

Rivista N°: 3/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 02/08/2017

AUTORE: Andrea Guazzarotti *

SOVRANITÀ E INTEGRAZIONE EUROPEA **

Sommario: 1. La sovranità tra potere costituente (da rianimare) e limiti costituzionali (da riscoprire) – 2. Potere costituente/poteri costituenti – 3. Il lato oscuro dei ‘controlimiti’ – 4. La rassicurante dicotomia: sovranità politica vs. competenze sovrane

1. La sovranità tra potere costituente (da rianimare) e limiti costituzionali (da riscoprire)

Le due relazioni sulla sovranità di Andrea Morrone e di Francesco Bilancia, pur nella loro vasta e articolata complessità, possono riassumersi nei termini dell’esigenza, da un lato, di riattivare la dimensione popolare e politica della sovranità, riscoprendo la natura ‘permanente’ del potere *costituente* all’interno di un ordinamento ‘costituito’ per effetto di una Costituzione scritta (Morrone), cui si contrappone l’esigenza di non screditare, fino a renderli inservibili, i limiti costituzionali e sovranazionali alla sovranità dello stato, limiti concepiti come fondamentali vettori di legittimazione del potere politico e/o della sovranità *tout court* (Bilancia). Queste due visioni contrapposte (o, forse, complementari) della sovranità possono essere ricondotte al tema di questo breve contributo: l’integrazione europea. La Costituzione italiana (così come altre costituzioni europee del secondo dopoguerra) nasce con la duplice esigenza di rifondare su basi democratiche il potere statale (artt. 1 e 139 Cost.) e di legittimare quest’ultimo, dopo un ventennio di autarchia, tramite l’apertura alla cooperazione internazionale e ai valori incarnati dalla coeva fondazione delle Nazioni Unite: *giustizia e pace tra le nazioni* (artt. 10 e 11 Cost.). Sovranità popolare e internazionalismo possono raffigurarsi come due principi di legittimazione del potere che tendono a bilanciarsi tra loro, il secondo mi-

* Associato di Diritto costituzionale nell’Università di Ferrara.

** Intervento svolto nell’ambito del XXXI Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Università degli studi di Trento, 11-12 novembre 2016.

rando a porre dei limiti esterni al primo, nella consapevolezza storica dei rischi di una 'dittatura della maggioranza' che sistemi democratici fragili e/o acerbi possono correre. Non è un caso che i 'padri' del progetto di integrazione europea (De Gasperi, Adenauer e Schumann) condividessero l'identità cristiano-democratica, di cui la diffidenza verso lo stato-nazione e la democrazia popolare di massa costituiva un punto centrale.¹ Un approccio che, volendo, può farsi risalire addirittura alle dottrine medievali sul ruolo dell'Imperatore, quale potenziale tutore delle comunità cittadine contro la dittatura di tiranni locali.²

L'ancoramento al c.d. 'vincolo esterno' ottenuto attraverso la sigla dei primi trattati europei (nonché della CEDU) rappresentava, in quest'ottica, la messa in sicurezza di determinati assetti politici (di stampo liberal-democratico) e una polizza contro il rischio di rigurgiti antidemocratici.³ Pertanto, nella peculiare situazione del secondo dopoguerra, quel vincolo esterno poteva giocare il ruolo 'nobilè di legittimare una sovranità popolare depurata dalle tentazioni ultranazionalistiche che già avevano contraddistinto la sovranità nel regime precedente. Tuttavia, se in origine il 'vincolo esterno' valeva come garanzia reciproca del ripudio del recente passato e della guerra tra europei che gli Stati fondatori delle tre Comunità europee si prestavano l'un l'altro, esso ha progressivamente assunto (anche) un altro significato, subendo una torsione economicista. Attraverso la costruzione del mercato unico e della moneta unica negli anni ottanta e novanta del secolo scorso, il 'vincolo esterno' ha assunto le vesti di un dispositivo economico-tecnocratico attivato dai governanti per riuscire a governare le proprie società, sempre più complesse e conflittuali, in uno sforzo di semplificazione e neutralizzazione dei conflitti sociali che è concretamente passato per il superamento del modello 'corporativo' di stampo keynesiano,⁴ in cui piena occupazione e pressione salariale erano mediate da importanti politiche pubbliche macroeconomiche.⁵ Quello che negli anni è accaduto, in altre parole, è la fine dell'equilibrio tra quei due principi di legittimazione del potere (sovranità popolare e internazionalismo), con una netta predominanza del secondo sul primo, per motivi che solo in parte corrispondono all'europesismo dei Padri fondatori. Il che si è avuto non solo e non tanto per l'aumento quantitativo delle competenze cedute dagli Stati membri alle comuni istituzioni europee, bensì grazie all'affermarsi di dottrine economico-politiche antitetiche al modello keynesiano, imperniate attorno al modello della banca centra-

¹ J.-W. MÜLLER, *L'enigma democrazia. Le idee politiche dell'Europa del novecento*, Torino 2012, 182, 199s.

² Cfr. C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello 'jus publicum europaeum'* (1950), Milano 1991, 47-50, in cui si ricorda come, nella *Monarchia* di Dante, l'Impero fosse visto come *communitas perfectissima*, non perché esso fosse assimilabile a un regno o una *civitas* (già colti come *societates perfectae*, ossia autofondantesi), bensì perché capace di assicurare una particolare unità trascendente, fatta di pace e giustizia tra comunità autarchiche e, per tale ragione, più elevata e più ampia dell'unità racchiusa nella definizione di *societas perfecta*.

³ A. MORAVCSIK, *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*, in *International Organization* 54, 2000/2, 233ss.

⁴ C. J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford 2012, 64-73.

⁵ In uno sprazzo di lucidità, il Partito comunista italiano reagì a tale moto, opponendosi all'entrata dell'Italia nello SME alla fine degli anni settanta, una volta compreso che i cambi fissi avrebbero impedito di «accomodare il conflitto distributivo e addossare alle richieste salariali la responsabilità della perdita di competitività del Paese»: S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia. Conoscenze necessarie per capire la crisi più lunga (e come uscirne)*, Reggio Emilia 2016, 221.

le indipendente e all'idea che sia *il mercato* il luogo migliore (o forse l'unico) in cui può realizzarsi la 'giusta' distribuzione del benessere tra le componenti della società.⁶ Sotto questo profilo, va in qualche modo integrato il quadro che emerge da entrambe le relazioni di Morone e di Bilancia, concentrate sul crescente ruolo occupato dai giudici nazionali e sovranazionali nell'attuale fase di erosione della sovranità nazionale e popolare, ma forse un poco reticenti sul ruolo dei banchieri centrali.⁷

Occorre, invero, complicare ulteriormente il quadro, inserendovi i necessari elementi geopolitici di perturbamento degli assetti (anche) costituzionalistici italiani ed europei. Il primo è immediatamente collegato con quanto appena osservato sopra e, secondo quanto efficacemente sintetizzato dall'intervento conclusivo di Omar Chessa, è costituito dalla fine dell'equilibrio di Bretton Woods, imperniato su controllo della circolazione dei capitali e possibilità di aggiustamenti unilaterali del cambio.⁸ Il secondo elemento geopolitico consiste nel 'privilegio' di cui ha potuto godere l'Europa occidentale fino alla caduta del muro di Berlino nel 1989: la possibilità di neutralizzare l'aspetto più delicato della sovranità esterna, ossia la funzione della difesa militare dei confini, la quale è stata assorbita dalla NATO, sotto l'egemonia degli USA,⁹ con il corollario del basso costo per le spese militari che ha permesso agli Stati europei occidentali di liberare risorse per il welfare. Questo elemento, assieme all'esigenza di esorcizzare i totalitarismi dei precedenti regimi attraverso la 'legittimazione esterna', sta venendo gradualmente meno con la fine della guerra fredda, così che oggi assistiamo tanto al progressivo ritrarsi dello scudo protettivo militare statunitense che allo scolorirsi nella memoria collettiva dei fantasmi dei totalitarismi che condussero al secondo conflitto mondiale. Con la fine della guerra fredda, inoltre, si sono alterati gli equilibri tradizionali che avevano permesso il progredire, pur faticoso, dell'integrazione europea per via di due nuovi fattori geopolitici: da un lato, l'esigenza di inglobare gli stati 'europei' fuoriusciti dal

⁶ Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, spec. 340s., ove si osserva come il tentativo di mutare il paradigma keynesiano attraverso il famoso 'divorzio' della Banca d'Italia dal Ministero del tesoro del 1981 poté dare gli effetti sperati solo con l'avvento dell'unione monetaria e della BCE, "ossia coll'introduzione del c.d. 'vincolo esterno'." Cfr., altresì, G. INGHAM, *La natura della moneta* (2004), Roma 2016, 254s., per cui "le richieste e le aspettative dell'epoca post-bellica sono state ridimensionate alla luce di principi monetari solidi sotto la nuova veste del monetarismo" e "in tutte le economie avanzate è stato adottato gradualmente un regime di politica monetaria in cui il controllo è stato affidato a banche centrali indipendenti".

⁷ Cfr. W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano 2013, 193, in cui si ricorda come, nel 1993-94, un ex banchiere centrale (Carlo Alberto Ciampi) svolgeva il ruolo di Presidente del Consiglio mentre un altro (Guido Carli) aveva svolto quello di Ministro del tesoro nel governo precedente (ultimo governo Andreotti). A ciò va aggiunto il ruolo giocato nella successiva fase di transizione politica dall'ex Direttore generale della Banca d'Italia Lamberto Dini (Presidente del Consiglio dal gennaio 1995 al maggio 1996, dopo la caduta del primo governo Berlusconi di cui era stato Ministro del Tesoro), il quale, allo scadere della sua carica governativa e in vista delle imminenti elezioni anticipate, diede vita a un partito personale (*Lista Dini-Rinnovamento italiano*, presentatosi alle elezioni del 1996 nella coalizione di centro-sinistra de l'Ulivo e attivo fino al 2002). Non può, infine, trascurarsi che il *Rapporto Delors* del 1989 venne redatto da un Comitato formato in prevalenza dai governatori delle banche centrali degli Stati membri: L. TZOUKALIS, *La nuova economia europea*, Bologna 1994, 201.

⁸ G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova 2011, 3ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 432ss.

⁹ Cfr. E. GALLI DELLA LOGGIA, *Gli errori e la speranza*, in G. AMATO, E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, Bologna 2012, 100.

blocco sovietico; da un altro lato, l'esigenza di potenziare le frontiere esterne sia dal punto di vista della difesa militare che del controllo dell'immigrazione. Rispetto al primo elemento, la novità segnata dal c.d. 'allargamento ad est' è data dalla difficoltà di includere entro logiche integrazioniste Stati che, avendo riscoperto la sovranità dopo molti anni, non condividono con gli Stati 'fondatori' l'esigenza di esorcizzare la sovranità stessa, anzi! Il secondo elemento, d'altro canto, pone al centro del programma d'integrazione europea due temi alquanto 'esplosivi', non più neutralizzabili come nel passato: l'esigenza di una difesa comune europea e di una gestione comune dell'immigrazione.

2. Potere costituente/poteri costituenti

Quando Andrea Morrone, riecheggiando la recente posizione polemica di Biagio De Giovanni, parla dell'esigenza di riconfigurare il potere costituente quale elemento permanente anche nell'ambito di un ordinamento costituzionale 'costituito', accanto alla condivisione dell'esigenza di rivitalizzare l'elemento politico della sovranità sorge istintivo un timore, già stigmatizzato da Cesare Pinelli proprio recensendo l'opera di De Giovanni: «(l)a *vis* polemica di De Giovanni deve avergli fatto trascurare che, "con la morte della vecchia Europa", il potere costituente non morì affatto ma venne esercitato fino in fondo e con successo, soprattutto in Italia: l'ipotesi di un potere costituente sempre attivo, eccedente il potere di revisione costituzionale, non solo diventa un'ipotesi teorica ma deve confrontarsi con una Costituzione così prodotta, e che qualifica il popolo come potere costituito.»¹⁰ In altre parole, il rischio che si corre a voler tener in vita il potere costituente anche dopo l'esito vittorioso della fondazione di un nuovo ordinamento dotato di costituzione rigida, è quello di indebolire il *proprium* del potere costituente stesso: il porre, con atto fondamentale e fondativo, un nuovo ordinamento, fissandovi i principi inviolabili, fondamentali e irretrattabili. Questi ultimi, nella visione del *continguum*, rischierebbero di essere relativizzati, potendo continuamente essere rimodellati dal persistente potere costituente (del popolo?). Volendo estremizzare, si rischia di compiere il tradimento della volontà popolare originaria, nella misura in cui si è costretti a relativizzare la portata del progetto costituzionale da essa concepito e fissato in regole giuridiche supreme. La finzione giuridica dello spartiacque tra costituente e costituito, dunque, non è necessariamente a discapito del potere costituente popolare. Né vale appellarsi al pensiero di Crisafulli e al diritto di resistenza in capo al popolo che egli evoca, concludendo per una sostanziale omogeneità tra diritto di resistenza e potere costituente:¹¹ il diritto popolare di resistenza appare pur sempre finalizzato a realizzare ciò che è iscritto nella Costituzione scritta ma che viene tradito dai poteri pubblici (dalle istituzioni rappresentative e dal c.d. *ostruzionismo della maggioranza*, imperante negli anni in cui scriveva Crisafulli); il diritto popolare di resistenza,

¹⁰ C. PINELLI, recensione a Biagio DE GIOVANNI, *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015, in *Dir. pubbl.*, 2016/1, 470.

¹¹ Cfr. il § 27, in fine, della Relazione provvisoria di A. Morrone, cit., in cui è citato il passo sul diritto di resistenza di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, (1954-55), in Id., *Stato popolo governo. illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 140.

in altre parole, è finalizzato a rendere effettivo il ‘costituito’ e non a far perdurare il potere costituente, che se la resistenza mirasse a obiettivi extra costituzionali perderebbe probabilmente ogni legittimazione.

È però vero che un modello come quello sostenuto da Morrone, di una costituzione come progetto politico da realizzare, *rectius*, come un insieme di «frontiere mobili ovvero i principi di un processo di realizzazione di una comunità politica sovrana»¹² ha quel senso di *work in progress* che meglio sembra coordinarsi con una grande narrazione dei nostri tempi, ossia quella dell'impossibilità di dare una forma precisa al processo di integrazione europea, che a sua volta sembra richiamare la dottrina del federalismo come processo in costante fluire.¹³ Questo costante fluire, se da un lato rende possibile anche il confluire dell'ordinamento italiano entro un ordinamento federale europeo senza incorrere in vere e proprie *rottture* costituzionali (come prefigurato nel dibattito parlamentare che precedette l'autorizzazione alla ratifica del Trattato di Maastricht¹⁴), deve però vedersela con la concorrenza degli altri poteri ‘costituenti’, di natura non popolare, coinvolti in questo fluire incessante e situati al livello sovranazionale.¹⁵

Il riportare al centro il potere costituente sembra, in altre parole, recare con sé anche la perdita di messa a fuoco dei principi costituzionali *definitivi* e *irreversibili*, rispetto ai quali i poteri costituiti, popolo compreso, non sarebbero chiamati solo a un'opera di attuazione costituzionale (la revisione essendo consentita solo per i principi non supremi della Costituzione), bensì di costruzione (creativa?) incrementale. Ma così concepito, il potere costituente finisce per perdere quelle barriere protettive dei principi supremi costituzionali irreversibili che appunto potevano (e possono?) fungere da argini contro l'invasione di altri poteri costituenti meno rassicuranti della comunità politica originaria.

3. Il lato oscuro dei ‘controlimiti’

Il passo precedente si lega anche a quanto rilevato da Francesco Bilancia in riferimento alla dottrina giurisprudenziale dei ‘controlimiti’. Di quest'ultima viene colta prevalentemente la dimensione ‘difensiva’, ossia la funzione legittimante la sovranità nazionale, per mezzo del ricorso al distillato dei principi costituzionali supremi.¹⁶ Tuttavia, la stessa dottrina dei controlimiti (specie nella versione italiana e in quella della dottrina *solange* del BverGE) ha anche una valenza speculare e, in qualche modo, meno rassicurante: i controlimiti pos-

¹² Cfr. ancora il § 27, in fine, della Relazione provvisoria di A. Morrone, cit.

¹³ C. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londra 1968, su cui cfr. le critiche di E. DI SALVATORE, *Introduzione al federalismo*, Rende 2013, 87ss.

¹⁴ Cfr. quanto affermato nel dibattito parlamentare alla Camera sulla legge 3 novembre 1992, n. 454, dal Relatore di maggioranza, On. D'Onofrio, nonché nell'intervento in Aula del Ministro degli Esteri Colombo, secondo i quali l'art. 11 Cost. avrebbe offerto la copertura per qualsiasi ipotesi di ulteriore integrazione, ivi compresa l'opzione federalista: cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, 309s.

¹⁵ Cfr., con particolare riferimento al ruolo della Corte di giustizia nell'ordinamento dell'UE, l'opera di A. SOMEK, *Individualism: an essay on the authority of the European union*, Oxford, 2008.

¹⁶ Cfr. il § 4, in fine, della Relazione provvisoria di Francesco Bilancia.

sono essere letti anche come un dispositivo di legittimazione dell'integrazione europea e del suo progredire indefinito.¹⁷ Per la dottrina giurisprudenziale dei controlimiti, in buona sostanza, *fintanto che* (*solange* in tedesco) il diritto dell'UE (e la Corte di giustizia dell'UE) garantirà un livello di tutela dei diritti fondamentali *equivalente* a quello costituzionale nazionale, le corti costituzionali nazionali accetteranno il primato del diritto europeo, senza vagliarne la compatibilità rispetto ai diritti costituzionali iscritti nelle proprie costituzioni, riservandosi però il diritto di vigilare che tale equivalenza vi sia e che non vi siano gravi scostamenti, tali da incidere sui principi costituzionali supremi, *in primis*, sull'inviolabilità dei diritti fondamentali.¹⁸ Tale dispositivo appare in grado di suscitare la falsa prospettiva secondo cui il potere normativo che transita dal livello nazionale a quello sovranazionale è sottoposto a garanzie equivalenti a quelle costituzionali interne, appunto, in termini di tutela dei diritti fondamentali, di sindacato di costituzionalità sul riparto delle competenze tra Unione e Stati membri, e simili. In termini più generali, si tratta di un modello che presuppone la ricostruzione di un equilibrio tra la dimensione sovranazionale e quella nazionale, per cui ciò che si perde a livello nazionale (il controllo di costituzionalità, ma più al fondo, il bilanciamento tra i diritti) si ricrea a livello sovranazionale, secondo una visione ormai datata dei rapporti tra livelli di governo. Quell'ipotetica armonia presupposta dal modello *solange*, infatti, si sarebbe potuta instaurare solo se si fosse avverata la previsione per cui, tra poteri di regolazione finalizzati alla tutela della concorrenza e alla costruzione del mercato unico devoluti al livello più elevato e poteri di redistribuzione finalizzati alle politiche del *welfare* trattenuti a livello nazionale, non potessero scatenarsi interferenze destabilizzanti. Il che, tuttavia, non è stato.¹⁹ Le modalità decisionali dell'Unione rendono impervio se non impossibile il raggiungimento del consenso su materie delicatissime, come la fiscalità o l'assistenza sociale, ad es.; ne deriva che ciò che si realizza per 'demolizionE' (la c.d. 'integrazione negativa', ossia l'abbattimento di ostacoli giuridico-normativi nazionali alla libera circolazione dei fattori di produzione, prevalentemente operata per via giurisprudenziale) non viene poi riequilibrato attraverso la (necessaria) ricomposizione a livello europeo dei beni e interessi costituzionali coinvolti (la c.d. 'integrazione-

¹⁷ Simmetricamente al ruolo rivestito dall'4.2 TUE (sull'obbligo per l'UE di rispettare l'identità costituzionale degli Stati membri), la cui funzione principale sarebbe, appunto, quella di legittimare l'ordinamento dell'UE (e non di 'comunitarizzarE i 'controlimiti'), rassicurando circa la natura non statuale dell'UE, secondo l'efficace lettura critica datane da M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, in F. VIOLA (cur.), *Lo Stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, Bologna, 2012, 164s.

¹⁸ Cfr. BVerfGE 37, 271 (1974) (*Solange I*); BVerfGE 73, 339 (1986) (*Solange II*); BVerfGE 102, 147 (2000); BVerfG, 2 BvE 2/08 et al., del 30 giugno 2009, su cui cfr., tra gli altri, G. ITZCOVICH, *L'integrazione europea tra principi e interessi. Il dialogo fra giudici tedeschi e Corte di Giustizia nella "guerra delle banane"*, in *Mat. st. cult. giur.* 2004, 401 ss.; P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano 2015. Per la Corte costituzionale italiana, cfr. C. cost. nn. 183/1973, 232/89, 168/91, 328/2014. In dottrina, cfr., su opposti versanti, M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale* (15 aprile 2016), in *Rivista AIC*, n. 2/2016; A. RUGGERI, *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i "controlimiti")*, in *Id.*, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2016*, Torino 2017, 45ss.).

¹⁹ Cfr. F. W. SCHARPF, *The European social model: coping with challenges of diversity*, in *Jour. Comm. Mark. Stud.*, 2002, 647ss.; C. JOERGES-F. RÖDL, *Informal Politics, Formalized Law and the "Social Deficit" of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval*, in *Eur. Law Journ.*, 2009/1, 1ss.

ne positiva', da attuarsi per via di legislazione europea).²⁰ Sebbene riguardi un fenomeno più ampio dell'UEM, le riforme innescate dalla crisi dell'euro sembrano aver aggravato simile constatazione critica. Si prenda proprio l'istituzione principe dell'UEM, la BCE: cedere al livello superiore la sovranità monetaria ha cambiato la natura di questa, posto che, a livello europeo, non si è ricreato l'omologo della Bundesbank, bensì la costituzione di una Banca centrale assai più indipendente della Banca centrale tedesca, priva dei contrappesi rappresentati da un adeguato apparato politico-rappresentativo (il Parlamento europeo non ha i poteri che il *Bundestag* aveva nei confronti della *Bundesbank*).²¹ Non solo, ma a differenza di altri modelli federali di banche centrali (come in particolare la *Federal Reserve* statunitense), la stabilità dei prezzi è, per la BCE, l'obiettivo prioritario, cui sono subordinati sia l'occupazione che la crescita.²²

Tornando al ruolo giocato dai 'controlimiti', occorre ribadire come la funzione solitamente trascurata di questi ultimi consiste nella legittimazione del livello di governo (*governance*) sovranazionale dinanzi alle istituzioni politico-democratiche nazionali e allo stesso popolo 'sovrano'. Si tratta di potenziali 'riserve di sovranità' che le istituzioni politico-giurisdizionali di uno Stato devono (almeno) pensare di poter utilizzare in situazioni estreme²³ e che, tutto sommato, le stesse istituzioni sovranazionali non hanno interesse a demonizzare: risulta assai più delicato per la Commissione UE attivare una procedura d'infrazione dinanzi alla Corte di giustizia per sanzionare una 'ribellione di una Corte costituzionale nazionale nei confronti di una norma dell'UE o, più probabile, di una prassi di un'istituzione dell'UE, come la BCE²⁴ o la stessa Corte di giustizia.²⁵ Il problema, guardando alle evoluzioni recenti e meno recenti specie dell'UEM, è quello se il ricorso ai controlimiti non rivesta il ruolo di oppiaceo, capace di tranquillizzare gli operatori del diritto, prima di quelli della politica, e

²⁰ F. W. SCHARPF, *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Frankfurt 2010, 379; A. J. MENÉNDEZ, *The European Crises and the Undoing of the Social and Democratic Rechtsstaat*, in J. E. FOSSUM, A. J. MENÉNDEZ (cur.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, *Arena Report*, n. 2/14, Oslo 2014, 411 e 424.

²¹ S. MANTOVANI, *La moneta europea tra economia e politica*, in *Stato e mercato* (58), 2000, 54ss.; G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (cur.), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino 2005, 303ss.

²² Artt. 119.2, 127.1, TFUE.

²³ Cfr. la raffinata ricostruzione di E. CANNIZZARO, *Il pluralismo nell'ordinamento giuridico europeo e la questione della sovranità*, in *Quad. Fiorentini* 2002/1, 247, secondo cui gli Stati membri «ammettono che l'Unione disciplini i conflitti fra norme dei diversi ordinamenti, ma solo fino a un certo livello di intensità; si riservano invece di disciplinare autonomamente conflitti ad alto livello valutativo».

²⁴ Cfr. la minaccia del Tribunale costituzionale federale tedesco di dichiarare l'incostituzionalità delle operazioni non convenzionali *Outrights Monetary Transactions* (OMT) della BCE per violazione dell'identità costituzionale tedesca (principio democratico), innescata dal rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE (BVerfG, 2 BvR 2728/13, 14 gennaio 2014), cui ha fatto seguito la decisione della Corte di giustizia, che ha dato un'interpretazione conforme al Trattato (TFUE) di quelle operazioni di politica monetaria della BCE (causa C-62/14 *Peter Gauweiler ed altri c. Deutscher Bundestag* del 16 giugno 2015); cui ha fatto seguito la decisione 'relativamente conciliante' dello stesso giudice costituzionale tedesco (BVerfG, 2 BvR 2728/13, 21 giugno 2016). Cfr. F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it* 2016/3; P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'"ultima parola" tra Corte di giustizia e tribunali costituzionali*, in corso di pubblicazione.

²⁵ Cfr. l'ordinanza della Corte costituzionale n. 24 del 2017, sul caso *Taricco* della Corte di giustizia UE (sentenza dell'8 settembre 2015, causa C-105/14). Sul caso *Taricco*, cfr. i contributi nel volume A. BERNARDI (cur.), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli 2017.

inibisca loro di attivare tempestivamente il freno d'emergenza – o almeno di dare l'allarme – quando il sistema sovranazionale nel suo complesso, più che singole decisioni incrementalmente della Corte di giustizia, viri verso un assetto intrinsecamente contrario alle finalità costituzionali di fondo e/o allo stesso principio della 'parità con gli altri Stati' alla stregua del quale possono aversi 'limitazioni' della sovranità italiana (art. 11 Cost.). Il che, purtroppo, pare proprio ciò che sta accadendo con la c.d. nuova *governance* economica europea e la gestione che ne sta facendo da anni la Commissione e il Consiglio.²⁶

4. La rassicurante dicotomia: sovranità politica vs. competenze sovrane

Quanto appena evocato sulla questione dei 'controlimiti' si riallaccia a un ulteriore aspetto contraddittorio dell'integrazione europea, incentrato proprio la nozione di sovranità. Se si ammette la distinguibilità di questo concetto dalle singole potestà sovrane tradizionalmente esercitate dagli Stati (si pensi, ancora una volta, alla c.d. 'sovranità monetaria'), ne risulta che la devoluzione di queste ultime al livello sovranazionale non sarà in grado di farvi transitare la sovranità stessa, la quale rimane invece in capo agli Stati membri (specie quella c.d. 'politica' distinta da quella 'giuridico-normativa')²⁷. Sembra di essere, nuovamente, dinanzi a un'argomentazione legittimante il processo di progressiva integrazione europea: come per i controlimiti, si tende a rassicurare i cittadini degli Stati protagonisti della devoluzione, facendo credere che i termini della questione fondamentale (chi sia effettivamente il sovrano) restano inalterati. Del resto, è l'Unione europea stessa (compresa la sua Corte) a non voler diventare sovrana, evitando accuratamente riferimenti testuali a tale ingombrante concetto.²⁸ Il fenomeno può essere guardato da opposti punti di vista: da chi, per criticare l'incompletezza del processo d'integrazione, rileva che non basta il trasferimento di singole potestà 'sovrane' in favore dell'entità sovranazionale, fintanto che quest'ultima non acquista la 'vera' sovranità (e auspicando che ciò si avveri);²⁹ da chi, al contrario, rassicura i 'sovrani' nazionali, dicendo che la vera sovranità resta in mano agli Stati e che quelle trasferite non sono che mere funzioni gestibili a livelli differenti da quello nazionale.³⁰ Il ragionamento è ben esemplificato nella relazione di Morrone, in cui si stigmatizza la differenza tra la 'vera' sovranità di cui all'art. 7 Cost. (di cui è riaffermata la spettanza allo Stato, «nel proprio ordi-

²⁶ Cfr., se si vuole, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano 2016.

²⁷ Cfr. N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel 'commonwealth' europeo* (1999), Bologna 2003, 250ss.; E. CANNIZZARO, *Il pluralismo nell'ordinamento giuridico europeo e la questione della sovranità*, cit., 250ss.

²⁸ Cfr., tra gli altri, G. GUZZETTA, *L'Unione europea e il problema della sovranità. Quesiti oziosi, conclusioni sbrigative e dilemmi cruciali*, in *Archivio giur.*, 2013/1, 18ss.; N. WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, in ID. (ed.), *Sovereignty in transition*, Portland, Oregon, 2003, 18ss.

²⁹ A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari 2003, spec. 39, 42, 167; S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Dir. soc.* 2016/1, 48-58.

³⁰ Cfr. G. GUZZETTA e N. WALKER citati nella penultima nota, cui adde G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in *Consulta Online*, 2014, 21ss.

ne») e la sovranità 'spuria' dell'art. 11 Cost. (oggetto di limitazioni per effetto dei trasferimenti di competenze al livello sovranazionale).³¹ Degno di nota il fatto che, dopo discussioni accese nel passato, la Corte costituzionale abbia apertamente parlato di 'cessioni di sovranità', anziché mere 'limitazioni', nelle famose sentenze 'gemellE del 2007',³² senza destare particolare clamore.³³ Clamore che invece oggi torna a farsi udire nell'opinione pubblica³⁴ e in ambienti normalmente lontani dai tecnicismi costituzionalistici, come quello dell'Associazione bancaria italiana.³⁵ Sebbene il concetto di 'cessione' sembrerebbe logicamente implicare che vi sia un vero e proprio passaggio di quote di sovranità, l'ente beneficiario della cessione sembra restarne immune e conservare la sua natura ibrida, per così dire 'asessuata': secondo il colorito linguaggio di MacCormick, la sovranità, come la verginità, può essere persa

³¹ Cfr. il § 5 della Relazione provvisoria di A. Morrone, cit. Interessante notare come l'idea di auto-vincoli al potere sovrano nasca assieme alla stessa teorizzazione della sovranità, pullulando l'opera di Jean Bodin (*Les Six Livres de la République* del 1576) di riferimenti all'autolimitazione del sovrano come tecnica di legittimazione e di razionalizzazione dell'esercizio accentrato del potere: ma anche Bodin poneva un limite tra essenza della sovranità e singole potestà, ritenendo illeciti quegli auto-vincoli che implicano una limitazione del potere regale e leciti - se non addirittura obbligatori - quelli che, al contrario, lo rafforzano o lo mantengono (cfr. S. HOLMES, *Pas-sioni e vincoli. I fondamenti della democrazia liberale* (1995), Torino 1998, 166).

³² 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 accessi 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*, cit., 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 Cost., tra limitazioni e cessioni di sovranità, era tornata P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino 1996, 208; nonché, efficacemente, 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 (e del SEBC) 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.

³³ Ma cfr. M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. Giur.* 2008/2, 203; G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., 5s. (che, senza diretto riferimento alla giurisprudenza costituzionale italiana, cita le decisioni del *Conseil Constitutionnel* francese del 1976 e del *Bundesverfassungsgericht* tedesco del 2009 nelle quali emergerebbe la distinzione: limitazioni, ammissibili, cessione, inammissibile: cfr., rispettivamente, Déc. N. 76-71 DC del 30 dicembre 1976 e BverGe 123 267 (2009)).

³⁴ Cfr. la denuncia penale predisposta da uno studio legale e resa disponibile on-line contro la Presidente della Camera, Laura Boldrini, per le affermazioni svolte pubblicamente da quest'ultima sulla necessità di compiere ulteriori cessioni di sovranità in favore dell'UE (in un messaggio via *twitter* del 14 novembre 2014), ritenute integranti una serie di reati contro la personalità internazionale dello Stato, denuncia pubblicizzata da alcuni siti riconducibili al Movimento 5 Stelle: <http://www.studiolegalemarcomori.it/delitti-contro-la-personalita-dello-stato-non-denunciare-le-cessioni-di-sovranita-e-reato/>; <http://tg5stelle.it/news/ha-violato-l-articolo-11-della-costituzione-un-avvocato-denuncia-la-boldrini-ecco-perche?uid=16528>.

³⁵ Cfr. lo strano articolo-appello del Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), Antonio Patuelli, sulla prima pagina del *Sole 24 Ore* del 7 febbraio 2017, intitolato *Unione bancaria banco di prova per un'altra Europa*, in cui la critica alla nuova disciplina europea su vigilanza bancaria e, soprattutto, sul c.d. *bail-in* (Direttiva 59/2014/UE) viene supportata dall'uso di categorie costituzionalistiche (incerta natura giuridica di 'comunicazioni' e 'linee guida' degli organi della vigilanza bancaria presso la BCE) e dalla sospetta violazione non solo dell'art. 47 Cost., bensì dello stesso art. 11 Cost., sotto il profilo del mancato rispetto della partecipazione paritaria dell'Italia alla formazione di quelle regole.

senza che nessuno l'acquisti al posto del soggetto che la perde.³⁶ Si tratta di una visione irenica che rischia di far dimenticare gli effetti sulla sovranità politica nazionale delle cessioni 'seriali' effettuate in favore dell'UE: v'è un limite oltre il quale, probabilmente, la quantità si trasforma in qualità, così che la sovranità statale (quella 'vera') finisce per diventare irriconoscibile. Si pensi, ad es., a quanto si venga ampliando il numero di leggi sottratte al correttivo della democrazia diretta del referendum abrogativo man mano che aumentano gli atti normativi prodotti dal livello sovranazionale, con l'esito di sterilizzare una importante dimensione della sovranità popolare. Ma, anche a prescindere dai limiti formalmente posti dall'art. 75 Cost. (nell'interpretazione espansiva datane dalla giurisprudenza costituzionale proprio con riguardo alle leggi connesse a vincoli internazionali ed europei), esistono ormai vincoli 'informali', frutto di atti di *governance* europea più o meno palesi, che rendono impervio il ricorso al referendum abrogativo su discipline che in qualche modo costituiscono un *do ut des* rispetto alle decisioni sovranazionali nei confronti dell'Italia (leggi: flessibilizzazione del mercato del lavoro pretesa dalla famigerata lettera della BCE del luglio 2011 in cambio degli interventi diretti a calmierare gli *spread* sul debito italiano;³⁷ riforme strutturali 'negoziatE con la Commissione nell'ambito del semestre europeo in cambio della flessibilità rispetto i vincoli di bilancio, ecc.).

La visione pacificatrice di una sovranità intrinsecamente distinta dalle singole competenze sovrane 'cedutE al livello sovranazionale può logicamente sostenersi solo ricorrendo al concetto di 'sovranità condivisa', ovvero di 'esercizio condiviso' delle funzioni sovrane nazionali.³⁸ Un concetto non a caso fiorito nella fase ottimistica dello sforzo italiano all'entrata nell'euro.³⁹ Oggi si sta, piuttosto, insinuando l'opposta visione di una *impari cessione di sovranità*.⁴⁰ La crisi economica e la sua gestione prevalentemente intergovernativa, infatti,

³⁶ N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione*, cit., 249 (in contrapposizione con la 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.

³⁷ Sebbene la decisione con cui la Corte costituzionale (sent. n. 26/2017) ha ritenuto inammissibile il quesito referendario sul ripristino (e l'estensione) della tutela reale contro i licenziamenti illegittimi (art. 18 dello Statuto dei lavoratori, l. n. 300/1970) sia scevra di riferimenti ai vincoli della *governance* economica europea, non è possibile non immaginare il peso 'politico' aggiuntivo che la dimensione europea ha avuto sull'esito (combattuto) della decisione. Cfr. M. VILLONE, *Consulta, basta sussurri* (12.01.2017), in <https://ilmanifesto.it/consulta-basta-sussurri/>

³⁸ Cfr. l'art. 88-1 della Costituzione francese (aggiunto dalla revisione costituzionale del 2008), richiamato da G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., 6, in cui si definisce l'Unione europea come «costituita da Stati che hanno scelto liberamente di esercitare in comune alcune delle loro competenze» in virtù dei Trattati.

³⁹ Cfr., tra gli altri, P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., 141s.; O. ROSELLI, *Governo valutario, liberalizzazione ed Unione monetaria europea. Profili istituzionali*, Torino 1996, 5.

⁴⁰ Si esprime in questi termini M. VILLONE, *L'Europa: terra di diritti, crisi, diseguaglianze*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, giugno 2015, con riferimento alla regola del Fiscal Compact (art. 3) che pone un limite dello 0,5% all'indebitamento per alcuni paesi, e dell'1% per altri, a seconda che essi si trovino o meno ad aver accumulato un debito pubblico superiore o sensibilmente inferiore al 60% sul PIL. Cfr. altresì F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012/2, 4s., critico sull'onere di ridurre di un ventesimo all'anno la quota di debito pubblico eccedente la soglia del 60%, ex art. 2.1 *bis*, del Fiscal Compact, per la disparità che

hanno rafforzato un modello di integrazione rigidamente basato sulla competizione tra Stati⁴¹ anziché sulla giustizia sociale redistributiva, in modo da riprodurre, a livello europeo, ciò che caratterizza il diritto internazionale dell'economia, ossia la logica dei summit informali e segreti dei capi degli esecutivi nazionali, ove facilmente l'egemonia dei governi forti si trasforma in pressione sui governi deboli.⁴² Ne deriva la rottura di quei postulati 'egualitari' che stanno alla base del processo di integrazione europea, specie dal punto di vista della legittimazione costituzionale nazionale (art. 11 Cost.).

Il concetto di 'vincolo esterno', come accennato all'inizio, sta al cuore del progetto di integrazione europea: a partire dagli anni '70 del secolo scorso esso ha subito una torsione, nel senso di utilizzare l'UE per permettere ai governi nazionali di imprimere alle proprie società nazionali una svolta anti-keynesiana (*in primis*, neutralizzando i sindacati).⁴³ Con la rottura della 'parità tra gli Stati' palesatasi durante la (errata) gestione europea della crisi economica, il 'vincolo esterno' sembra sempre più assumere le inquietanti fattezze che esso ebbe durante la seconda guerra mondiale: secondo Tony Judt, la disfatta francese dinanzi all'invasione dell'esercito tedesco nel 1940 non è spiegabile solo in termini militari, bensì politici; gli stessi vertici militari responsabili della disfatta sedevano, pochi mesi dopo, alquanto soddisfatti a capo del governo di Vichy; per il ministro della difesa di Vichy, il generale Maxime Weygand che condusse le truppe francesi negli ultimi giorni del conflitto, la principale preoccupazione non era l'esercito tedesco, «ma una eventuale sollevazione comunista a Parigi sulle ali della disfatta. Forse questi uomini non si aspettavano di perdere la guerra, ma si rassegnarono alla sconfitta molto velocemente, perché non reputavano i tedeschi la loro minaccia più grande».⁴⁴ Ora che rischi di sollevazioni comuniste non sembrano all'orizzonte,

ciò innesca nei diritti dei singoli Stati alla promozione di politiche anticongiunturali a sostegno della crescita. Ma già nel 2000 v'era chi esprimeva profondi dubbi sulla possibilità di mantenere quella 'parità tra gli Stati' in presenza di un modello di integrazione come quello dell'UEM: G. COCCO, *L'Europa dei tre disincanti*, in *Pol. dir.* 2000/1, 84s. Dubbi che le cui radici possono farsi risalire indietro nel tempo: nel 1953, Emilio Betti dubitava dell'ottimismo verso le organizzazioni internazionali, per il rischio di disparità tra i diritti degli stati sovrani e l'affermarsi di un ordinamento internazionale egemonizzato dalle potenze mondiali (vincitrici della guerra): E. BETTI, *Possibilità e limiti di un diritto di convivenza europea*, in *Foro it.* 1953, IV, 177-182; nel 1959, Rolando Quadri paventava il pericolo che la CEE potesse essere piegata dagli Stati membri più forti ai propri interessi, invitando a un'interpretazione prudentiale e restrittiva dei Trattati istitutivi al fine di tutelare l'assetto costituzionale interno (*Convegno di studi sulla politica sociale della Comunità economica europea* (1959), in R. QUADRI, *Scritti giuridici*, Vol. III, Milano 1988, 17s.): cfr. G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., 272ss. e 352s.

⁴¹ Cfr. W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000/1, 3ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 356, 480ss.

⁴² M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Riv. dir. internaz.* 2013/2, 385-423, spec. 404 e 422.

⁴³ Una delle spinte che condussero il governo italiano di allora (assieme con quello francese) ad abbracciare il progetto dell'UEM fu quella di precludere ai sindacati (e ai partiti comunisti italiano e francese) la ricorrente minaccia di provocare svalutazioni attraverso rivendicazioni di aumenti salariali: W. STREECK, *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, in *Il Mulino* 2015/4, 601; I. CIPOLLETTA, *Chi ha ucciso la concertazione*, in *L'Espresso*, 13 novembre 2014, 15. Se nelle politiche anti-crisi di Roosevelt, la valorizzazione del sindacato aveva assunto il ruolo centrale di rilanciare la domanda interna attraverso la difesa dei salari, i governi occidentali hanno reagito alla crisi del 2007 affidandosi a manovre di espansione monetaria appaltate alle proprie banche centrali, nella speranza che ciò potesse rilanciare la crescita senza bisogno né di nuova spesa pubblica né di sostegni al sindacato, col risultato che la ripresa «è sfuggente, proprio perché i governi usano la banca centrale come sostituto di proprie politiche di bilancio»: P. LEON, *I poteri ignoranti*, Roma 2016, 50ss., 56.

⁴⁴ T. JUDT, *L'età dell'oblio. Sulle rimozioni del '900* (2008), Roma-Bari 2011: 186s.

mentre lo sono quelli di rigurgiti ultranazionalisti e xenofobi, possiamo chiederci quanto sia stato lungimirante quel progetto disciplinamento delle società nazionali attraverso la (ri)attivazione della competizione tra Stati europei.