Cost. imporrebbero «alle nostre istituzioni costituzionali di mantenere il controllo sul modo in cui funzionano (la parità) e operano (i fini) le istituzioni europee (e la CEDU stessa)»). Cfr. anche A. Miglio, *Le incertezze dell'Italexit...*, cit., 8ss., ove si richiamano, tra gli altri, E. Cannizzaro, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, 1991, 304, nt. 58, e F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, I, Milano, 1970, 100.

⁸² Il che comporterebbe, per alcuni, l'impossibilità di «leggi di rottura» come quelle un poco ambiguamente prefigurate dalla sent. n. 170/1984: Gaja, Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari, 2014, 192s.

aggiunti altri.⁸³

La modifica del quadro costituzionale, pur in assenza di una clausola europea paragonabile a quelle di Stati come la Germania o la Francia, potrebbe avvalorare l'opinione quanti sostengono la natura di obbligo costituzionale dell'appartenenza dell'Italia all'UE.⁸⁴ Per altri, al contrario, neppure in presenza di quei riferimenti costituzionali espressi all'UE risulta sostenibile una così vistosa asimmetria tra dispositivi di trasferimento della sovranità (mere leggi ordinarie) e dispositivi di riacquisto della stessa (revisioni costituzionali).⁸⁵

L'assenza di procedimenti costituzionali di controllo preventivo sulle leggi di ratifica dei Trattati europei (diversamente da quanto accade regolarmente in Germania e in Francia, oltre che in molti altri Stati membri) sembrerebbe porre la Corte al margine di simili scenari, potendo essa eventualmente intervenire soltanto dinanzi al fatto compiuto, con tutte le difficoltà che ne conseguono.⁸⁶ Più cruciale sembra, a tal proposito, il ruolo del Capo dello Stato, come testimoniato dalle vicende della gestione della crisi economico-istituzionale del 2011 (sostituzione "pilotata" del Governo Berlusconi con quello Monti, grazie alla regia dell'allora Presidente Napolitano⁸⁷), e in quelle della difficoltosa formazione del Governo Conte I.⁸⁸ Se mai forze politiche "anti-europee" (o semplicemente

⁸³ Cfr. gli artt. 97.1, 122.2, 117.2-3-5, 119.1 e 120.2, Cost. Cfr. R. Bin, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, 2018/4, 820ss.

⁸⁴ Cfr. A. Ruggeri, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" dell'integrazione intersistemica?*, in *Giur. cost.*, 1991, 1593s.; F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2018, 290.

⁸⁵ R. Bin, *Italexit? ...*, cit., 822s.; G.L. Tosato, *Italexit: basta una maggioranza semplice per lasciare l'Ue?*, in *Affarinternazionali*, 20 settembre 2018, il quale, pure, sollecita l'introduzione di una revisione costituzionale diretta a escludere espressamente l'opzione di uscita rimessa alla semplice legge ordinaria.

⁸⁶ È la possibilità di pronunciarsi preventivamente sulla ratifica dei Trattati europei che ha consentito al BVerG di fissare, come visto sopra, quelle condizioni sull'evoluzione dell'ordinamento europeo (e di quello tedesco, ovviamente), nel *Maastricht* e nel *Lissabon-Urteil*, una facoltà che il BVerG si è ricavato pretoriamente, ammettendo l'accesso tramite ricorso diretto per violazione dei diritti fondamentali (*Verfassungsbeschwerde*) di quei cittadini tedeschi invocanti la violazione del proprio diritto di voto (art. 38 GG) da parte di leggi di ratifica dei Trattati europei. L'assenza di un simile strumento a disposizione della Corte costituzionale italiana era, un tempo, problematizzato dalla dottrina: F. Donati, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., 358ss.; L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 440.

⁸⁷ Cfr. F. Marone, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in www.gruppodipisa.it; A. Ruggeri, *L'art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"*, in *Percorsi costituzionali*, 2011, 25 ss.; T. E. Frosini, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rass. parl.*, 2012, 5 ss.; R. Manfellotti, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forumcostituzionale* (11.10.2013).

⁸⁸ Il Presidente della Repubblica Mattarella ha, come noto, inizialmente rifiutato di dar vita a un Governo sostenuto da Lega e M5S, nonostante la disponibilità dello stesso premier incaricato (Conte) e le relazioni positive di entrambi i Presidenti delle Camere, a causa della presenza, nella compagine governativa proposta dallo stesso Conte (e decisa da quei due partiti) di una personalità, quale l'ex Ministro Paolo Savona, cui non si sarebbe potuto – nella sostanza – affidare l'incarico di Ministro dell'Economia, in virtù delle prese di posizione dello stesso Savona sull'opportunità di uscita dall'Eurozona in caso di necessità. Nella dichiarazione che a ciò è seguita (del 27 maggio 2018), il Presidente della Repubblica, dopo aver ricordato di aver chiesto, per il Ministero dell'Economia, l'indicazione di un esponente che «non sia visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente,

favorevoli all'uscita dall'Eurozona) prendessero stabilmente il sopravvento, fino a poter controllare l'elezione di un futuro Presidente della Repubblica, si innescerebbero probabilmente i presupposti istituzionali per un mutamento (anche radicale) della lettura dell'art. 11 Cost., in riferimento all'UE.

Il dato giuridico-costituzionale rischia, in tali ipotesi limite, di fare “i conti senza l'oste”, posto che l'attivazione di pesanti procedure parlamentari (quali la legge costituzionale per attivare procedure di “exit”) sembrano precluse a Stati come il nostro, la cui esposizione sui mercati finanziari dei debiti sovrani potrebbe rapidamente aggravarsi in virtù della mera attivazione di quelle procedure, fino al punto da rendere l'uscita (almeno dall'euro) una scelta ineluttabile e urgente, dato che solo attraverso la ridenominazione del debito pubblico in una moneta nazionale sarà possibile per lo Stato italiano soddisfare i suoi creditori.⁸⁹

8. L'art. 88 del *Grundgesetz* tedesco: una “clausola europea” capace di condizionare il futuro della BCE e dell'Eurozona?

350

L'*Italexit* è – almeno dal punto di vista economico-finanziario – poco gestibile attraverso formule cartesiane che pongano rigorose condizioni costituzionali a un processo politico certamente destinato a svolgersi – se mai accadrà – nel caotico scenario dell'estrema necessità e urgenza di fronteggiare rapidamente una crisi di fiducia dei mercati internazionali. Più plausibile è lo scenario di una decisione in tal senso dell'unico Stato, la Germania, che – forse – può giungere alla conclusione di uscire, se non dall'UE, almeno dall'eurozona, senza subire pesanti ripercussioni economico-finanziarie. È per questo che, a mo' di conclusione di questo excursus, appare opportuno interrogarsi sulle condizioni costituzionali poste dal GG sulla permanenza nell'euro dello stato tedesco.

Se l'art. 11 della Costituzione italiana è stato usato come una “clausola europea” senza averne le caratteristiche genetiche, nelle Costituzioni di altri Stati membri, a partire dal Trattato di Maastricht, esistono autentiche clausole europee specificamente preposte a legittimare – e limitare – le limitazioni di sovranità in favore dell'integrazione europea. I commentatori sono soliti soffermarsi, in

o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro», ha affermato essere suo dovere tutelare i risparmiatori. In dottrina, con vari accenti, cfr. V. Baldini, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018; A. D'Aloia, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018; M. Esposito, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018).

⁸⁹ Anche questa soluzione, invero, è resa più complicata dalle c.d. CACs (clausole di azione collettiva), inserite a partire dal 2013 in tutte le emissioni di titoli sovrani superiori a un anno dai Paesi dell'Eurozona (in ossequio al Trattato sul MES: cfr. il Decreto 7 dicembre 2012 del MEF, *Introduzione delle clausole di azione collettiva (CACs) nei titoli di Stato*). Tali clausole, come noto, consentono a una maggioranza qualificata di investitori di modificare i termini di pagamento di un titolo, in modo vincolante anche per gli altri detentori del titolo stesso, così da facilitare una ristrutturazione ordinata del debito. Se questo è vero, però, tali clausole subordinano anche il potere dello Stato-debitore di ridenominare il proprio debito a quel consenso maggioritario.

particolare, sul modello costituito dall'art. 23 del GG tedesco,⁹⁰ sottolineandone la sua portata in termini di obbligatoria dell'appartenenza all'UE della Germania, secondo quanto affermato dallo stesso BVerG nel *Lissabon-Urteil*.⁹¹ Assai più difficile è, invece, imbattersi in analisi dell'art. 88 del GG che trattino quest'ultimo articolo al pari di una vera e propria "clausola europea".

L'art. 88 in questione così recita: «La Federazione istituisce una banca valutaria e di emissione come Banca Federale. Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione Europea, alla Banca Centrale Europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della garanzia della stabilità dei prezzi.»⁹²

Il secondo periodo è stato introdotto con la revisione costituzionale del 21 dicembre 1992, I 2086, la stessa che ha introdotto la più nota "clausola europea" dell'art. 23 GG.

La clausola sul trasferimento di competenze sulla politica monetaria dalla Bundesbank alla BCE può essere letta in modo analogo a come, a più riprese, è stato letto l'art. 23 GG dal BVerG e, già prima, l'accettazione del primato condizionata al rispetto dei diritti fondamentali, secondo la nota dottrina *solange*: i trasferimenti di competenze sovrane all'UE sono costituzionalmente compatibili "fintanto che" (*solange*) l'UE garantirà un adeguato livello di garanzia dei diritti fondamentali, complessivamente equivalente a quello garantito dal GG; ovvero, fintanto che l'UE non pregiudicherà il controllo democratico sulle decisioni prese nelle materie più contigue al nucleo della sovranità popolare (il che, come si è cercato di illustrare sopra, può anche essere formulato simmetricamente: la sovranità tedesca non potrà essere trasferita a un'Europa autenticamente federale, finché i cittadini tedeschi non saranno rappresentati nel Parlamento europeo alla pari con i cittadini di Malta). Per i trasferimenti di sovranità monetaria, l'art. 88 GG sembra considerarli costituzionalmente compatibili *fintanto che* la BCE agirà come la Bundesbank, ossia in modo indipendente dai condizionamenti politici e dandosi come fine primario la garanzia della stabilità dei prezzi.⁹³

⁹⁰ Cfr., tra i tanti, M. Claes, *Le "clausole europee" nelle costituzioni nazionali*, in *Quad. cost.*, n. 2/2005, 290ss.; *National Constitutional Avenues for further EU Integration*, a cura di L. Besselink, M. Claes, Š. Imamović, J. H. Reestman, cit., 111ss.; D. Grimm, M. Wendel, T. Reinbacher, *European Constitutionalism and the German Basic Law*, in A. Albi and S. Bardutzky (eds.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, The Hague, 2019, 407ss.

⁹¹ R. Bin, *Italexit? ...*, cit., 821s.

⁹² Testo originale: «Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank. Ihre Aufgaben und Befugnisse können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet.»

⁹³ Nel *Maastricht-Urteil*, cit., §C.II.3.a) (p. 706 della traduzione italiana realizzata da J. Luther, in *Giur. cost.* 1994), chiaramente il BVerG afferma, proprio interpretando l'art. 88.2 GG, che le attribuzioni della Bundesbank possono essere trasferite alla BCE «a condizione che quest'ultima corrisponda ai "criteri rigidi del Trattato di Maastricht e allo Statuto del SEBC in ordine all'indipendenza della banca centrale e alla priorità della stabilità del valore della moneta" (Proposta e relazione della Commissione speciale "Unione Europea (Trattato di Maastricht)" del 1 dicembre 1992 (...)). La volontà del legislatore, in sede di revisione della Legge Fondamentale, mira evidentemente a fornire un fondamento costituzionale all'unione monetaria prevista dal Trattato sull'Unione, ma anche a circoscrivere a questo solo caso la

Come testimoniato dalla saga *Gauweiler*, il BVerG ha accettato di farsi garante di queste condizioni di costituzionalità del trasferimento di sovranità monetaria. Questa volontà emerge, innanzitutto, dall'eccezionale allargamento dei criteri di ammissibilità del ricorso diretto di costituzionalità per violazione dei diritti fondamentali (*Verfassungsbeschwerde*) che il BVerG ha compiuto in favore dei ricorrenti,⁹⁴ i quali, in sostanza, impugnavano un atto inesistente (il Programma OMT, come noto, non è mai stato implementato dalla BCE), invocando la violazione di norme, come appunto l'art. 88 GG, che assai artificialmente possono dirsi poste a presidio di un qualche diritto costituzionale fondamentale. In ogni caso, invocando l'art. 88 GG, i ricorrenti lamentavano la carenza di legittimazione democratica della BCE per compiere una politica fiscale, e non meramente monetaria, come appariva loro il Programma OMT. In secondo luogo, e in connessione con il punto precedente, le competenze sovrane sono conferite alla BCE a condizione che questa le eserciti per l'obiettivo primario della stabilità dei prezzi, perché è solo in questo modo che la politicità delle scelte è sterilizzata in favore della tecnicità. In terzo luogo, per i ricorrenti, il deficit di legittimazione in capo a una politica monetaria della BCE non esclusivamente finalizzata alla stabilità dei prezzi sarebbe ulteriormente aggravato dalla rappresentanza sub-proporzionale della Germania nel Consiglio della BCE. Inoltre, un programma di acquisti illimitati (del debito pubblico degli Stati membri) da parte della BCE interferirebbe anche nella sovranità del bilancio della Germania, con rischio di pregiudicare lo stesso diritto di proprietà garantito all'art. 14 GG.

Fin qui il tenore dei ricorsi. Quanto alla risposta del BVerG (commutata in una pregiudiziale comunitaria, ai sensi dell'art. 267 TFUE), nell'ordinanza *Gauweiler* del gennaio 2014 si afferma che il principio democratico, di cui all'art. 79.3 GG, è derogabile proprio in virtù dell'art. 88.2 GG, deroga la quale, però, vale fintanto che la BCE si limiti a una politica monetaria finalizzata all'obiettivo primario della stabilità dei prezzi senza esondare in altre materie.⁹⁵ Il concetto è ribadito nella sentenza del 2016 che è seguita alla risposta della Corte di giustizia: in quella sentenza, il BVerG dà mandato al Governo e al Bundestag di vigilare stabilmente sull'eventuale attuazione del Programma OMT⁹⁶, a tal fine coinvolgendo anche gli obblighi di consulenza e d'informazione della Bundesbank.

Le decisioni del BVerG nel caso *Gauweiler* sono state, tendenzialmente, valutate come velleitarie, dall'impatto concreto neutro, stante anche il fatto che il Programma OMT non è stato mai implementato. La portata dell'ordinanza del gennaio 2014, tuttavia, può essere valutata altrimenti. Subito dopo il ricorso in via pregiudiziale del BVerG alla Corte di giustizia nel caso "Gauweiler"⁹⁷, infatti, la

previsione di un conferimento delle relative funzioni ad istituzioni indipendenti delle relative funzioni ad istituzioni indipendenti» (corsivi aggiunti).

⁹⁴ Cfr. K.F. Gärditz, *Beyond Symbolism: Towards a Constitutional Actio Popularis in EU Affairs? A Commentary on the OMT Decision of the Federal Constitutional Court*, in *German Law Journal*, vol. 15, n. 2/2014, 188ss.

⁹⁵ BVerfG, 2 BvR 2728/13, 14.1.2014, §59

⁹⁶ BVerfG, 2 BvR 2728/13, 21.6.2016, § 220.

⁹⁷ BVerfG, 2 BvR 2728/13, 14.1.2014.

BCE varava il suo programma di Quantitative Easing (QE),⁹⁸ modulandolo in maniera assai sintonica con le critiche di fondo levate nell'ordinanza del BVerG. In quest'ultima, infatti, si lamentava, tra l'altro, l'incostituzionalità di un coinvolgimento della responsabilità finanziaria (anche) della Germania, causato dagli acquisti *potenzialmente illimitati* compiuti dalla BCE, tali da comportare il rischio di ingenti perdite per quest'ultima e la connessa esigenza di ricapitalizzarla, gravando così (anche) sui contribuenti tedeschi, in assenza di alcun coinvolgimento preventivo del Bundestag.⁹⁹ Nel programma di QE varato dalla BCE pochi mesi dopo l'ordinanza del BVerG, gli acquisti di titoli privati e pubblici sul mercato secondario venivano ripartiti in modo da restringere al minimo la percentuale di rischi finanziari condivisi tra Banche centrali europee, in seno al bilancio della BCE.¹⁰⁰ «Il fatto che i titoli di ciascun paese membro emessi nell'ambito del programma debbano essere garantiti all'80% dalle Banche centrali nazionali manda un messaggio forte e chiaro: se gli Stati membri falliscono, l'Unione risponde solo per una piccola parte dei debiti. Peculiare unione monetaria, nella quale ognuno fa per sé e Dio per tutti».¹⁰¹

Conclusivamente, se è assai improbabile che sia il BVerG ad assumersi la responsabilità di giungere, con una propria pronuncia, a determinare l'uscita della Germania dall'Eurozona, è vero però che, facendo leva anche sull'art. 88 GG, pronunce come quelle nel caso *Gauweiler*, oltre a pretendere, con qualche successo, di condizionare l'operato della stessa BCE, potrebbero avere l'effetto di legittimare, *a priori*, l'eventuale decisione della Bundesbank e/o del Governo tedesco di non cooperare con la BCE stessa, con ciò innescando quell'*escalation* capace di condurre a una eventuale rottura dell'Eurozona.

Andrea Guazzarotti
Dip.to di Economia e Management
Università degli Studi di Ferrara
andrea.guazzarotti@unife.it

⁹⁸ Annunciato dal Presidente Draghi il 22 gennaio del 2015, il QE fu implementato a partire da marzo dello stesso anno.

⁹⁹ *Ibidem*, § 100.

¹⁰⁰ Più dell'ottanta per cento del valore degli acquisti dei titoli, infatti, doveva e deve restare nel bilancio delle singole Banche centrali nazionali, mentre solo meno del 20% per cento veniva e viene assunto direttamente a carico del bilancio della BCE. Cfr. E. Mostacci, *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in DPCE n. 1/2015, p. 232, ove si dimostra che, in realtà, l'Expanded asset purchase programme lanciato dalla BCE nel 22 gennaio del 2015 fa assumere alla BCE il rischio di subire perdite soltanto sull'8% dei titoli nazionali acquistati, posto che il 12% degli acquisti operati dalla BCE deve riguardare obbligazioni emesse dalle stesse istituzioni europee.

¹⁰¹ M. De Cecco, F. Maronta, *Il dollaro non teme rivali*, in *Limes* n. 2/2015.