



L'UNIONE EUROPEA NELLE COSTITUZIONI NAZIONALI:
ALCUNE RECENTI TENDENZE*

YLENIA MARIA CITINO**

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine. – 2. Clausole europee in senso stretto e in senso lato. – 3. L'art. 5 della nuova Costituzione lussemburghese. – 4. Le decise scelte di campo di alcuni paesi candidati e il caso ucraino. – 5. Il percorso di integrazione europea attraverso le riforme delle costituzioni nazionali. – 5.1. Le riforme nei sei Stati fondatori. – 5.2. L'europeizzazione dal Primo allargamento sino al Trattato di Maastricht. – 5.3. Gli adeguamenti costituzionali nei nuovi Stati Membri dal Grande allargamento ad oggi. – 6. L'effetto “reputazionale” delle clausole europee e i tentativi di revisione in senso “sovranista”. – 7. Conclusioni.

1. Premessa e delimitazione del campo di indagine

Il filone di studi teso a esaminare l'impatto del processo di allargamento e di integrazione dell'Unione europea sulle costituzioni nazionali vanta numerosi autorevoli contributi. Fra i primi a occuparsene, si può ricordare Kellerman¹, che ha curato un noto volume contenente gli interventi alla conferenza del 2000 organizzata all'Aia per avviare un dibattito fra studiosi degli Stati Membri e dei paesi all'epoca candidati, unitamente a rinomati esperti dei governi nazionali e delle istituzioni europee, sull'allargamento e sui suoi riflessi costituzionali. Tema ulteriormente approfondito da studi successivi incentrati, in maniera analitica, sulla comparazione delle basi costituzionali usate per l'adesione all'Unione europea².

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

¹ A. KELLERMANN, J.W. DE ZWAAN, J. CZUCZAI (eds), *The Constitutional Impact of EU Enlargement at EU and National Level*, The Hague, 2001.

² V. ad esempio, da una prospettiva di diritto dell'UE, J. WOUTERS, *National Constitutions and the European Union*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1/2000, 25-92.

Fra questi, un importante lavoro di ricognizione è stato compiuto, per esempio, da Claes, con contributi del 2005³ e del 2007⁴, mentre Griller⁵ ha successivamente selezionato otto costituzioni di Stati membri per valutare non solo le “condizioni costituzionali essenziali” per l’integrazione nell’UE, ma altresì i vincoli a “ulteriori trasferimenti di potere all’UE”. Tale rassegna è poi confluita, nei suoi lineamenti, in Besselink *et al.* nel 2014⁶, i quali hanno esteso la comparazione a dodici Stati Membri, con l’obiettivo di evidenziare potenziali “limiti costituzionali” a un’ulteriore integrazione. Non meno interessanti, poi, appaiono i due volumi editi da Albi e Bardutzky del 2018⁷ che, oltre a contenere una rassegna degli emendamenti costituzionali adottati da ventinove paesi in vista dell’adesione all’UE, ampliano la prospettiva dei *country reports*. L’analisi che ispira la ricerca coordinata dai due studiosi viene condotta con un approccio schematico che obbedisce a un preciso questionario, esplorando anche temi collaterali di rilievo, tra cui la tutela dei diritti, le garanzie allo stato di diritto e la procedura di revisione costituzionale. Ciò, pare evidente, nell’ottica di identificare tendenze generali del costituzionalismo europeo⁸.

Da ultimo, oltre alla curatela di Griller del 2022, citata in nota *supra*, si può annoverare anche il volume di recente pubblicazione a cura di Nicotina, Popelier e Bursens⁹, che mappa l’evoluzione delle “strategie costituzionali” adottate dagli Stati Membri per regolare l’interazione fra i due livelli ordinamentali¹⁰.

In questo quadro, il presente articolo intende prendere le mosse dalla letteratura esistente per analizzare le più recenti tendenze che comprendono, da un lato, un’importante riforma costituzionale in Lussemburgo e, dall’altro, l’adeguamento della Costituzione ucraina, a simboleggiare la volontà di una rapida adesione. Secondo una

³ M. CLAES, *Constitutionalizing Europe at its Source: The «European Clauses» in the National Constitutions: Evolution and Typology*, in *Yearbook of European Law*, 24(1), 2005, 81-125 e ID., *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2005, 283-320.

⁴ M. CLAES, *The Europeanisation of National Constitutions in the Constitutionalisation of Europe: Some Observations against the Background of the Constitutional Experience of the EU-15*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 3/2007, 1-38.

⁵ S. GRILLER *et al.*, *National Constitutional Law and European Integration*, PE 432.750, Brussels, 2011, disponibile online, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/2011/432750/IPOL-AFCO_ET\(2011\)432750_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/2011/432750/IPOL-AFCO_ET(2011)432750_EN.pdf). Lo studio ha preparato il terreno per un altro recentissimo volume: S. GRILLER (ed.), *National Constitutions and EU Integration*, Oxford, 2022, 795 che si prefigge, invece, di esaminare le regole costituzioni nazionali per discernere la loro rilevanza dal punto di vista della “costituzione europea” e per esplorare la relazione fra i due ordinamenti.

⁶ L.F.M. BESSELINK *et al.*, *National Constitutional Avenues for Further EU Integration*, European Parliament, DG for Internal Policies, 2014.

⁷ A. ALBI, S. BARDUTZKY, *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, New York, T.M.C. Asser Press, 2018.

⁸ Si potrebbero ricordare, poi, ulteriori saggi che hanno esplorato il tema da diverse prospettive. Non esaustivamente, v. M. FROMONT, *Le droit constitutionnel national et l’intégration européenne*, in *Revue des Affaires Européennes*, 1997, 191-208; fra la letteratura italiana, almeno A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6/2004, 1309-1384.

⁹ A. NICOTINA, P. POPELIER, P. BURSENS (eds), *EU Law and National Constitutions. The Constitutional Dynamics of Multi-Level Governance*, London-New York, 2024.

¹⁰ Tale studio trova un suo naturale precedente in P. POPELIER, *Europe Clauses and Constitutional Strategies in the Face of Multi-Level Governance*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21(2), 2014, 300-319, ove si effettua una prima comparazione fra stati per evidenziare i vari tipi di strategie adottate.

metafora cara al primo Presidente della Commissione Europea Walter Hallstein, l'integrazione europea è come una bicicletta in corsa. Se la sua velocità diminuisce, sino ad arrestarsi, la bici cade¹¹. Anticipando le conclusioni, l'esame di tali tendenze sembra mostrare come, nonostante le molteplici crisi e sfide che l'Unione europea è chiamata ad affrontare, la bici dell'integrazione europea sia ancora in corsa.

L'avanzamento del processo è dimostrato, in primo luogo, dalla determinazione dei paesi candidati. Questi, come si vedrà nel prosieguo, hanno via via modificato le proprie costituzioni principalmente per motivi strategici e geopolitici, inserendo, cioè, delle clausole europee per esprimere il forte impegno ad adeguare l'ordinamento e acquisire più speditamente lo *status* di Membri dell'UE.

In secondo luogo, va rilevata anche la tendenza di quei paesi da tempo integrati a riaffermare la propria appartenenza all'UE inserendo clausole europee laddove per decenni si era ritenuta sufficiente la copertura data da norme di apertura internazionalistica. Questo slancio verso "l'adeguamento" va, dunque, interpretato in controtendenza rispetto agli sviluppi in corso in altri Paesi, come la Svezia, nei quali, invece, forze euroscettiche stanno promuovendo con vigore l'abolizione delle norme di appartenenza all'UE¹².

Per descrivere il fenomeno, alcuni studiosi si sono avvalsi del concetto di "europeizzazione" delle costituzioni¹³, a dare l'idea di una sistematica e durevole influenza dell'Unione europea sulle costituzioni nazionali. Influenza che si traduce, in pratica, nell'introduzione di norme che rimandano all'ordinamento sovranazionale. Si tratta, tuttavia, di un concetto non universale e usato in maniera a-technica. Ad esempio, esso non tiene conto della nozione, non nuova, adoperata dai politologi intorno agli anni Duemila per descrivere, invece, il processo di avanzamento dell'integrazione europea dal punto di vista delle politiche settoriali¹⁴, anch'esso denominato "europeizzazione".

Ad ogni modo, l'adeguamento delle costituzioni tramite inserimento di clausole europee è l'esito di un percorso che va di pari passo con l'erosione del concetto più classico di sovranità¹⁵. Quello, per intenderci, di "potere assoluto e perpetuo ch'è

¹¹ La citazione è ripresa da C. THUN-HOHENSTEIN, *Die Möglichkeit einer "verstärkten Zusammenarbeit" zwischen EU-Mitgliedstaaten. Chancen und Gefahren der "Flexibilität"*, in W. HUMMER (Hrsg.), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*, Wien, 1998, 129.

¹² C. SZUMSKI, *ECR vice-President wants EU membership axed from Swedish Constitution*, in *Euractive.com*, 14 febbraio 2024.

¹³ In un senso, peraltro, abbastanza analogo allo studio commissionato dal Parlamento europeo, S. GRILLER, *National Constitutional Law*, cit.

¹⁴ Si veda, ad esempio, T. BOERZEL, *Toward Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain*, in *Journal of Common Market Studies*, 1999, 37(4), 573-596; J.P. OLSEN, *The Many Faces of Europeanisation*, in *Arena Working Papers*, 2001, 2, www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm; M. VINK, *What is Europeanisation? and Other Questions on a New Research Agenda, Paper for the second YEN Research Meeting on Europeanisation*, University of Bocconi, Milan, 2002, www.essex.ac.uk/ECPR/standinggroups/yen/paper_archive/2nd_yen_rm_papers/vink2002.pdf; C. RADAELLI, *Europeanisation: Solution or problem?*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, 2004, 8(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.

¹⁵ Tale erosione avviene con un processo in tre tappe: prima si ritiene «legittima, con una riduzione dei poteri del Parlamento, l'efficacia diretta delle fonti comunitarie», poi si ammette la loro prevalenza «sulle fonti interne di rango primario» e, infine, all'insorgere di un conflitto, si accetta che «ogni giudice po[ssa] disapplicare le norme interne contrastanti». Così, limpidamente, S. BARTOLE, *Interpretazioni e*

proprio dello Stato”, per citare l’insegnamento di Bodin¹⁶. La nascita dell’Europa come organizzazione sovranazionale provoca, infatti, lo sgretolamento delle barriere granitiche della statualità. Ciò va a favore, invece, di una *Mitgliedstaatlichkeit*¹⁷ con l’obiettivo dichiarato di porre fine a quel ciclo continuo di “integrazione e disintegrazione” che aveva caratterizzato la storia del continente sin dall’epoca di Carlo Magno¹⁸. D’altra parte, come affermato dalla stessa Corte di giustizia europea nella celebre sentenza *Van Gend en Loos*, «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani»¹⁹.

L’ingresso della dimensione europea nelle costituzioni nazionali è stato, comunque, graduale e, per molti versi, non scontato²⁰. Per motivi di brevità non mi soffermo a esaminare, qui, l’aspetto, più vasto, certamente interessante e ricco di spunti, degli influssi a largo spettro derivanti dai vincoli europei sulle costituzioni nazionali. Si pensi, ad esempio, all’incorporazione dei valori frutto dell’*acquis* europeo²¹ o, viceversa, all’europeizzazione del sistema di valori nazionali, letto in maniera “conforme” ai principi europei²². Ancora, si può solo citare l’entità delle trasformazioni indotte dall’UE sull’esercizio del potere legislativo²³, sulla gerarchia delle fonti²⁴, sulle “dinamiche endogovernative”²⁵ e, non da ultimo, sul potere giudiziario, in raccordo con la Corte di Giustizia europea per effetto del rinvio pregiudiziale. È evidente che tutto ciò può essere descritto, nelle parole di Barbera, come una vera e propria “metamorfosi” delle costituzioni²⁶.

trasformazioni della Costituzione repubblicana, Bologna, il Mulino, 2004, 435. V. anche G. GUARINO, *L’erosione della sovranità nazionale*, in *Rassegna parlamentare*, 1998, 430 ss.

¹⁶ J. BODIN, *I sei libri dello Stato (Libro I, Capitolo VIII)*, in V.I. COMPARATO (a cura di), *Antologia di scritti politici*, Bologna, 1981, 141-146.

¹⁷ Su cui C.J. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, OUP, 2011, 51-73, spec. 60, ove si spiega che, in aggiunta alle caratteristiche dello Stato sovrano tradizionale, lo Stato Membro si caratterizza per «*the participation in a multitude of activities that appear as external to the state itself and function as material constraints upon its liberty*».

¹⁸ V. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, 19 ss. e, di recente, M. DAWSON, F. DE WITTE, *EU Law and Governance*, Cambridge, 2022, 4.

¹⁹ CGUE, caso 26-62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*, 5 febbraio 1963, ECLI:EU:C:1963:1.

²⁰ V. ad esempio M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all’integrazione europea*, in *Politica del Diritto*, 1992.

²¹ V. B. DE WITTE, *Community Law and National Constitutional Values*, in *Legal Issues of European Integration*, 2/1991, 1-22.

²² Di questo, una ricostruzione sommaria è fatta in M. DAWSON, F. DE WITTE, *EU Law*, cit., 189 e ss. muovendosi lungo il filo rosso della *rule of law*.

²³ Su cui, ad esempio, N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Conclusion: ‘Silent’ Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, in IID. (Ees), *The Italian Parliament in the European Union*, vol. 2, Oxon-Portland, 2017, 317 e ss. i quali sostengono che in molti Stati Membri i primi ad adattarsi alla dimensione europea sono stati i giudici, mentre in Italia è stato il Parlamento italiano ad acquisire consapevolezza delle nuove sfide, peraltro in una fase tardiva.

²⁴ Su cui è sempre valido, con specifico riferimento all’ordinamento italiano, il classico di F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 140 ss.

²⁵ V. C. FASONE, N. LUPO, *La separazione tra i poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2023, spec. 67.

²⁶ A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, VIII, Milano, 2015, 263-358.

Mi limito, invece, a una ricostruzione del tema delle “clausole europee”, riprendendo gli snodi storici più rilevanti e soffermandomi sulle ultime riforme in Lussemburgo e Ucraina. Tali clausole, come è noto, sono state via via introdotte attraverso vari emendamenti costituzionali nella maggior parte degli Stati membri. Esse compongono una categoria alquanto eterogenea, accomunata dalla semplice circostanza che le norme costituzionali in questione contengono la disciplina costituzionale sull’integrazione europea.

2. Clausole europee in senso stretto e in senso lato

Per “clausole europee”, in dottrina, si intendono comunemente quelle norme costituzionali che sanciscono l’appartenenza di un dato Stato all’UE²⁷ e che prevedono condizioni e limiti al trasferimento di poteri a tale ordinamento²⁸. Esse sono «inserite in quasi tutte le Costituzioni degli Stati Membri dell’UE per rendere compatibile con l’assetto costituzionale delle competenze la parziale cessione di potestà sovrane all’UE»²⁹. Si pongono, dunque, in una relazione di complementarità rispetto alle norme che legittimano l’adesione all’UE sotto un profilo esterno o internazionalistico, come le leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati³⁰. Secondo Guazzarotti, tali clausole, assieme alle procedure referendarie, vanno lette come un tentativo di “legittimazione costituzionale” del disegno di integrazione europeo, sanando l’anomalia delle cessioni (parziali) di sovranità. Ciò avviene grazie all’ampliamento del dibattito parlamentare che caratterizza solitamente i procedimenti di revisione costituzionale nei vari paesi (in aggiunta alle potenziali consultazioni popolari a completare una revisione)³¹.

Accanto a questa accezione “in senso stretto” se ne dà una “in senso lato”, che ricomprende tutte quelle norme costituzionali le quali, in qualche modo, fissano i vari aspetti relativi al processo di integrazione europeo³². Nella casistica, si possono annoverare: a) norme che aggiungono ulteriori limiti (procedurali o sostanziali) al trasferimento di porzioni di sovranità, ad esempio prevedendo il necessario ricorso al

²⁷ Ho analizzato il concetto di clausole “di appartenenza all’Unione europea” in Y.M. CITINO, *European Membership Clauses and Constitutional Hurdles to Withdrawal*, *European Journal of Law and Reform*, 24(2), 2022, 195-217. Ma v. già N. LUPO, *Clausole «europee» implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 483-497 che riprende ID., *Clausole “europee” implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, 2022, 187-208; P. POPELIER, *Europe Clauses*, cit., 300-319.

²⁸ M. CLAES, *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2005, 283-320: 287.

²⁹ Così, A. GUAZZAROTTI, *Articolo 11*, in F. CLEMENTI *et al.* (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. I, Bologna, 2021, 85-91.

³⁰ Per un raffronto fra la dimensione interna e quella internazionalistica, v. G. NESI, *Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 4/2019, 977-1005.

³¹ A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le “clausole europee” nelle costituzioni degli Stati membri dell’UE e l’eccezione italiana*, in Costituzionalismo.it, 3/2019, 6.

³² Un’articolata tassonomia è quella disegnata da M. CLAES, *Constitutionalizing Europe*, cit., 81-125. V. anche A. ALBI, *‘Europe’ articles in the constitutions of Central and Eastern European countries*, in *Common Market Law Review*, 42(2), 2005, 399-423; L.F.M. BESSELINK *et al.*, *National Constitutional Avenues*, cit., 111; N. LUPO, *Clausole “europee”*, cit.

referendum (art. 68, Costituzione della Lettonia; art. 23, comma primo, Costituzione tedesca)³³; b) norme che prevedono obblighi di designazione di personalità nazionali in istituzioni europee (art. 168*bis*, Costituzione belga, in tema di elezioni dei rappresentanti nazionali al Parlamento europeo); c) norme che regolano l’assetto delle fonti risultante dall’integrazione europea (Art. 1A, Costituzione di Cipro); d) norme che fissano le rispettive competenze del Governo e del Parlamento nei procedimenti nazionali (art. 88-4, Costituzione francese) o “euronazionali”³⁴ (art. 88-6, Costituzione francese), ovvero norme che regolano le condotte di tali organi nelle istituzioni europee (sect. 66, Costituzione della Finlandia); e) norme che prevedono modifiche o eccezioni all’articolazione delle competenze con i territori alla luce dell’appartenenza all’UE (art. 23, commi dal 4 al 6, Costituzione tedesca); f) non ad ultimo, norme che regolano le questioni finanziarie legate all’appartenenza all’UE (art. 135, Costituzione spagnola)³⁵.

Tali clausole, seppur eterogenee fra loro, contribuiscono a configurare il rapporto fra i due ordinamenti costituzionali, disegnandolo in una maniera che non definirei né monista né dualista – evitando così di prendere parte all’annosa *querelle* – ma che leggerei, semmai, alla luce della teoria del pluralismo costituzionale³⁶.

Tutte queste norme, pertanto, creano un *corpus iuris* comune fra i vari Stati Membri che merita di essere studiato. Esso, infatti, dà luogo a una matrice costituzionale in divenire, funzionale non solo alla nascita e allo sviluppo armonico di

³³ La letteratura italiana, come è noto, ha lanciato l’espressione “controlimiti”, coniata da Paolo Barile in *Rapporti tra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in *Comunità int.*, 1966, 14 e ID., *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in *Studi per il XX Anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze, 1969, VI, 45. Con riguardo alla vasta produzione scientifica in materia, fra i più risalenti v. almeno F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, II, Milano, 1973, 82 ss.; in epoca più recente, vale la pena P. FARAGUNA, *Ai confini della costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015; C. PINELLI, *Controlimiti e principi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2019, 491-499; nonché i contributi raccolti in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017. Su Taricco, per tutti, v. D. GALLO, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2/2017, 263 e G. PICCIRILLI, *The ‘Taricco saga’: the Italian Constitutional Court continues its European journey*, in *European Constitutional Law Review*, 14(4)/2018, 829-830. V. anche la lettura dei controlimiti in chiave di “europeizzazione” data da A. RUGGERI in vari contributi, tra cui *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principî fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, 827-856, così come da P. FARAGUNA, *Il caso Sayn-Wittgenstein: la Corte di giustizia traccia un modello di “controlimiti europeizzati”?*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2011, 437-440. In chiave ricostruttiva, da ultimo, A. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo con le Corti nel contesto europeo*, in *Federalismi.it*, 1/2021, 85-121.

³⁴ Sui “procedimenti euronazionali”, v. A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2015; N. LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 9/2020 e, da ultimo, ID., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 5/2023, 6.

³⁵ Sui vincoli alla finanza pubblica nella Costituzione, in quanto indotti dall’UE, con specifico riferimento al caso italiano, v. da ultimo L. BARTOLUCCI, *Origine ed effetti delle recenti «clausole europee» introdotte in Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2023, spec. 325 ss.

³⁶ V. per esempio il *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, edito da G. DAVIES e M. AVBELJ, Edward Elgar, 2018, e in particolare il capitolo 8, di F.-X. MILLET, *Constitutional pluralism beyond monism and dualism*, 111 e ss. In un senso analogo, adottando la specifica angolatura dei conflitti fra giurisdizioni, v. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013.

principi condivisi a livello euro-nazionale. Ma anche, come sembra voler dire Claes³⁷, a quell’uniformità di prospettive che, sfuggendo al dilemma dell’autorità suprema (*ultimate authority*), consente di evitare dei conflitti insanabili fra livelli ordinamentali.

3. L’art. 5 della nuova Costituzione lussemburghese

Se c’è una domanda da porsi, nel quadro delle più recenti modifiche costituzionali volte a inserire clausole europee, è come mai il Lussemburgo abbia costituzionalizzato così tardivamente il suo *status* di Membro dell’UE.

Nel 1952, al momento dell’adesione alla CECA, il Consiglio di Stato lussemburghese aveva emesso un parere positivo sulla bozza di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato³⁸, giustificando la compatibilità dell’atto rispetto alla Costituzione del 1868 con l’esistenza di norme consuetudinarie a livello costituzionale³⁹. In altre parole, una pratica centenaria relativa alla procedura di approvazione dei Trattati internazionali avrebbe legittimato la natura *praeter legem* della ratifica al Trattato CECA.

Secondo il Consiglio di Stato, il Lussemburgo avrebbe certamente potuto rinunciare a porzioni della propria sovranità per l’interesse del paese, se questo fosse stato necessario, sulla base del solo consenso espresso con la ratifica.

Al contempo, tuttavia, i giuspubblicisti avevano lanciato un monito affinché si colmasse la lacuna costituzionale, visto che mancava del tutto una norma riguardante il trasferimento di poteri sovrani⁴⁰. Così, per preparare l’ingresso del Lussemburgo alla Comunità Europea di Difesa (CED), si portò a compimento una prima riforma, inserendo l’art. 49*bis*, ai sensi del quale l’esercizio dei poteri riservati dalla Costituzione al legislativo, esecutivo e giudiziario è *temporaneamente* affidato, per effetto di un trattato, a istituzioni di diritto internazionale. Tale aspetto di temporaneità, tuttavia, ha creato attriti con gli obblighi derivanti dall’appartenenza a una organizzazione sovranazionale come l’Unione europea.

In questo senso, Gerkrath evidenziava il palese scollamento in atto da molti anni fra il testo scritto, dotato più di valore “storico” che “normativo”, e la Costituzione “vivente”⁴¹. Simili preoccupazioni sono state condivise dalla stessa Commissione di Venezia, che aveva sottolineato a più riprese la necessità impellente di modernizzare la carta lussemburghese⁴².

³⁷ M. CLAES, *The Europeanisation*, cit., 5.

³⁸ Parere del Consiglio di Stato del 9 aprile 1952, in *Documento parlamentare n. 395 2*, sess. ord. 1951-1952, 3.

³⁹ J. GERKRATH, *The Constitution of Luxembourg in the Context of EU and International Law as ‘Higher Law’*, in A. ALBI, S. BARDUTZKY, *National Constitutions*, cit., 224; B. NALBANDIAN, *Luxembourg: An EU-supportive constitutional system (still) in evolution*, in A. NICOTINA, P. POPELIER, P. BURSENS (eds), *EU Law and National Constitutions*, cit., 116.

⁴⁰ B. NALBANDIAN, *Luxembourg*, cit., 119.

⁴¹ J. GERKRATH, *The Constitution of Luxembourg*, cit., 221.

⁴² Ad ultimo, v. COMMISSIONE DI VENEZIA, *Luxembourg Opinion on the Proposed Revision of the Constitution Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session*, Opinion No. 934/2018, disponibile online, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)003-e).

Solo nel 2023, tuttavia, si è risposto a tale esigenza approvando quattro leggi costituzionali, frutto di un percorso a dir poco tormentato⁴³. Con la loro entrata in vigore⁴⁴, si è perciò modificata una delle più antiche costituzioni europee ancora in vigore⁴⁵, nel compimento di una revisione totale in discussione da vari lustri⁴⁶.

Dei quattro tronconi che hanno condotto al rinnovo della carta del 1868 (*proposition de révision no. 7575,7700, 7755, 7777*), quello che ci interessa più da vicino è la proposta n. 7700⁴⁷, concernente la revisione degli elementi costitutivi dello Stato lussemburghese, tra cui l'organizzazione dello stato, la sovranità, la lingua, la popolazione e il territorio. Nel nuovo quadro, la relazione di accompagnamento illustra la scelta di affermare «chiaramente» l'adesione del Lussemburgo al processo di integrazione europea, sulla base di una norma *ex professo* ispirata «alle costituzioni tedesca e francese»⁴⁸.

La nuova clausola europea del Lussemburgo è oggi contenuta nell'art. 5, il quale detta che il Granducato «partecipa all'integrazione europea» e che «l'esercizio dei poteri dello Stato può essere trasferito all'Unione europea» solamente a mezzo di una «legge adottata a maggioranza qualificata»⁴⁹. Tale trasferimento, inoltre, può essere egualmente fatto nei confronti di «organizzazioni internazionali», segnando il carattere non esclusivo della cessione all'UE.

4. Le decise scelte di campo di alcuni paesi candidati e il caso ucraino

Un secondo spunto di interesse risiede negli adeguamenti costituzionali in senso pro-europeo effettuati da alcuni paesi candidati⁵⁰. Cinque su nove⁵¹, come si vedrà tra

⁴³ B. NALBANDIAN, *Luxembourg*, cit., 120.

⁴⁴ Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre VI. de la Constitution, disponibile online, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/01/17/a26/jo>. Loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, disponibile online, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/01/17/a27/jo>. Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre II de la Constitution, disponibile online, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/01/17/a28/jo>. Loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution, disponibile online, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/01/17/a29/jo>.

⁴⁵ Le più antiche carte costituzionali europee sono, nell'ordine, quella della Norvegia (1814), Paesi Bassi (1815), Belgio (1831).

⁴⁶ In particolare, il primo testo di revisione fu presentato dal deputato Paul-Henri Meyers il 21 aprile 2009 (proposta n. 6030). V. J. GERKRATH, *Some remarks on the pending constitutional change in the Grand Duchy of Luxembourg*, in *European Public Law*, 19(3), 2013, 449-459.

⁴⁷ Chambre des Députés, Session ordinaire 2020-2021, *Proposition de révision des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution n. 7700*, 29 dicembre 2020, disponibile online, <<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0114/122/229221.pdf>>.

⁴⁸ In particolare, l'art. 23, par. 1 GG e l'art. 88-1 della Costituzione francese.

⁴⁹ Secondo il testo in lingua originale: «*Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée*».

⁵⁰ V., limitatamente ad alcuni profili, A.E. KELLERMANN, *Preparation of national constitutions of candidate countries for accession*, in *Romanian Journal of European Affairs*, 1/2002, 74-81, che espone i principali problemi legati all'adattamento costituzionale.

poco, hanno modificato le proprie costituzioni in vista dell'avvio o della prosecuzione dei negoziati. Si possono distinguere varie tecniche normative che prevedono l'inserimento di un vincolo di varia intensità al futuro legislatore e decisore politico.

Alcuni paesi hanno espresso tramite le proprie norme costituzionali la volontà di aderire al sistema di valori europeo ponendo un generico obiettivo ordinamentale. Altri, invece, hanno riconosciuto a livello costituzionale una data "scelta di campo", declamando in maniera convinta l'impegno a diventare parte del processo di integrazione europea. In entrambi i casi sembrerebbe trattarsi di condizionamenti della politica estera che, seguendo l'impostazione data da Ibrido, vengono assicurati a livello costituzionale «attraverso l'introduzione di cogenti vincoli di diritto positivo»⁵².

Fra i paesi del primo gruppo, si può annoverare innanzitutto la Serbia, con la sua Costituzione del 2006. L'art. 1, in particolare, prevede che la Repubblica non solo si fonda sullo «stato di diritto e la giustizia sociale, i principi della democrazia civile, i diritti umani e delle minoranze, e le libertà», ma trovi linfa anche nell'impegno al rispetto «dei principi e dei valori europei»⁵³. Interessante notare che mentre la Costituzione serba nasceva per effetto della dichiarazione d'indipendenza dalla Confederazione con il Montenegro, avvenuta per l'appunto nel 2006, la domanda di adesione all'Unione europea fu effettuata nel 2009. Quanto allo *status* di paese candidato, questo fu ottenuto soltanto nel 2012 ed è pendente ancora oggi, date le difficoltà del Paese nell'attuare le riforme necessarie all'allineamento con gli standard europei in materia di diritti fondamentali e stato di diritto.

A questo primo gruppo va assegnata anche la Costituzione della Bosnia-Erzegovina del 1995. La carta fu modificata nel 2009 proprio con l'intento di inserire una clausola-obiettivo. L'art. 5, comma 3, lett. c), contempla che la «Presidenza del paese» è responsabile della rappresentanza della Bosnia-Erzegovina nelle organizzazioni e istituzioni nazionali ed europee, nonché «dell'ottenimento dell'adesione a tali organizzazioni» qualora la Bosnia-Erzegovina non sia ancora membro⁵⁴. La domanda di adesione all'Unione europea fu presentata nel 2016 mentre lo *status* di candidato è stato ottenuto nel 2022 e il paese, attualmente, attende l'avvio dei negoziati.

Se le due costituzioni appena esaminate, pur esprimendo un netto schieramento geopolitico, non contengono un riferimento diretto all'Unione europea, le costituzioni del secondo gruppo, invece, racchiudono delle vere e proprie clausole "strategiche".

⁵¹ Si tratta di Montenegro, Serbia, Turchia, Macedonia del Nord, Albania, Ucraina, Moldova, Bosnia-Erzegovina e Georgia.

⁵² R. IBRIDO, *I "fattori costituzionali condizionanti" della politica estera tra diritto e geopolitica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2022, 343-378.

⁵³ Nel testo della versione inglese della Costituzione serba, l'art. 1 reca: «*Republic of Serbia is a state of Serbian people and all citizens who live in it, based on the rule of law and social justice, principles of civil democracy, human and minority rights and freedoms, and commitment to European principles and values*», disponibile online, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution>.

⁵⁴ Nel testo della versione inglese, «*The Presidency shall have responsibility for: [...] c) Representing Bosnia and Herzegovina in international and European organizations and institutions and seeking membership in such organizations and institutions of which Bosnia and Herzegovina is not a member*».

Si pensi, in primo luogo al Montenegro⁵⁵ impegnato, ai sensi del preambolo della Costituzione del 2007, a cooperare in condizioni di uguaglianza con le altre Nazioni *anche* al fine di realizzare «l'integrazione europea ed euroatlantica». A seguire, va menzionato l'articolo 15, che riserva alla politica estera del paese il compito di sviluppare delle relazioni amichevoli con gli altri paesi e con le organizzazioni regionali e internazionali, nel rispetto dei principi e delle regole del diritto internazionale. Ai sensi dei successivi commi, infine, il Montenegro non soltanto costituzionalizza la facoltà di aderire a tali organizzazioni ma, più specificamente, conferisce al Parlamento la decisione sulla «modalità di adesione all'Unione europea»⁵⁶.

La Costituzione della Georgia del 1995 contiene un altro esempio rilevante ai presenti fini. Per effetto di una riforma costituzionale del 2018⁵⁷, si è sancito, nell'articolo 78, il principio di «integrazione nelle strutture europee e euroatlantiche». La norma così rubricata statuisce che «Gli organi costituzionali adotteranno tutte le misure nell'ambito delle loro competenze per garantire la piena integrazione della Georgia nell'Unione europea e nell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico». Essa va, peraltro, letta in combinato disposto con l'art. 47, comma 2, a norma del quale il Parlamento deve obbligatoriamente «ratificare» quei trattati internazionali che: «a) prevedono l'adesione della Georgia a un'organizzazione internazionale o a un'unione interstatale».

Ancora più decisa, poi, è la Costituzione dell'Ucraina del 1996 che, tautologicamente, ribadisce la sua scelta di campo in tre articoli⁵⁸. Varie vicende interne del paese, infatti, condussero nel 2018 l'allora presidente Poroshenko a dichiarare la volontà di consolidare a livello costituzionale la proiezione euroatlantica della politica estera del paese. La bozza di revisione costituzionale presidenziale, predisposta in tal senso, ottenne l'avallo del *Verkhovna Rada* (il Parlamento) e della Corte costituzionale ucraina.

Con la modifica del 2019⁵⁹, si è coronato l'inizio del processo di riforma del paese per allinearsi con l'*acquis* europeo, inserendo tre articoli di primaria importanza⁶⁰. In

⁵⁵ La domanda di adesione del Montenegro è stata presentata nel 2008 e, di recente, il Consiglio si è compiaciuto dei progressi che il paese ha compiuto con riguardo all'avanzamento dello stato di diritto e alla tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, i progressi registrati non sono ancora sufficienti per la chiusura degli ultimi capitoli negoziali. V. le conclusioni del Consiglio sull'allargamento, comunicato stampa del 12 dicembre 2023, disponibile online, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16707-2023-INIT/it/pdf>.

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 15, comma 3, della Costituzione del Montenegro, «*The Parliament shall decide on the manner of accession to the European Union*». Versione inglese reperita sul sito constituteproject.org.

⁵⁷ Constitutional Law of Georgia No 2071 of 23 March 2018, disponibile online, https://heinonline.org/HOL/COWShow?collection=cow&cow_id=162. V. R. PETROV, P. VAN ELSUWEGE, P. ABINGDON, *Post-Soviet Constitutions and Challenged of Regional Integration: Adapting to European and Eurasian Integration Projects*, New York, 2018.

⁵⁸ Sulle vicende costituzionali ucraine, ampiamente C. FILIPPINI, *Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2019, 923-966 e J. FROSINI, V. LAPA, *Mere aspirazioni di un Paese in guerra? Le disposizioni euroatlantiche nella Costituzione dell'Ucraina*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2022, 614-617.

⁵⁹ Law No. 2680-VIII, 7 February 2019. Una versione inglese della Costituzione, così come modificata nel 2019, è disponibile online, <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.cow/zzua0035&collection=cow>.

primis, l’art. 85 che, nell’elencare i poteri del *Verkhovna Rada*, gli attribuisce al comma 5 la competenza a determinare i principi della politica estera e interna, «implementando il corso strategico dello Stato per acquistare piena appartenenza dell’Ucraina nell’Unione europea e nella NATO». Con una medesima dicitura, anche il Presidente dell’Ucraina, ai sensi dell’art. 102, comma 3, e il Consiglio dei Ministri ai sensi dell’art. 116, sono tenuti a garantire la prosecuzione del percorso di adesione del paese nelle due organizzazioni appena citate. Queste competenze sono, del resto, rinforzate dalla dichiarazione, contenuta nel preambolo, secondo cui la Costituzione è adottata nel segno dell’impegno a confermare «l’identità europea» del popolo ucraino e l’«irreversibilità del percorso europeo ed euroatlantico dell’Ucraina»⁶¹.

Due considerazioni si possono fare rispetto al caso ucraino. Da un lato, come sottolineato in un commento, che le clausole recentemente introdotte simboleggiano la condivisione dell’obiettivo strategico dell’integrazione europea come «mezzo per mantenere l’indipendenza del paese»⁶². Una svolta di politica estera che è definita “irreversibile” e che, pertanto, *a contrario* vincola il legislatore futuro a non optare per scelte con essa incompatibili.

Dall’altro lato, è possibile rilevare che l’iniziativa presidenziale della riforma non ha condotto a un esautoramento del Parlamento, incluso a pieno titolo a partecipare al processo di futura integrazione.

Un’ultima battuta conclude questa prima disamina. Il Consiglio europeo di Copenhagen, nel giugno 1993, andando a completare il carattere laconico dell’art. 49 TUE, stabilì, com’è noto, una serie di criteri per l’allargamento, ponendo le basi di una condizionalità “politica”⁶³. Ai fini dell’ottenimento dello status di Membro dell’UE, un paese deve assicurare una sufficiente «stabilità delle istituzioni» per tutelare «la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze»⁶⁴. Criteri che, rispetto agli allargamenti degli anni Sessanta, Settanta e Ottanta esaminati nel prossimo paragrafo (v. il caso del Portogallo), sono verificati più severamente dalla Commissione con riguardo alle candidature attualmente in corso. Sebbene, dunque, non sia richiesta alcuna riforma costituzionale, è interessante notare come più della metà dei paesi ora candidati abbia ritenuto opportuno puntellare la propria costituzione con

⁶⁰ Per una ricostruzione del percorso di avvicinamento dell’Ucraina nell’UE e per una valutazione sul tasso di rispetto dei criteri di Copenhagen, v. la Comunicazione dalla Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Commission Opinion on Ukraine’s application for membership of the European Union*, COM(2022) 407 final, 17 giugno 2022, disponibile online, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>.

⁶¹ Nella traduzione inglese, il paragrafo 5 del preambolo reca: «*caring for the strengthening of civil harmony on Ukrainian soil and confirming the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course of Ukraine*».

⁶² J. KYRYCHENKO, *Incorporation of the Euro-Atlantic course in the Constitution goes on in Ukraine*, in <https://rpr.org.ua/en/news/incorporation-of-the-euro-atlantic-course-in-the-constitution-goes-on-in-ukraine-julia-kyrychenko/>, 16 gennaio 2019.

⁶³ Sia sufficiente L. MONTANARI, *Condizionalità e allargamento, tra valori e politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2023, 279-284.

⁶⁴ L’atto è consultabile online, [https://training.itcilo.org/actrav_cdrom1/english/global/blokiteularge.htm#3.%20Membership%20criteria%20-%20Copenhagen%20European%20Council%20\(June%201993\)](https://training.itcilo.org/actrav_cdrom1/english/global/blokiteularge.htm#3.%20Membership%20criteria%20-%20Copenhagen%20European%20Council%20(June%201993)).

l'impegno a preservare (sia in negativo che in positivo) i crismi di una democrazia pluralistica e il rispetto dello stato di diritto, proprio nel segno dell'auspicata adesione all'UE⁶⁵.

5. Il percorso di integrazione europea visto attraverso le riforme delle costituzioni nazionali

5.1. Le riforme nei sei Stati fondatori

Dopo aver esaminato le tendenze più recenti, per completezza dell'esposizione occorre, a questo punto, riprendere i precedenti storici, sorvolandoli per ricostruire le riforme delle costituzioni nazionali alla luce del processo di allargamento dell'UE. È assai significativo, in primo luogo, notare che agli albori nessuno Stato fondatore modificava la propria costituzione per inserire riferimenti di qualsiasi tipo al progetto di integrazione europeo⁶⁶.

Il Trattato di Parigi del 1951, istitutivo della CECA, e il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della CEE e dell'EURATOM, furono ratificati da Francia, Italia, Germania e, con una modifica intercorsa dopo il primo Trattato, anche dai Paesi Bassi, sotto l'usbergo di clausole costituzionali internazionalistiche di limitazione della sovranità nazionale. Sebbene fossero presenti sporadicamente nelle costituzioni razionalizzate del primo dopoguerra, tali clausole furono massicciamente redatte nel secondo dopoguerra sotto gli auspici di un condiviso irenismo. In particolare, furono adoperate nell'immediato per fornire una base al processo di istituzione della NATO⁶⁷. Inoltre, la copertura fornita da queste norme fu ritenuta sufficiente, da un punto di vista costituzionale, per assicurare l'adesione nelle istituende comunità europee.

Così, dunque, la costituzione francese della Quarta Repubblica si era dotata di una clausola di trasferimento dei poteri in una norma preambolare⁶⁸. L'Italia, invece, con il

⁶⁵ Nondimeno, resta sempre il rischio di riforme "di facciata", visto che le varie condizionalità in atto a livello UE hanno dimostrato, negli anni, di non essere efficaci quanto desiderato. L. MONTANARI, *Condizionalità*, cit., 281. Va, inoltre, monitorato con attenzione il percorso di adeguamento costituzionale dei paesi "aspiranti candidati". Il Kosovo ha fatto domanda di adesione all'UE nel dicembre 2022 e la costituzione del 2008 (una costituzione eteronoma) prevede, all'art. 20 la possibilità della «delegazione della sovranità». In particolare, con una norma che sembra evocare il sistema di relazioni interordinamentali peculiare dell'Unione europea, il secondo comma stabilisce che «Se un accordo di adesione ratificato dalla Repubblica del Kosovo per la sua partecipazione a un'organizzazione internazionale prevede esplicitamente l'applicabilità diretta delle norme di tale organizzazione, la legge di ratifica dell'accordo internazionale deve essere adottata con il voto di due terzi di tutti i deputati dell'Assemblea e tali norme hanno la precedenza sulle leggi della Repubblica del Kosovo».

⁶⁶ B. DE WITTE, *Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries?*, in A. E. KELLERMANN, J. W. DE ZWAAN, J. CZUCZAI (eds), *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and at National Level*, The Hague, 2001, 65-79. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-449-3_8.

⁶⁷ N. LUPO, *L'influenza dell'Alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica*, in S. LA PORTA (a cura di), *Nato e Costituzione: rinascita Italia tra difesa e sviluppo economico*, Milano, 2020, 71-102.

⁶⁸ Si tratta del 15esimo capoverso, che recita: «*Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix*».

suo articolo 11, raffigurava la determinazione a essere reinserita “a condizioni di reciprocità” nel nascente sistema di relazioni internazionali⁶⁹. Accettava di rinunciare a una porzione della propria sovranità per prendere parte a organizzazioni internazionali con finalità di “pace” e “giustizia fra le Nazioni”.

La Repubblica Federale di Germania non era da meno, visto che la *Grundgesetz* del 1949 conteneva (e contiene tuttora) l’art. 24, comma 1, in base al quale la federazione può, attraverso la legge, trasferire poteri sovrani alle organizzazioni internazionali.

La logica sottesa alle clausole di apertura internazionalistiche era quella di legittimare l’adesione degli Stati alle varie organizzazioni internazionali. Proprio in quegli anni, infatti, si registrava una poderosa spinta all’istituzione di nuove soggettività nel compimento del disegno wilsoniano volto, da un lato, al superamento della diplomazia “segreta” e, dall’altro, all’inquadramento delle relazioni internazionali in associazioni di Stati credibili, capaci di assorbire e risolvere ogni conflitto scongiurando l’uso della forza.

Gli Stati del Benelux, invece, pur rappresentando uno dei principali teatri di guerra nel continente europeo (o forse in ragione di ciò), furono più restii a concedere parte delle proprie attribuzioni sovrane. I Paesi Bassi e il Lussemburgo, in luogo di adeguare subito le proprie costituzioni, attesero rispettivamente il 1953 e il 1956 per inserire clausole generiche (ma comunque non “europee”) in quanto occorreva agevolare il processo di ratifica del Trattato CECA. Al contrario, il Belgio si astenne (quantomeno in un primo tempo) da ogni modifica costituzionale.

Alcuni studiosi, peraltro, sostengono non a torto che, fino al 1970, la partecipazione del Belgio alle Comunità fosse stata incostituzionale⁷⁰. L’articolo 25 della Costituzione del 1831 (oggi art. 33) sancisce, infatti, che «tutti i poteri emanano dalla Nazione», rendendo, in qualche modo, difficile concepire una diversa articolazione dei poteri, incluso un loro parziale conferimento a un livello sovranazionale. Successivamente, la revisione costituzionale del 1970⁷¹ inserì l’art. 25*bis* (oggi art. 34) con la finalità di accordare un fondamento costituzionale alla partecipazione belga valevole non solo per le Comunità europee, ma anche per la Convenzione europea dei diritti dell’uomo. L’art. 34, pertanto, contiene non una “clausola europea” quanto la più risalente clausola di stampo internazionalistico⁷².

La Corte costituzionale belga, peraltro, ha avuto l’occasione di esprimersi su tale norma più volta. Nel 2010, con l’*arrêt CREG*⁷³, essa chiariva il principio per cui l’adesione all’UE comportava una preminenza del diritto derivato persino sulla

⁶⁹ Sui dubbi che l’art. 11 potesse essere sufficiente a coprire l’adesione italiana, v., *ex multis*, 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.

⁷⁰ E. DE GROOT *et al.*, *Rôle des cours constitutionnelles dans le maintien et l’application des principes constitutionnels*, Rapport de la Cour constitutionnelle de Belgique présenté au XVIIe Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes, Batumi, 29 juin -1 juillet 2017, 34.

⁷¹ *Première réforme de l’État, modification constitutionnelle du 24 décembre 1970*.

⁷² Secondo il testo in lingua originale dell’articolo, infatti, «*l’exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public*».

⁷³ Cour Constitutionnelle, *Arrêt n° 130/2010*, B.8.1.

Costituzione⁷⁴. Successivamente, in una decisione del 2016 che ha sfumato la posizione iniziale⁷⁵, la Corte ha precisato che il conferimento di poteri voluto dall’art. 34 non implicava una delega in bianco (“*un blanc-seing généralisé*”)⁷⁶. La regola non avrebbe potuto, pertanto, autorizzare alcuna violazione dell’«identità nazionale inerente alle strutture fondamentali, politiche e costituzionali o ai valori fondamentali della tutela che la Costituzione conferisce ai soggetti di diritto»⁷⁷.

Con tali parole, insomma, la Corte costituzionale belga lasciava intendere che il diritto derivato dall’UE può entrare nell’ordinamento nazionale solo per il tramite dell’art. 34 della Costituzione, facendo sospettare che, nel periodo anteriore alla sua introduzione, il diritto comunitario fosse stato privo di copertura costituzionale.

Problemi di copertura costituzionale sono, del resto, stati sollevati anche con riguardo al caso italiano la cui adesione alle Comunità era, quantomeno in un primo tempo, sorretta dal solo articolo 11. Tale disposizione sappiamo che «è stata progressivamente interpretata con crescente larghezza per dare fondamento costituzionale all’assetto dei rapporti fra diritto interno e diritto comunitario»⁷⁸, con ciò lasciandosi intendere che, salvo qualche aspirazione europeista desumibile dai lavori preparatori⁷⁹, il fondamento dell’art. 11 era il frutto di una forzatura del testo.

Tant’è che i giuristi dell’epoca dovettero trovare argomentazioni convincenti per sostenere la tesi di un “valore permissivo” o di “autorizzazione” della clausola di limitazione della sovranità contenuta in detto articolo⁸⁰. Ciò fu vero fino alla riforma del 1999, che inserì un primo riferimento al Parlamento europeo nella modifica all’art. 122 Cost.⁸¹, ma ancor più fino alla revisione del Titolo V, che introdusse l’art. 117, comma primo, prevedendo, nella ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, un obbligo di rispetto dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”⁸².

Diverse furono, invece, le vicende di adeguamento degli Stati non fondatori che ci si appresta a esaminare.

⁷⁴ Nel caso di specie, si accettava che un’autorità amministrativa, la *Commission de Régulation de l’Électricité et du Gaz* (CREG) potesse prendere decisioni seguendo gli indirizzi del potere esecutivo, in assenza di un controllo parlamentare, ma nel rispetto delle esigenze scaturenti dal diritto dell’UE.

⁷⁵ Corte costituzionale belga, *Arrêt n° 62/2016*, 28 avril 2016.

⁷⁶ *Ibid.*, B.8.7.

⁷⁷ Trad. mia.

⁷⁸ S. BARTOLE, *Interpretazioni*, cit., 435. V. anche A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 584.

⁷⁹ Su cui v. L. GIANNITI, *I costituenti e l’Europa*, in *Federalismi.it*, 16/2018, 1–12.

⁸⁰ Tra i tanti, almeno C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952, II ed., 684.

⁸¹ Si tratta, come è noto, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante “Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni” che fissava, innovando l’art. 122 Cost. le cause di incompatibilità e di ineleggibilità per il Presidente della regione, i componenti della Giunta e i consiglieri regionali, i quali non possono, se eletti, essere contestualmente membri, tra le altre cose, del Parlamento europeo.

⁸² Tale articolo, tuttavia, non è stato interpretato in modo da costituire un fondamento costituzionale autonomo della prevalenza del diritto dell’Unione poiché, al contrario, se n’è fatta una lettura riduttiva. Si v. in tal senso una costante giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. 129/2006, sent. 269/2007, sent. 368/2008, ord. 103/2008, sent. 227/2010).

5.2. L'adeguamento delle costituzioni dal Primo allargamento sino al Trattato di Maastricht

Dopo una serie di alti e bassi nell'integrazione europea (si pensi al fallimento della CED nel 1954 o alla crisi della sedia vuota del 1965), il Primo allargamento del 1973 segnò una nuova fase di trasformazioni⁸³. Va detto, nondimeno, che l'adesione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, non indusse significative trasformazioni nelle costituzioni: l'integrazione europea lasciò tracce solo nel caso dell'Irlanda.

La Costituzione irlandese del 1937, similmente a quella belga, contiene un principio potenzialmente ostativo all'obiettivo dell'adesione a un'organizzazione sovranazionale come l'Unione europea. Infatti, l'art. 15, comma 2, paragrafo 1 recita che solo il parlamento irlandese (*the Oireachtas*) ha il potere «unico ed esclusivo» di legiferare e, come se non fosse abbastanza, specifica che «nessun'altra autorità legislativa» dispone di un potere analogo⁸⁴. Simili declamazioni valgono anche con riferimento al potere esecutivo (art. 28) e giudiziario (art. 34.3.2): insomma, tutto sembra escludere l'idea di una parziale cessione di sovranità all'Unione europea.

Eppure, con l'aggiunta, un anno prima dell'adesione (*Third Amendment of the Constitution Act 1972*) di un nuovo quarto comma all'art. 29, si riuscì a conciliare l'inconciliabile. Con la c.d. *necessitated obligation clause* si ammette una deroga alle disposizioni costituzionali che entrino in conflitto con il principio del primato del diritto comunitario. Essa stabilisce, in altre parole, che nessuna disposizione costituzionale può invalidare le leggi, le misure o gli atti adottati dallo Stato se resi necessari dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea⁸⁵.

Guardando agli allargamenti verso il Mediterraneo, il caso della Grecia appare davvero unico. L'adesione della Grecia, perfezionatasi nel 1981, non fu accompagnata da nessuna revisione costituzionale. Tuttavia, la costituzione del 1975 fu scritta nello stesso momento in cui la richiesta di adesione greca veniva inoltrata alla Commissione. La clausola internazionalistica che edificava le basi costituzionali di tale percorso (art. 28) fu, però, al centro di dispute interpretative: non era chiaro quale delle due maggioranze prescritte dalla Costituzione fosse idonea a suggellare il processo di integrazione europeo.

In particolare, il comma secondo richiede la maggioranza di tre quinti dei membri del Parlamento per l'approvazione di leggi di ratifica dei trattati che conferiscono poteri costituzionali a istituzioni di organizzazioni internazionali. Invece, il terzo comma prevede una maggioranza assoluta per approvare leggi «limitative della sovranità nazionale» per motivi di interesse nazionale e nel rispetto di certe condizioni. Così, nel

⁸³ Per una ricostruzione del percorso storico di integrazione, v. K.K. PATEL, *Project Europe: A History*, Cambridge, 2020, *passim*, e, nella letteratura italiana, di recente G. LASCHI, *Storia dell'integrazione europea*, Milano, 2021.

⁸⁴ Nella versione in lingua originale: «*The sole and exclusive power of making laws for the State is hereby vested in the Oireachtas: no other legislative authority has power to make laws for the State*».

⁸⁵ Anche qui si riporta in testo in lingua originale dell'articolo 29, comma 4, paragrafo 6: «*No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State, before, on or after the entry into force of the Treaty of Lisbon, that are necessitated by the obligations of membership of the European Union [...]*».

2001, per effetto della crisi finanziaria e con l'intento di fugare ogni rischio di “Grexit”, si aggregò alla norma una postilla “interpretativa” a norma della quale l'art. 28 (integralmente) è deputato a rappresentare la base per la partecipazione della Grecia «nel processo di integrazione europeo».

Quanto all'allargamento iberico del 1986, va notato come, da un lato, la Costituzione del Portogallo del 1976 era stata dotata, con una modifica antecedente (1982), di un paragrafo 6 aggiunto all'articolo 7, in base al quale il Portogallo può acconsentire all'esercizio dei poteri necessari alla costruzione e all'approfondimento dell'Unione europea. Dall'altro lato, invece, la Costituzione spagnola del 1978 non conteneva una norma che rinviasse all'organizzazione europea.

Gli articoli che, comunemente, oggi sono individuati come fondamento dell'appartenenza della Spagna all'UE (l'art. 93 e l'art. 135) sono, infatti, di gran lunga posteriori. Il primo fu introdotto nel 1992, in concomitanza con il Trattato di Maastricht. Il secondo nel 2011, al fine di incorporare il principio di equilibrio nelle finanze pubbliche. La Spagna, dunque, rappresenta il caso di uno Stato Membro che, pur non avendo emendato la propria Costituzione *ex ante* per inserire una clausola europea “in senso stretto”, contiene delle clausole “in senso lato”.

Come si può ben intuire, allora, è proprio il Trattato di Maastricht che dà impulso al fiorire di clausole europee, in concomitanza con l'emersione di una dimensione costituzionale europea⁸⁶. L'approvazione del TUE, infatti, porta l'estensione delle competenze a un livello tale da mettere in discussione la sovranità degli Stati Membri⁸⁷. Per questo, il disequilibrio è compensato dalla predisposizione di clausole costituzionali che sembrano voler porre un argine al fenomeno di straripamento istituzionale; clausole che metteranno, come è noto, un'arma potente nelle mani delle corti costituzionali.

Questo sicuramente è il senso della *Integrationsnorm* tedesca (art. 23 GG), inserita nel 1992⁸⁸. Una norma che, da un lato, celebra la partecipazione della Germania allo sviluppo di un'Europa unita e conferma il suo impegno al rispetto dello stato di diritto e dei principi da essa tutelati. Dall'altro lato, tuttavia, contiene alcuni *caveat*: quello dell'adeguata protezione dei diritti fondamentali e quello del rispetto delle competenze e della sussidiarietà, da cui la nota giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* sui controlimiti, da *Banana* a *Solange II*⁸⁹, dal *Maastricht* al *Lissabon Urteil*⁹⁰.

⁸⁶ Qui è d'obbligo un richiamo, almeno, a J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' And Other Essays on European Integration*, Cambridge, 1999, *passim*.

⁸⁷ Per B. DE WITTE, *Sovereignty and European Integration: The Weight of Legal Tradition*, in *Maastricht Journal*, 2/1995, 149, l'integrazione europea ha cominciato a porre problemi di coesistenza con la sovranità nazionale degli Stati con l'adozione del TUE, che ha stravolto gli equilibri sino ad allora raggiunti da un punto di vistacostituzionale.

⁸⁸ W. FISCHER, *Die Europäische Union im Grundgesetz: der neue Artikel 23*, in *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, 1993, 24(1), 32-49.

⁸⁹ *Ex multis*, A. PETERS, *The Bananas Decision (2000) of the German Federal Constitutional Court: Towards Reconciliation with the European Court of Justice as Regards Fundamental Rights Protection in Europe*, in *German Yearbook of International Law*, 2000, 276-282.

⁹⁰ P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2016, 431-64.

Mentre la Costituzione tedesca pone un freno alle “incursioni” del diritto europeo, quella francese, invece, sceglie un approccio più pragmatico. Con il Titolo XV «*De l’Union européenne*», frutto di una modifica del 1992, la Costituzione del 1958 riconosce che l’Unione europea è un ordinamento particolare, distinto da quello internazionale e posto in un rapporto di mutua integrazione con quello interno. La sua “specificità costituzionale” è stata, inoltre, sancita da una sentenza del Consiglio di Stato del 2004 in cui ci si allontana ulteriormente dalle argomentazioni del Tribunale costituzionale federale tedesco⁹¹.

Si afferma, infatti, che, quando gli impegni assunti dai Trattati, descritti come “*textes de valeur constitutionnelle*”, contengono una clausola contraria alla Costituzione (per esempio, mettendo in discussione diritti e libertà fondamentali o incidendo sulle condizioni essenziali per l’esercizio della sovranità nazionale), l’autorizzazione a ratificarli “richiede una modifica costituzionale”⁹². La contrarietà alla Costituzione, in altre parole, non implica una preclusione assoluta, bensì è superabile mediante un assenso parlamentare “rinforzato” dall’attivazione del potere di revisione costituzionale.

In ogni caso, tali impegni non hanno – chiarisce il giudice, – un valore “*supra-constitutionnel*” tale da porli in una posizione superiore alla Costituzione nella gerarchia delle fonti.

Con il Quarto allargamento, che portò all’ingresso di Austria, Finlandia e Svezia, solo l’Austria, conformemente alle regole previste dalla propria Costituzione, scelse di procedere per la via di una revisione “totale” e lo fece un anno prima dell’adesione (1994), inserendo gli artt. dal 23a al 23k, interamente dedicati al rapporto con l’UE.

Se la Svezia modificava la Costituzione del 1974 appena in tempo per il suo ingresso, inserendo nell’*Instrument of Government* l’articolo 10.1 («la Svezia è membro dell’Unione europea»), la Finlandia, come la Grecia, fu un altro paese ad adeguare la Costituzione soltanto *ex post*. La carta finlandese, infatti, è da sempre stata rivolta all’ordinamento interno, priva di una vocazione internazionalistica. Pertanto, l’idea di ratificare i Trattati era in palese conflitto con le decise declamazioni di sovranità nazionale. Ma la costituzione finlandese possiede la particolarità degli “*exceptive enactments*”, gli atti “di eccezione” con i quali si consente di derogare alla Costituzione a patto che essi siano approvati con le medesime maggioranze richieste per la revisione della Costituzione (due terzi). Gli atti che incorporano le obbligazioni internazionali in contrasto con la Costituzione sono, dunque, degli “*exceptive enactments*” e questo fu il caso, straordinariamente, anche per i Trattati europei (Act No. 1540 of 1994)⁹³.

⁹¹ Conseil constitutionnel, *Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004*, disponibile online, <www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm>. Tale decisione fu presa su richiesta del Presidente della Repubblica il quale, in occasione della ratifica del (fallito) Trattato di Roma che adottava una Costituzione per l’Europa, si premeva di accertare se fosse necessaria una revisione costituzionale.

⁹² *Ibid.*, considerando 6 e 7.

⁹³ Per un approfondimento sulle modifiche successive alla Costituzione finlandese, a seguito dei Trattati di Maastricht e di Nizza, v. T. OJANEN, *EU Law and the Response of the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament*, in *Scandinavian Studies in Law*, 2012, 211 e la letteratura ivi citata.

5.3. *Gli adeguamenti costituzionali nei nuovi Stati Membri dal Grande allargamento ad oggi*

Qualche parola, infine, va spesa anche con riguardo al Grande allargamento del 2004. Come è noto, entrarono nell’UE ben dieci paesi⁹⁴. Di questi, soltanto Cipro si astenne da adeguamenti “anticipatori” nella propria Costituzione. Atto che, tuttavia, si ritenne opportuno modificare nel 2006, introducendo una clausola dal taglio ampio (Art. 1A) in base alla quale, similmente alla *necessitated obligation clause* irlandese, nessuna legge, atto o misura adottati nel rispetto di un’obbligazione derivante dall’appartenenza all’Unione europea può essere annullata per contrasto con la Costituzione. Del pari, nessun atto europeo immediatamente efficace può essere privato della sua efficacia legale per contrasto con la Costituzione.

Quanto ai restanti paesi, si può brevemente rilevare come le tre repubbliche baltiche, Malta, Slovacchia e Ungheria hanno appositamente approvato modifiche costituzionali prima del perfezionamento della procedura di accessione (“riforme-cambiamento”), con l’intento di manifestare una decisa scelta di politica estera. Al contrario, Slovenia, Polonia e Repubblica Ceca hanno adeguato le rispettive costituzioni mantenendo sempre un atteggiamento di sospetto verso l’idea del conferimento di poteri sovrani, cosa che ha portato alla preferenza di clausole di tipo internazionalistico.

In particolare, riprendendo alcune deduzioni di Griller⁹⁵, sebbene la Costituzione polacca del 1997 fosse scritta in vista dell’adesione all’UE, le due clausole ritenute alla base del processo di integrazione (artt. 90 e 91) si riferiscono, in maniera generica, alle organizzazioni internazionali di cui la Polonia è membro. D’altra parte, questa mancanza di specificazione ha dato luogo a tre distinte fasi giurisprudenziali nella Corte costituzionale polacca⁹⁶, animata da un sentimento di progressiva chiusura. Da ultimo, i cambiamenti nella composizione del tribunale polacco hanno portato, come è noto, a mettere in discussione principi cardine dell’appartenenza UE, come quello del primato, usando tali clausole come una “barriera” contro il conferimento di ulteriori competenze all’UE, reputate essere in conflitto con la sovranità del Paese e con la sua “identità costituzionale”⁹⁷.

Per concludere, quanto ai successivi allargamenti, si conferma la tendenza all’adeguamento anticipato delle carte costituzionali con riforme volte a promuovere un “cambiamento” futuro. Ciò è vero sia nel caso di Bulgaria e Romania, entrati nell’UE nel 2007 e adeguatisi, rispettivamente nel 2003 e nel 2005, che nel caso della Croazia, la cui Costituzione fu riformata nel 2010 per sancire i “*Legal grounds for Membership and Transfer of Constitutional Powers*”⁹⁸.

⁹⁴ Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

⁹⁵ S. GRILLER *et al.*, *National Constitutional Law*, cit., 22.

⁹⁶ F. ZOLL, K. OŁUDNIAK-GIERZ, W. BAŃCZYK, *Primacy of EU law and jurisprudence of Polish Constitutional Tribunal*, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, 2022, disponibile online, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732475/IPOL_STU\(2022\)732475_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732475/IPOL_STU(2022)732475_EN.pdf)>.

⁹⁷ V., in tal senso, la sentenza n. K3/21 del 7 ottobre 2021, Tribunale costituzionale polacco.

⁹⁸ Così, la rubrica dell’art. 143 della Costituzione croata, modificata nel giugno 2010.

6. L'effetto “reputazionale” delle clausole europee e i tentativi di revisione in senso “sovranista”

Da questa disamina si è potuto osservare che, in una prima fase, le trasformazioni costituzionali degli Stati fondatori e dei primi Stati Membri, per riprendere una dicotomia cara a Barbera⁹⁹, sono state il frutto di “riforme-adequamento”. In una seconda fase dell'integrazione europea, con qualche eccezione come la Polonia, si sono registrate in prevalenza delle “riforme-cambiamento”.

Questo è ancora più vero nella fase di preadesione all'UE, nella quale i singoli paesi, come si è visto nel paragrafo 4, sembrano aver voluto testare le proprie maggioranze sull'opzione pro-europea, privilegiando il perfezionamento di riforme costituzionali a fronte di semplici leggi ordinarie.

Di conseguenza, mi sento di affermare che il processo di radicamento dei richiami all'Unione europea nelle costituzioni, pur non essendo un passaggio necessario da un punto di vista del diritto internazionale, essendo a tal fine sufficienti le clausole di apertura – come, del resto l'esempio italiano dimostra palesemente¹⁰⁰ –, ha, al contrario, una sua pregnanza dal punto di vista del diritto interno.

Non solo perché, evidentemente, si compie un riconoscimento costituzionale di un “fatto” (o di un “fattore condizionante”) di politica estera, ma anche perché, proprio a partire dalla vicenda dell'appartenenza si fanno discendere tutta una serie di conseguenze che impattano sull'architettura costituzionale interna.

Fra le ultime tendenze, è possibile riscontrare un effetto esterno “reputazionale”, volto cioè a persuadere gli attori istituzionali e statali esterni della genuinità della volontà di un dato paese di impegnarsi nella costruzione dell'Europa. Un paio di esempi calzanti di clausola con valenza reputazionale sono dati dalle costituzioni irlandese e croata. L'art. 29.4 della Costituzione irlandese recita che l'Irlanda «afferma il suo impegno nei confronti dell'Unione Europea, all'interno della quale gli Stati membri lavorano insieme per promuovere la pace, i valori condivisi e il benessere dei loro popoli». L'art. 143 della Costituzione croata recita che «la Repubblica di Croazia, in quanto Stato membro dell'Unione europea, partecipa alla creazione dell'unità europea per garantire, insieme agli altri Stati europei, pace, libertà, sicurezza e prosperità durature e per raggiungere altri obiettivi comuni in linea con i principi e i valori fondanti dell'Unione europea».

Negli ordinamenti dove si prevedono soltanto clausole relative alla mera adesione, come quello di Malta¹⁰¹, si è, invece, inteso conferire visibilità e certezza alla relazione

⁹⁹ A. BARBERA, *Costituzione*, cit.

¹⁰⁰ Se si vuole, v. Y.M. CITINO, *L'art. 11 della Costituzione come fondamento dell'integrazione europea dal '48 a oggi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2023, 271-308.

¹⁰¹ L'articolo 65, rubricato “Power to make laws”, così recita: «Subject to the provisions of this Constitution, Parliament may make laws for the peace, order and good government of Malta in conformity with full respect for human rights, generally accepted principles of international law and Malta's international and regional obligations in particular those assumed by the treaty of accession to the European Union signed in Athens on the 16th of April, 2003».

con l’Unione europea, decretandone la posizione prioritaria rispetto alle altre organizzazioni internazionali e stabilendo, implicitamente, una protezione rafforzata.

Negli ordinamenti come quello tedesco o ungherese si è visto che le clausole contengono anche dei “limiti” all’integrazione europea. In tal caso, le suddette norme assumono anche una funzione di “resistenza”, consentendo, per esempio, al *Bundesverfassungsgericht* di rivendicare un ruolo decisivo sul sindacato sulla compatibilità del diritto dell’UE rispetto alla *Grundgesetz*¹⁰². Si spiegano così, dunque, quelle iniziative di alcuni movimenti politici volte a “precisare” la portata delle clausole europee inserendo dei limiti al trasferimento di sovranità¹⁰³.

D’altra parte, sono degne di essere menzionate anche quelle iniziative più radicali che, rispondendo alle attese del sovranismo, ambiscono a modifiche sostanziali delle clausole europee ovvero propugnano la loro completa abrogazione¹⁰⁴. Nel primo caso si può ricordare la proposta di legge costituzionale francese n. 1322 presentata da Eric Ciotti (Les Républicains - LR), poi ritirata, relativa alla “sovranità della Francia, alla nazionalità, all’immigrazione, all’asilo”¹⁰⁵. Essa, fra le altre cose, conteneva un articolo 3 che avrebbe emendato l’art. 88-1 della Costituzione francese relativo al primato del diritto UE sulle fonti interne. La modifica avrebbe inserito una riserva di legge organica, consentendo di volta in volta al Parlamento di disporre la sottrazione di specifiche aree del diritto francese alla soggezione alle norme europee. Sulla base di motivate ragioni eccezionali, pertanto, tale revisione avrebbe inopinatamente consentito una deroga alla portata cogente del diritto europeo. Fra i motivi della modifica, spiegava la relazione illustrativa, vi era quello della tutela dell’identità costituzionale della Francia.

Quanto all’accennato secondo caso, invece, vanno rievocate, oltre alla proposta svedese menzionata in apertura, le molteplici proposte di legge di revisione costituzionale presentate dai partiti di destra (FdI) in Italia per abrogare l’art. 11 in materia di partecipazione dell’Italia all’Unione europea o per inserirvi un “principio di sovranità”¹⁰⁶.

Diverso è il caso della Brexit. La vicenda, agevolata dalla natura non codificata della costituzione britannica, ha portato con sé la consapevolezza che, da quel momento, sarebbe stato politicamente, oltre che giuridicamente, possibile portare a termine il percorso di recesso, con conseguente “riespansione” della sovranità nazionale.

Sono sufficientemente convinta, tuttavia, e l’ho già sostenuto in altra sede, che gli Stati dotati di clausole europee “forti” o “esplicite”, come l’art. 29.5 della Costituzione

¹⁰² *Ex multis*, P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2016, 431-464.

¹⁰³ Lo si è visto, per esempio, nell’ordinamento italiano, con le proposte di revisione dell’art. 11 Cost., su cui P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell’art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2023, 251 e ss. nonché, se si vuole, Y.M. CITINO, *Tentativi di revisione delle modalità di partecipazione dell’Italia all’unione europea nella XVIII legislatura: un bilancio costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 162-186.

¹⁰⁴ L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle «clausole europee» dalla Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2018, 1-14.

¹⁰⁵ A.N. n. 1322, Seizième legislature, *Proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l’immigration et à l’asile*, 2 giugno 2023, ritirata il 3 dicembre 2023.

¹⁰⁶ Per una rassegna di tutte le proposte, sia consentito di rimandare ancora una volta a Y.M. CITINO, *Tentativi di revisione*, cit., spec. 169.

d'Irlanda, secondo cui lo Stato «è un membro dell'Unione europea istituita in virtù del Trattato [di Lisbona]», non possano legittimamente procedere alla notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione europea senza averle preventivamente abrogate dalle proprie Costituzioni¹⁰⁷.

Infatti, rispetto all'art. 50 TUE che prevede, come momento di avvio della procedura di recesso, la notifica dell'intenzione del paese di recedere, compiuta in conformità con le procedure costituzionali interne, l'esistenza di una clausola europea di tal fatta anticipa la scelta a un momento precedente rispetto a quello governativo. La facoltà del recesso, in modo indiretto, va così a ricadere in primo luogo sul Parlamento, l'unico organo abilitato a deliberare l'eventuale revisione costituzionale necessaria ad abolire la clausola di appartenenza all'UE¹⁰⁸.

7. Conclusioni

In questo lavoro si è potuto constatare come il tema dell'incrocio fra le costituzioni nazionali e la costituzione europea, con particolare riferimento alle c.d. clausole europee, ha suscitato un vivo interesse nella dottrina e non smette di sollevare nuovi profili di discussione.

Il beneficio dell'inserimento di clausole europee si è rivelato evidente in paesi come la Francia o l'Austria, dove si è proceduto a dettagliare a livello costituzionale il rapporto con l'Unione. Questa facoltà, si badi bene, non è necessariamente espressione di un sentimento “filoeuropeo”, visto che nel disciplinare le minuzie di tale rapporto non di rado si inseriscono nuove “condizioni” o “limiti” costituzionali a ulteriori cessioni di sovranità verso l'UE.

In questa chiave, possono essere lette anche le normative costituzionali sull'UE degli allargamenti più recenti. Esse adombrano una doppia vocazione: adesione entusiasta all'UE, da un lato, ma anche, talvolta, un timore malcelato di essere politicamente “fagocitati” da quei paesi la cui “trazione” condiziona le politiche europee, dall'altro.

In questo equilibrio “precaro”, la costituzionalizzazione di alcune procedure ha permesso, in molti casi, di chiarire la ripartizione delle competenze fra gli organi costituzionali interni per la formazione e l'attuazione delle politiche europee, e ciò sia in una fase ascendente che discendente. Cosa che, in fin dei conti, ha significato il tentativo (se riuscito o meno, dipende dai vari contesti nazionali) di rafforzare i Parlamenti nazionali nei processi decisionali euro-nazionali, soprattutto dopo la firma del Trattato di Lisbona.

¹⁰⁷ Y.M. CITINO, *European Membership Clauses and Constitutional Hurdles to Withdrawal*, in *European Journal of Law and Reform*, 24(2)/2023, 195-217. Secondo N. LUPO, *La «super clausola europea» contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di «Italexit» con i principi supremi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2023, 232, invece questo costituirebbe, guardando nello specifico all'ordinamento italiano, un caso di limite assoluto alla revisione. *Contra*, R. BIN, *L'art. 11 Cost.: la forza del testo e la volubilità dei desideri*, *ivi*, 241 ss. e già ID., *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2018, 813-830.

¹⁰⁸ In caso contrario, infatti, la scelta governativa sarebbe costituzionalmente illegittima.

Questo appare ancora più vero guardando da vicino il caso, opposto, della Danimarca che, assieme a Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Polonia e Slovenia, resta priva di una clausola europea, né in senso stretto né in senso lato. Tale circostanza ha suscitato – nella dottrina danese – un dibattito volto a discutere la proposta di aggiornare la Costituzione¹⁰⁹ «per fornire al lettore un quadro più realistico delle competenze e della ripartizione dei poteri» con l’UE. Questo sembra, ancora una volta, indicare l’intento, come avvenuto di recente per il Lussemburgo, di salvaguardare una *safe zone* per i parlamenti nazionali.

Pertanto, si può sostenere che le clausole europee, nate dal tenore ambiguo delle clausole internazionalistiche, si sono affinate nel corso degli anni, allargamento dopo allargamento, trovando un loro preciso collocamento nella sistematica costituzionale, spesso ospitate in titoli o sezioni *ad hoc*, cosa che ha fatto loro acquisire una precisa valenza interna, oltre che un peso essenziale in ciascun ordinamento.

Rispetto al tenore delle clausole europee più “datate”, come quelle di Francia o Germania, sembra potersi evincere che il “cammino comunitario”¹¹⁰ dei nuovi stati membri sia, quantomeno sulla carta, ispirato a un’esigenza di coordinamento che sottende, tuttavia, una latente conflittualità politica interna.

Come ha affermato di recente Balaguer Callejón in un fascicolo monografico, più volte citato, della rivista *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, «il livello di penetrazione del diritto dell’Unione nel diritto interno definisce una specifica densità europea del diritto costituzionale nazionale. Analizzare la portata di questa densità risulta fondamentale al fine di comprendere la natura del progetto di integrazione e del ruolo che giocano le costituzioni nazionali nello stesso»¹¹¹. Dalla ricostruzione appena compiuta si può concludere che l’integrazione europea stia conducendo a una convergenza minima delle costituzioni nazionali verso un modello comune, che aspira all’“omogeneità”, per riprendere la tesi di fondo di un altro studio molto approfondito¹¹².

Infatti, come giustamente sostiene Delledonne, «l’elaborazione di requisiti per l’ammissione di nuovi Stati membri in seno alla Comunità (e poi all’Unione) ha fatto maturare la consapevolezza che di quei presupposti facessero parte elementi strutturali e sostanziali, riconducibili alla tradizione europea del costituzionalismo liberaldemocratico e comuni a tutti gli Stati membri e all’ordinamento sovranazionale stesso».

D’altra parte, a ciò si affianca il problema delle clausole “europee soltanto in apparenza”, perché sconfessate dalla pratica istituzionale opposta registrata in alcuni paesi. Talvolta si perpetrano violazioni palesi dei valori fondanti l’appartenenza

¹⁰⁹ H. KRUNKE, T. BAUMBACH, *The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance*, in A. ALBI, S. BARDUTZKY, *National Constitutions*, cit., 269 ss. che individuano, fra le possibili motivazioni di un tale mancato aggiornamento, la estrema rigidità della Costituzione danese, sottacendo però le evidenti ritrosie politiche.

¹¹⁰ Si riprende, qui, la felice espressione di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1973, 2406–2419.

¹¹¹ F. BALAGUER CALLEJÓN, *Unione europea: uscire, rimanere, ritornare*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2023, 203.

¹¹² G. DELLEDONNE, *L’omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, 243-4.

all’Unione, talaltra si agisce con l’intento di erodere i medesimi principi con un’azione lenta e logorante¹¹³, nonostante l’esistenza di clausole declamatorie. Le “democrazie” che si allontanano dallo stato di diritto, correttamente etichettate come “illiberali”, si avvalgono, come è noto, del concetto di identità nazionale per corrodere la *koiné* europea, sapendo che i “meccanismi di reazione”¹¹⁴ dell’UE all’autoritarismo sono – per motivi genuinamente politici, sembrerebbe suggerire Kelemen¹¹⁵ – blandi e, pertanto, inefficaci. Contro tale fenomeno, le clausole europee non sembrano essere state, per adesso, delle “norme interposte” abbastanza efficaci da proteggere l’integrità del diritto europeo dagli attacchi dei sovranismi, dei populismi e delle cangianti turbolenze che ciclicamente appaiono negli Stati membri¹¹⁶.

Messe a sistema, però, tutte queste norme vanno a costituire una sorta di “*deep Constitution*” dell’Unione, ossia il presupposto di un riconoscimento costituzionale ineliminabile. Se questo mancasse, infatti, l’Unione sarebbe solo un costrutto intergovernativo, difettando di quella legittimazione dal basso che solo la fonte della revisione costituzionale, unitamente al referendum, può fornire¹¹⁷.

In conclusione, le clausole europee costituiscono una matrice costituzionale comune molto importante ma, solo qualora accolgano genuinamente il progetto di integrazione, possono servire da baluardo contro iniziative in senso contrario. Altrimenti, come si è visto, rischiano di essere dei feticci, subordinati alle altalenanti configurazioni politiche nazionali e alle correlative rivendicazioni identitarie, attraverso fenomeni che ne inibiscono ogni potenziale.

Se l’Unione volesse mantenere la sua credibilità ed essere in grado di cogliere le sfide che si stanno presentando al suo cospetto, – sfide geopolitiche prima ancora che economiche – dovrebbe, forse, anche considerare la praticabilità di una condizionalità più rigida, rafforzando, per altro verso, l’insieme di strumenti che permette la salvaguardia della *rule of law*¹¹⁸. Questa dovrebbe, infatti, puntare più audacemente a mettere in evidenza le violazioni lampanti negli ordinamenti costituzionali nazionali, nel tentativo di preservare proprio quella matrice fondativa sulla base della quale l’allargamento ha potuto prendere vita.

¹¹³ C. PINELLI, *La sfida di alcuni Stati membri dell’Unione ai «valori comuni» e le risposte delle istituzioni europee*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2023, 360.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Tra i tanti lavori, per lo meno D. KELEMEN, *Strategic Responses to Domestic Constestation*, New York, 2021 e, in particolare, il capitolo “*The European Union’s Authoritarian Equilibrium*”.

¹¹⁶ Sul populismo, per tutti, v. G. MARTINICO, *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge, 2021, spec. 90 e ss.; nonché di recente G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, 2023.

¹¹⁷ V. però G. ITZCOVITCH, *Sulla decostruzione giuridica dell’Europa. Deficit di legittimità e diritto costituzionale europeo*, in *Ragion Pratica*, 1/2023, spec. 102, il quale intravede, tra le cause della difficoltà nel portare avanti il progetto politico e costituzionale europeo, la sua natura di costruzione prettamente giuridica, non fondata su un proprio *demos* e, quindi, inevitabilmente artificiale.

¹¹⁸ Sul tema, v. C. FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA (eds), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench: Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Palgrave, 2024 (forthcoming).