

24 OTTOBRE 2018

I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea

di **Andrea Morrone**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma mater studiorum – Università di Bologna



I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea *

di **Andrea Morrone**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma mater studiorum – Università di Bologna

Sommario: 1. Integrazione europea e stati membri: *ordo ordinans* e *ordines ordinati*. – 2. Modifiche tacite della costituzione e mutamenti istituzionali europei. – 3. I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea e la loro legittimazione. – 4. Casistica: mutamenti costituzionali su *governance*, politiche economiche e di bilancio, comunità di diritto, concezione dei diritti fondamentali. – 5. La misura del mutamento: identità europea *versus* identità nazionale. – 6. Conclusioni. Un conflitto di identità sovrane sbilanciato e la minaccia dei sovranismi nazionali. – 7. Riferimenti bibliografici.

1. Integrazione europea e stati membri: *ordo ordinans* e *ordines ordinati*

Quello dei mutamenti costituzionali negli stati dell'Unione europea è un problema proprio dell'integrazione sovranazionale, i cui contorni dipendono dalla natura specificamente *ermafrodita* [Amato 2007, 173] o, schmittianamente, *indecisa* del processo di unificazione europea. Di tutti i mutamenti costituzionali che possono verificarsi nella vita di un ordinamento giuridico o di uno stato, quelli derivanti dalla partecipazione al processo d'integrazione europea sono i più rilevanti, perché *in progress* finiscono per incidere sull'unità politica statale. È proprio questo il punto: l'identità costituzionale rappresenta un limite invalicabile all'integrazione o un confine che può e che, a certe condizioni e con determinate forme, deve essere superato nel processo di edificazione dell'Europa unita? In questo dilemma, in fondo, sta il dramma che attraversa il più rilevante progetto politico messo in piedi nel vecchio continente per superare l'esperienza e i limiti dello stato moderno.

In questo scritto analizzerò i mutamenti costituzionali determinati dall'integrazione sovranazionale, mettendo in risalto la specificità e l'unicità di questa situazione, nell'ambito della problematica generale delle *modifiche tacite* della costituzione, e in comparazione con altri processi, come il federalismo, che con l'*european process* hanno punti di sovrapposizione significativi. In secondo luogo, cercherò di rispondere al quesito posto in apertura, sul rapporto tra identità europea e identità costituzionale, indicando alcuni motivi che, per conseguenza, possono essere portati per spiegare lo stallo in cui versa la costruzione dell'Europa.

* Intervento al Convegno "Processi costituzionali in Europa. Questioni e prospettive", Roma, 1 giugno 2018, organizzato in occasione dei 15 anni online di federalismi.it

L'ordinamento europeo, nonostante possedga i tratti essenziali di una costituzione, almeno per come disegnata nell'art. 16 della *Déclaration* del 1789, in un aspetto decisivo si presenta particolare e, perciò, non assimilabile all'ordinamento di uno stato. Il diritto europeo, infatti, ha determinato i valori fondamentali e le istituzioni dell'Unione, ma non l'organizzazione e i valori degli stati membri. L'ordinamento costituzionale europeo, però, *presuppone* gli ordinamenti degli stati membri: li *ricosce* come sovrani (nelle parti non devolute), ne rispetta l'*identità nazionale* (espressione comprensiva dei valori e delle istituzioni statali essenziali).

La riflessione scientifica, a parer mio, non ha ancora raggiunto risultati soddisfacenti sulla *natura* di quest'ordine giuridico complesso.¹

L'aspetto decisivo è proprio il fatto che, a differenza della formazione di un ordine costituzionale statale, nell'Unione europea l'*ordo ordinans* è un *prius* rispetto all'*ordo ordinatus*. Non sembra una novità: si può dire, infatti, che sempre un ordine giuridico presuppone un *fiat* che lo determini. Nell'ordinamento europeo, però, è in corso di svolgimento un lungo e ininterrotto processo *costituente* che non ha ancora raggiunto un ordine definitivo. O, almeno, le tappe di questo processo, segnate dai trattati di volta in volta adottati, sono soltanto risultati *parziali* e *provvisori* nella direzione di quell'Europa «sempre più stretta» cui fanno riferimento i testi fondanti (art. 1 TUE; preambolo del TUE). Nello stato, del resto, dopo la costituzione, l'*ordo ordinans* vede ridotta la sua potenza, perché si confonde – riducendosi ad essa – con l'*attuazione* costituzionale, un processo derivato di svolgimento e sviluppo dell'ordine costituito.² Nell'Unione europea, non essendoci un ordine giuridico stabilito da una costituzione, ma un processo costituente permanente, quella che pure potrebbe sembrare attività di attuazione, è propriamente costruzione di un ordine *in fieri*, che perciò nelle sue manifestazioni più recenti (segnate dal succedersi dei trattati), si presenta diverso da quelle immediatamente precedenti.

Il processo di integrazione europea poggia su una serie di relazioni tra ordinamenti giuridici «separati ma collegati».³ L'ordinamento europeo, ancorché tragga la sua esistenza giuridica dagli stati che lo stanno forgiando nel senso dinamico anzidetto (*ordo ordinans*), è in una posizione di autonomia e di indipendenza

¹ Sulla non utilizzabilità della categoria «stato», per quelle di «stato comunitario» o di «stato integrato-non stato», rispettivamente Manzella [2003, 273 ss.] e Palermo [2005, 211 ss.]: sui limiti, del resto, delle normali dottrine sulla costituzione, cfr. Morrone [2005, 33 ss.].

² Pace [2002, 115] ci ricorda che il potere costituente «non è una funzione dello stato»; non sono convinto fino in fondo di questa affermazione, su cui rimando ai miei scritti (Morrone [2017, 3 ss.] e Id. [2018c, 91 ss.]), ma qui non serve approfondire questa differenza di punti di vista (del resto la tesi prevalente è proprio nel senso dell'estinzione del potere costituente dopo la costituzione), che non incide su quello che vado sostenendo nel testo.

³ È il motivo ricorrente nella giurisprudenza italiana, il cui senso effettivo, però, è rimasto irrisolto: Corte cost. sentt. nn. 183/1973, 170/1984.

rispetto agli ordinamenti nazionali, trova in sé stesso la propria legittimazione.⁴ Sebbene gli stati si considerano i «signori dei trattati»⁵, nel senso che dalla volontà dei loro governi dipendono i contenuti delle tappe del processo di edificazione dell'*ordo ordinatus europaeus*, essi hanno vieppiù accettato *volontariamente* in forza del principio di *condizionalità*⁶ [Bartole 2018, 297, 300] i valori, gli obiettivi e la supremazia dell'Unione europea (*in munere proprio*). Sicché i poteri europei hanno *legittimamente* – come ordinamento, in sé, autonomo e indipendente dagli stati e, al contempo, accettato come *superiorem non recognoscens* – una forza politica e giuridica in grado di condizionare le scelte e le istituzioni degli stati membri.

Anche se non si ritenesse calzante l'analogia tra stato federale e integrazione europea, quest'ultima è molto prossima a un *federalising process* [Caravita 2014, 1 ss.]. La differenza, però, sta nel fatto che nell'Unione europea è il solo momento ordinante a essere *in atto*, mentre il prodotto che dovrebbe derivarne è ancora *in potenza*. L'ordinamento europeo e gli ordinamenti statali sono parte di un tutto che è l'Europa unita che li comprende. A questa *entità unitaria eterarchica* – frutto della produzione di norme derivanti dai fatti fondamentali che ne costituiscono la struttura *in fieri* – può essere riferito il concetto di «ordinamento costituzionale» o, più semplicemente, di «costituzione» europea (assumendo entrambi i concetti più in senso *materiale* che non formale).⁷

Questa prospettiva è la più corretta e non solo da un punto di vista giuridico: è quella che permette di superare il vicolo cieco di dover scegliere tra punti di vista parziali e antitetici, o statale o europeo. In fondo, non ci siamo ancora liberati dall'ipoteca del dilemma sotteso alla teoria della sovranità che Hans Kelsen aveva sviluppato nel 1920. L'unità giuridica, seguendo il Maestro della Scuola di Vienna, andrebbe ricercata assumendo il punto di vista o dell'ordinamento statale o di quello internazionale (o sovranazionale, nel nostro caso). Questa scelta, comunque, è sempre il contenuto di un giudizio di valore o politico: Kelsen, il normativista, ha posto in alternativa imperialismo e cosmopolitismo [Kelsen 1920]. In base allo schema euristico del *federalising process*, applicato al divenire costituzionale europeo, compiere una simile scelta non è, invece, più necessario. L'unità (politica e giuridica) non è il frutto di una decisione sulla *Kompetenz Kompetenz* tra due sovrani in lotta, ma corrisponde a un'identità costituzionale composita

⁴ Cfr. CG sent. 5/2/1963, causa C-26/62, *Van Gend en Loos*; nonché sent. 17/12/1970, causa C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*.

⁵ *Herren der Verträge*, secondo l'icastica qualificazione del *Bundesverfassungsgericht* nelle decisioni sui trattati di Maastricht e di Lisbona. Cfr. *Bundesverfassungsgericht*, rispettivamente, 89, 155 ss. (12 ottobre 1993), e 123, 267 ss. (30 giugno 2009)

⁶ L'*acquis communautaire* e, più in generale e meglio, il *patrimonio costituzionale europeo* rappresenta il contenuto della condizionalità (art. 49 Tue), nel senso che ogni stato che decide di entrare a far parte dell'Unione europea deve accettarne principi, valori e obiettivi, adeguare il proprio ordinamento agli svolgimenti dell'integrazione, con continuità e stabilità.

⁷ Ne parlo in Morrone [2005, 33 ss.].

ed eterarchica, un ordinamento generale costituito di ordinamenti particolari, quelli statali e quello dell'Unione europea, che si implicano e si completano reciprocamente.

Ha ragione Beniamino Caravita quando sottolinea che «in Europa, in verità, c'è molta Europa, molta di più di quanta ne immaginiamo. L'Europa “reale” è diversa, più profonda, più presente – e in realtà migliore dell'Europa “percepita”, sia sotto il profilo della qualità, che sotto quello della quantità» [Caravita 2015, 7]. Il processo europeo in corso di svolgimento, in altre parole, è diretto a plasmare questa unità politica e giuridica non ancora in essere, senza perdere la molteplicità (*Vielfalt*) come valore qualificativo della propria identità comune. Nella prospettiva dell'unificazione *federale* europea la domanda fondamentale è e resta «quanta diversità l'Europa deve conservare per ottenere un'unità significativa» [Caravita 2015, 12].

Proprio per effetto dell'embricazione costituzionale tra ordinamenti statali e europeo, l'*ordo ordinans* che si svolge nella dimensione europea incide su entrambi, forgiandoli continuamente. Ecco perché le trasformazioni istituzionali, che sono irrelate a questo divenire in senso federativo, appaiono notevoli soprattutto dal punto di vista degli stati membri: perché il processo costituente europeo incide sugli ordinamenti statali in quanto già *ordines ordinati*. Ciò che nella vita normale di uno stato dovrebbe essere manifestazione soltanto di *attuazione* costituzionale, per effetto del processo europeo, diventa esercizio di un potere *costituente* che, come tale, può arrivare a modificare la costituzione stessa.

2. Modifiche tacite della costituzione e mutamenti istituzionali europei

Per delimitare il significato dell'espressione «mutamenti costituzionali» (o «trasformazioni costituzionali») può essere utile riprendere il concetto, molto frequentato dalla letteratura tedesca e italiana, di *modifiche tacite* della costituzione. Con questa formula sono normalmente indicate le *trasformazioni* di fatto e di diritto della costituzione *scritta*. Secondo l'opinione corrente, ogni scostamento giuridicamente rilevante tra testo e contesto, tra scrittura e realtà costituzionale comporterebbe una modifica tacita. Questa meta può essere raggiunta non solo per mezzo di atti-fonte, come la legislazione ordinaria e financo quella di rango costituzionale, che della costituzione scritta riformulino i contenuti prescrittivi (deviando da quelli *testuali* e *originari*) senza espressamente modificarli, ma anche mediante fatti giuridici, o normativi, come le consuetudini, o non normativi, come la prassi o le convenzioni, che realizzino comportamenti disomogenei rispetto a quelli prefigurati nella costituzione scritta. Le modifiche potrebbero abrogare, integrare, contraddire *implicitamente* o *tacitamente* specifici enunciati costituzionali; modifiche tacite, però, sarebbero anche le omissioni legislative riscontrabili in sede di attuazione costituzionale.

Rileggendo questa letteratura ho maturato la convinzione che, quello delle modifiche tacite della costituzione, con le sue non infrequenti contraddizioni, abbia rappresentato finora un tema

prevalentemente teorico e astratto e, comunque, con un impatto concreto molto limitato. Con un *caveat*, infatti: almeno finché la riflessione rimane confinata nell'analisi delle trasformazioni *interne* ad un ordinamento costituzionale dato. Il discorso sulle modifiche tacite acquista una luce più vivida, invece, quando viene portato sul terreno del processo integrativo tra ordinamento statale e ordinamento europeo. Da Luigi Rossi a Franco Pierandrei, da Giuseppino Treves a Costantino Mortati, da Alessandro Pizzorusso a Augusto Barbera, da Sergio Bartole a Antonio Ruggeri, le modifiche tacite della costituzione scritta, in fondo, sono state risolte nella diversa questione dei confini dell'interpretazione costituzionale⁸, quale *medium* per descrivere il *vitalismo* esistente nel rapporto tra società, principi fondamentali, testo della costituzione. La costituzione scritta non esaurisce il diritto costituzionale: il progetto di società che la prima prefigura, per il suo carattere «eclettico», «inclusivo», «a virtualità multiple» [Barbera 2016, 3 ss.], è suscettibile di continui aggiustamenti ad opera di un processo di attuazione e di applicazione complesso (con riferimento alla struttura costituzionale e ai contenuti di valore politico), nel quale le forze sociali e politiche dominanti (delle quali fanno parte anche le istituzioni pubbliche e il mondo degli interpreti) svolgono un ruolo centrale nel plasmare il diritto costituzionale vivente.

Sono utilizzabili concetti diversi: *elasticità* [Rossi 1940, 27; Patruno 2012] o *duttilità* costituzionale [Treves 1969, 621], costituzione *effettiva* [Pierandrei 1965, 85], costituzione *materiale* [Mortati 1962, 222], costituzione *vivente* [Paladin 1996, 8], *debolezza* e/o *apertura* della costituzione [Bartole 2004, 407], *moto* della costituzione [Luciani 2013, 1 ss.], *ordinamento costituzionale* [Barbera 2015, 5]. Anche se analiticamente distinguibili, nei significati quelle formule tendono a un medesimo risultato: non solo presuppongono uno scarto tra disposizione costituzionale e norma costituzionale, ma ammettono come possibili e *legittimi* ampi margini di *manipolazione* della costituzione formale ad opera di atti e fatti giuridici e non giuridici, posti in essere da tutti i soggetti (qualificati e non) di uno stato costituzionale. Le modifiche tacite sarebbero, in senso largo, gli *adattamenti* della costituzione scritta alla realtà di una società politica formata (in quanto ordinamento giuridico) e vivente.

In sede teoretica, la riflessione dei costituzionalisti tende a ricondurre le modifiche tacite, venute in essere nell'esperienza italiana, al testo della Carta repubblicana quali esiti pur sempre costituzionalmente *compatibili*: «in linea di massima i risultati raggiunti sono andati ad incorporarsi nella Costituzione senza che ne risultasse compromessa la legittimazione» [Bartole 2004, 450]. Nessuno, almeno finora, ha riconosciuto l'esistenza di modifiche tacite *hors de la constitution*. Se, da un lato, la duttilità della costituzione ha contribuito a rafforzarla [Treves 1969, 623], in un processo dialettico in cui la costituzione plasma la realtà ma è anche la realtà che plasma la costituzione, dall'altro, il «paese reale» ha accettato le

⁸ Nel senso di un'ascrizione di significati in vista della *concretizzazione*: che comprende sia l'attuazione, sia l'applicazione: cfr. Morrone [2018c, 75 ss.].

trasformazioni della costituzione del 1948, mediante quelle che Antonio Ruggeri chiama «consuetudini culturali» [Ruggeri 2018a, 4]. Quest'ultimo aspetto riguarda il problema della legittimità di modifiche tacite: l'*effettività* della trasformazione, ossia il suo riconoscimento sociale.

In verità, se ben si riflette, non ha molto senso, e non è neppure corretto tecnicamente, parlare di *modifiche* tacite. Se il processo di interpretazione/attuazione si muove nel recinto del testo, in teoria il preteso *mutamento* non è altro che uno dei modi di concretizzazione della costituzione formale. Non ogni *scostamento* dal testo è una *modifica* tacita costituzionale: mentre il primo indica qualsiasi deviazione dal testo, per aversi una modifica è necessario accertare l'avvenuta trasformazione del testo *in altro da sé*, tanto che il risultato della metamorfosi non ha più nulla in comune con la realtà originaria. Tra i due termini qui giustapposti, quello di «modifica» dice troppo, possiede un'eccedenza di contenuto che rischia di essere fuorviante. Pierandrei, non a caso, limita le modifiche tacite a ciò che qui ho chiamato «scostamenti» tra testo e divenire, quando circoscrive il fenomeno «nella fase in cui fra l'uno e l'altro si crei un divario, ma questo divario non sia pervenuto al punto da costringere ad una sostituzione *in toto* del primo con un altro schema, né ad un'abrogazione espressa di taluni suoi principi con l'eventuale conseguente emanazione di altri, nuovi precetti» [Pierandrei 1965, 91]. Gli scostamenti sono il frutto del divenire di un ordinamento, mentre le modifiche registrano l'avvenuto compimento di una trasformazione. Le modifiche tacite sono sempre il risultato di un giudizio *a posteriori* [Pizzorusso 2011, 669], che, precisamente, *esclude* qualsiasi compatibilità tra uno scostamento che si è stabilizzato e il testo costituzionale. Le modifiche tacite hanno molti punti di contatto con la teoria della instaurazione di fatto di un nuovo ordinamento costituzionale [Romano 1901, 27 ss., Pace 2002, 100]: solo se il fatto nuovo diventa effettivo, riconosciuto socialmente come norma giuridica, può dirsi realizzata, ossia compiuta, la trasformazione materiale. Prima che ciò avvenga ci sono solo fatti e interpretazioni (rivedibili) di fatti.

Se si condivide quanto si è appena detto, nella vita concreta di un ordinamento giuridico la tematica delle modifiche tacite della costituzione assume un interesse maggiore se valorizzata per quello che è: una questione di *margini* di un ordine costituzionale fondamentale. Ribadiamolo: quello delle possibili modifiche tacite è il problema dei limiti dell'attività di interpretazione/attuazione costituzionale.

Fatto si è, ciò nonostante, che neppure in questa prospettiva il discorso arriva a esiti sicuri e appaganti, dato che i margini del processo di interpretazione/attuazione costituzionale sembrano comunque non delineabili *a priori* e, in una costituzione di valori, sono per definizione larghissimi, specie se nell'ermeneutica giuridica si rifiuta un approccio esclusivamente formale o meramente testualista. È vero: lungi dal risolversi in un «passivo recepimento delle esigenze che dal fatto promanano», in «un semplice cedimento», l'adattamento, mediante l'interpretazione/attuazione, «deve essere inteso come uno strumento di salvaguardia di un *quid* che le costituzioni intendono preservare» [Luciani 2013, 3]. Detto

altrimenti: l'ultima fortezza sono i *principi supremi o fondamentali* dell'ordinamento costituzionale, che identificano una costituzione.

Tuttavia, anche i principi fondamentali sono interessati da questo processo di continuo adattamento in concreto. Possono essere oggetto di rotture costituzionali (*Verfassungsdurchbrechungen*): trasgressioni, ovvero modifiche tacite, per *provvedere* a una situazione irregolare non prevista, per un fine che si ritiene «superiore» (*salus rei publicae suprema lex esto*).⁹ I principi fondamentali, in particolare, sono categorie *a priori* indeterminate semanticamente, la cui forza normo-genetica viene vivificata proprio in ragione dei contesti applicativi. Non è un caso se la stessa Corte costituzionale, nei parli a base dell'ordinamento costituzionale, si è astenuta dal precisarli (sent. 1146/1988; 238/2014). Ogni determinazione in positivo dei principi fondamentali, in definitiva, resta essa stessa oggetto della lotta per la costituzione condotta dai suoi tanti interpreti.

Tutto questo ha conseguenze sul rapporto tra revisione (*Verfassungsänderung*) e modifica tacita della costituzione (*Verfassungswandelung*). In un contesto in cui i confini della costituzione sono aperti e indeterminati, suscettibili di continue e differenti letture e possibilità di attuazione, la revisione come mezzo tipico per modificare la costituzione scritta¹⁰ vede ridotta la sua funzione rispetto agli esiti conseguibili mediante modifiche tacite della costituzione. L'esperienza stessa dimostra che si ricorre al potere di revisione o per esplicitare anche sul piano testuale l'oggetto di una modifica tacita, o per modificare in modo espresso disposizioni costituzionali e principi fondamentali. In quest'ultima direzione sono andati normalmente gli emendamenti alla Costituzione statunitense del 1787 (l'esempio più macroscopico sono stati il XIII e il XIV emendamento sull'abolizione della schiavitù e sulla *equal protection clause*). Ma una simile tendenza non è estranea neppure alla vicenda italiana. Trascurando gli interventi minori, riferiti a singole previsioni positive, anche nel nostro Paese la revisione costituzionale è diventata uno strumento utilizzato proprio per intervenire consapevolmente, modificandoli, sui principi fondamentali. Casi emblematici sono stati la riforma del regionalismo e l'introduzione del principio di pareggio di bilancio.¹¹ In entrambi si è passati da modifiche tacite (realizzate per via di legislazione o di prassi) alla revisione costituzionale sulla base dell'assunto che fosse necessario esplicitare i «nuovi» principi costituzionali anche sul piano testuale o formale. Tutto ciò, dal mio punto di vista, non sminuisce affatto la differenza essenziale tra revisione e modifica tacita. Questa non riposa soltanto sull'esistenza,

⁹ Propriamente violazioni di singole disposizioni costituzionali come eccezione in uno o più casi isolati, sul presupposto che le disposizioni trasgredite continuino a valere immutate per il resto e non sono quindi né definitivamente soppresse né temporaneamente private della loro vigenza [Schmitt 1984, 141, 150].

¹⁰ Nel senso in cui questo tema è sviluppato da Alessandro Pace, che, non a caso, non riconosce dignità scientifica alle modifiche tacite della costituzione: [Pace 2002, 1, 101].

¹¹ Cui andrebbero aggiunti, ovviamente, i progetti di revisione della seconda parte che non hanno superato tutti i previsti passaggi procedurali.

nella prima ma non nella seconda, di una intenzione o di una consapevole volontà di trasformazione costituzionale [Jellinek 2004, 18]. Una modifica tacita è un fatto, uno scostamento dalla costituzione scritta suscettibile di plurime valutazioni finché non è riconosciuto come contenuto di un'*effettiva* e, perciò *legittima*, modifica costituzionale; mentre la revisione costituzionale ha, come fonte legale, la forza normativa di incidere, direttamente o indirettamente, sul testo della costituzione. Non è solo una garanzia della costituzione, ma anche un presidio per la certezza del diritto e le sue interpretazioni.

In sintesi: le modifiche tacite sono in linea teorica il portato fisiologico della natura di una costituzione *aperta*, identificabile mediante un nucleo di principi fondamentali; la problematica va collocata all'interno delle possibilità del processo di interpretazione/attuazione costituzionale, coinvolgendo tutti gli attori di una comunità politica (istituzioni, interpreti, privati); il punto critico delle trasformazioni materiali è rappresentato dal rispetto dei principi fondamentali che danno identità all'ordinamento; per superare quel punto critico, nonostante l'*open texture* dei principi, è necessario ricorrere alla revisione costituzionale che espliciti la modifica al testo della costituzione; il giudizio di validità/legittimità, in ogni caso, dipende dall'accettazione sociale (il riconoscimento) delle modifiche (tacite o per via di revisione) e, quindi, dal principio di effettività.

3. I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea e la loro legittimazione

Seguendo la dottrina delle modifiche tacite, anche l'integrazione europea può considerarsi causa di trasformazioni delle costituzioni nazionali; considerate, almeno finora, legittime manifestazioni delle virtualità interpretativo-applicative che ciascuna comunità politica, mediante le sue istituzioni e attraverso il consenso dei *cives*, ha permesso. Del resto, la giurisprudenza costituzionale dei nostri Paesi (Italia e Germania *in primis*), in un confronto non sempre irenico con la Corte di Giustizia e le altre istituzioni europee, confermerebbe che le tappe dell'integrazione si sono finora svolte all'interno dei confini costituzionali statali, nel quadro degli enunciati scritti delle rispettive costituzioni. In fondo, almeno questa sembra l'opinione maggioritaria, le relazioni tra i due ordinamenti (statale e europeo) avrebbero dato luogo a *epifanie* (di fatto e di diritto) coerenti con la costituzione.

Quel che voglio evidenziare, arrivando al cuore della presente indagine, è che tra tutte le possibili trasformazioni delle costituzioni nazionali, quelle derivanti dall'appartenenza all'Unione europea sono, al contempo, le più rilevanti e le più problematiche per l'unità politica statale.

Per mutamento o trasformazione costituzionale intendo, in questo ambito e descrittivamente, la situazione *dinamica* che si produce nell'ordinamento interno come conseguenza della partecipazione statale al processo di integrazione europea. Ovviamente, la possibile causa non è soltanto il diritto positivo (il prodotto normativo delle fonti originarie e di fonti derivate dell'Unione), ma anche il diritto vivente

(atti di *soft law*, giurisprudenza, fatti politico-istituzionali rilevanti), che riempiono di contenuto l'ordinamento europeo. Le conseguenze nazionali dell'integrazione europea possono essere classificate a seconda che attengano alla *governance* e, quindi, al processo di governo o di decisione politica; o che riguardino l'identità costituzionale, ossia l'insieme dei valori e dei principi fondamentali di una comunità politica. I mutamenti di cui parlerò interessano essenzialmente lo stato, ma poiché stiamo discorrendo di integrazione europea, ossia di un *ordo ordinans* composito (un processo dialettico tra ordinamenti statali e ordinamento europeo), quel che si dirà attiene a una realtà giuridica della quale lo stato membro è solo una parte. I mutamenti costituzionali degli stati membri sono mutamenti *del e nel* processo costituente europeo nel suo complesso.

Qualunque mutamento che abbia ricadute costituzionali deve trovare una specifica *legittimazione* ovvero una *norma di riconoscimento*, o materiale o formale. Nel caso della partecipazione ad un ordinamento sovranazionale con caratteristiche ermafrodite o indecise come l'Unione, alla prima appartengono i casi in cui le limitazioni di sovranità sono fondate sull'interpretazione di disposizioni della costituzione vigente; alla seconda la decisione stabilita mediante un procedimento di revisione costituzionale (quando, come in alcuni paesi dell'Est europeo, quella norma di riconoscimento non sia espressa direttamente da una nuova costituzione).

Questa duplice soluzione, che trova puntuali riscontri nell'esperienza dei paesi membri, riflette l'articolazione tematica delle modifiche tacite (o interpretative) e delle modifiche espresse (o per revisione costituzionale) di cui si è detto. In concreto, si registrano atteggiamenti *alterni* da parte degli stati membri, avendo fatto ricorso a volte all'interpretazione di disposizioni costituzionali vigenti (in genere sui trattati e sulle organizzazioni internazionali: Danimarca, Estonia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia), a volte al potere di revisione, parziale o totale, della costituzione scritta, anche ripetuto periodicamente (Austria, Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria), a volte ancora ad entrambe (Germania, Italia, Lettonia, Lituania).

L'esame empirico ha un interesse ai nostri fini se si pone un quesito specifico. La scelta tra la via interpretativa e quella della revisione è il frutto solo di una decisione politica o sottende anche la risoluzione di una questione costituzionale? Al di là delle strade seguite in concreto, da quanto premesso deriva che il passaggio dall'una all'altra implica in ogni caso il superamento di un confine essenziale che si ritiene messo in gioco dal processo di embricazione costituzionale sovranazionale. Nel caso della stessa legittimazione alla partecipazione, che sta a monte di qualsiasi determinazione nazionale assunta nel corso del processo di integrazione nei suoi svolgimenti successivi, quel confine riguarda una decisione fondamentale per definizione (il cui tono costituzionale è venuto emergendo anche allorché si è discusso,

all'interno degli stati, se lo strumento adeguato per assumerla fosse un referendum popolare o – solo o anche – un atto del parlamento nazionale).

Il riferimento a «limitazioni di sovranità», enunciato nell'art. 11 cost. italiana, è utile ai nostri fini: al di là della questione se la prescrizione sia esclusiva o inclusiva¹², il riferimento alla sovranità e alle sue possibili limitazioni è la spia che dal punto di vista costituzionale il confine decisivo è proprio quel concetto.¹³ Un'integrazione sovranazionale pone un problema di sovranità politica *divisa* che, o trova nella costituzione un puntuale riferimento positivo, o deve essere oggetto di una modifica della costituzione scritta che vada in quella direzione. La conseguenza, sempre in base all'esempio italiano, è che la via esegetica dell'art. 11 cost. può essere seguita e mantenuta a fini di legittimazione fintantoché non si assuma che le limitazioni alla sovranità non abbiano raggiunto la loro *massima estensione costituzionalmente compatibile*: oltre, infatti, non resta che la revisione costituzionale (o, altro strumento, se neppure quella fosse ritenuta sufficiente allo scopo).

Da tale punto di vista, si possono spiegare logicamente le riforme italiane del 2001 e, soprattutto, del 2012. In verità, non tanto la prima, che si limita a costituzionalizzare la subordinazione della legislazione nazionale (statale e regionale) ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. La tesi corrente, anche dopo la legge cost. n. 3/2001, non mi pare sia arrivata al punto di attribuire alla novella un significato che superi l'interpretazione consolidata dell'art. 11 cost. Detto altrimenti, anche dopo la revisione costituzionale la fonte di legittimazione della partecipazione del nostro Paese all'Europa resta ancora l'art. 11 cost., rispetto al quale, il primo comma dell'art. 117 cost. svolge una funzione dichiarativa o confermativa [Morrone 2018c, 122 ss.], con portata, quindi, limitata ai rapporti tra diritto europeo e legislazione, senza contenere l'intera forza normativa del principio europeo della *primauté*, che resta affidata alle virtualità interpretative del principio sulle «limitazioni di sovranità». Una conferma indiretta in questo senso si ha nella giurisprudenza costituzionale sul valore delle norme della Cedu nell'ordinamento interno, per le quali, la natura di norme interposte e la forza sovraordinata rispetto al diritto interno, sono fondate nell'art. 117.1 cost e non nell'art. 11 cost.¹⁴

Viceversa, è la revisione del 2012 che ha introdotto espressamente un principio *nuovo* che prima non c'era nella costituzione, o che nessuna interpretazione delle disposizioni previgenti era arrivata a prefigurare, almeno nei termini in cui è stato esplicitato dal testo degli artt. 81, 97, 117 e 119 cost., come conseguenza della sottoscrizione del trattato europeo sul *fiscal compact* (che, non ha caso, nel preambolo ne imponeva

¹² Riferibile, cioè, o solo all'Onu o a qualsivoglia organizzazione internazionale e/o sovranazionale che persegua gli obiettivi come la «pace e la giustizia tra le Nazioni».

¹³ Per l'analisi dei significati del concetto di sovranità politica rimando a [Morrone 2017, 3 ss.].

¹⁴ Corte cost. sentt. n. 348 e 349/2007, con indirizzo sul punto mai messo in discussione.

la formalizzazione interna con norme «preferibilmente di natura costituzionale»). Del resto, l'enorme discussione intorno a questo principio, in Italia e negli altri paesi europei, pare dimostrare che si tratta di una regola che riguarda i fondamenti dello stato costituzionale, che può modificare, per il solo fatto di essere stabilito, il modo di intendere e di concretizzare le altre disposizioni e gli altri principi della costituzione vigente, specialmente quelli che attengono ai rapporti tra politica ed economia e, quindi, all'attuazione dei diritti di prestazione sociale.¹⁵

4. Casistica: mutamenti costituzionali su governance, politiche economiche e di bilancio, comunità di diritto, concezione dei diritti fondamentali

Sul piano del processo di governo che si svolge per effetto dell'integrazione europea, i mutamenti costituzionali più rilevanti riguardano l'ordine delle competenze secondo il principio di sussidiarietà, le reti istituzionali (politiche e regolative) tra gli organi dei due livelli, gli strumenti per le politiche europee, tra cui il bilancio e i fondi europei, le misure sulla politica economica-monetaria anticrisi.

Il principio di sussidiarietà, come declinazione particolare del principio di divisione, concerne testualmente l'organizzazione delle competenze concorrenti, consentendo all'Unione di intervenire «soltanto se ed in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale o locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione» (art. 5.3 TUE). Sulla base del Protocollo n. 2, che coinvolge i parlamenti nazionali nell'esercizio delle competenze concorrenti, attraverso la possibilità di attivare la procedura circa il rispetto del principio, secondo lo schema del *controllo in funzione di collaborazione* istituzionale, la sussidiarietà assume i contorni di un criterio di *legittimazione* del processo di integrazione europea. Come hanno dimostrato le esperienze degli stati che l'hanno codificata da tempo nelle proprie costituzioni, anche nel contesto europeo la sussidiarietà fa emergere la *tensione* tra una concezione esistenzialista e una concezione funzionalista delle competenze [Cartabia e Weiler 2000, 99], risolvendola, però, rendendo *mobili* i confini degli elenchi materiali. Mettendo al centro il fine o il valore o l'interesse unitario da perseguire nell'esercizio dei poteri codificati, quel principio marginalizza la funzione delimitativa di materie e competenze, con conseguenti scostamenti continui del margine positivo. Pure nell'ordinamento europeo, la sussidiarietà riguarda tutte le competenze indicate dai Trattati: anche quelle esclusive dunque, la cui estensione nella prassi trova così una giustificazione specifica. Il *movimento* delle competenze e, quindi, il *mutamento* dei confini formalmente esistenti tra i due ordini è, in questo modo, portato allo scoperto in tutta la sua evidenza.

¹⁵ Sull'interpretazione *conforme* a costituzione della riforma, sia pure seguendo percorsi diversi, Giupponi [2014, 51 ss.], Luciani [2014, 1 ss.] e Morrone [2013, 353 ss.].

Proprio in questo scenario concettuale si getta nuova luce sulla disciplina del Protocollo n. 2, che va letta nel senso di riconoscere il ruolo dei parlamenti nazionali quali *custodi* della sussidiarietà [Fabbrini 2018, 121] e dei *margini* delle competenze. Lungi dal risolversi in una collaborazione meramente formale tra commissione e parlamenti nazionali, il meccanismo sulla sussidiarietà rappresenta il volano per radicare l'esercizio delle competenze europee, mediante il coinvolgimento dei parlamenti, nel principio di sovranità popolare. A questo proposito, in altra sede, ho parlato di un'integrazione democratica materiale che si affianca a quella formale [Morrone 2007, 150 ss.]. La legittimità dell'azione dell'Unione europea non sta solo nell'esercizio legale delle attribuzioni previste dai trattati, concretizzate a cascata negli atti derivati, ma riposa anche e soprattutto nella legittimazione materiale che le istituzioni europee ricevono, grazie al principio di sussidiarietà, nel confronto dialettico con le istituzioni statali e, tra queste, con le assemblee politiche. La sussidiarietà come «veicolo di legittimazione» delle istituzioni europee [Berti 2002, 399], trascende dunque la dimensione «competenziale», perché svolge pienamente la funzione di «fattore dell'ordinamento» [La Pergola 1993, 23]: ai nostri fini, facendo dei parlamenti nazionali le sedi di una collaborazione permanente nel processo decisionale europeo. La sussidiarietà colma, almeno in una parte significativa, la domanda democratica tradizionalmente manifestata da parte degli stati, proprio nella direzione ripetutamente richiesta dalla giurisprudenza costituzionale tedesca, quando la sentenza su Maastricht ha riconosciuto che «l'adempimento di compiti sovrani da parte dell'Unione europea e il relativo esercizio di funzioni sovrane devono trovare la loro legittimazione democratica innanzitutto nella volontà dei popoli degli stati membri per il tramite dei parlamenti nazionali...». Anche se l'esercizio di questo potere di controllo parlamentare del processo di integrazione europea non ha dato luogo a una casistica significativa (per quantità e qualità: [Fabbrini 2018, 121]), l'averlo previsto come contenuto del principio di sussidiarietà ha contribuito significativamente a instradare il processo nella direzione della «democratizzazione» dell'Unione europea [Manzella 2013, 23].

Invero, sia pure con i suoi limiti, è l'intero impianto organizzativo europeo che manifesta una continua conformazione mediante tessiture inter-ordinamentali sempre più decisive. Pensiamo alle reti istituzionali che riguardano sia la dimensione politica (quella attinente alla funzione di governo europeo), sia la dimensione regolativa (svolta essenzialmente da parte delle *authorities*). Sul primo versante, basti richiamare cose ben note¹⁶ come l'elezione diretta dei rappresentanti dei cittadini nel Parlamento europeo; il rapporto tra governi nazionali nel consiglio europeo per la predisposizione delle *policies*; l'indirizzo e controllo nell'esercizio delle competenze grazie alla dialettica tra commissione e parlamenti (in virtù di quanto detto sul principio di sussidiarietà); alla produzione giudiziaria del diritto europeo vivente per

¹⁶ Per questi e altri più puntuali aspetti si veda Dani [2013, 257 ss.].

effetto dell'ordito tra giudici nazionali e Corte di giustizia dell'Unione europea. Se le relazioni tra le istituzioni di governo europeo sono maggiormente interessate da un andamento pendolare che, risentendo dei rapporti di forza politica contingenti, sposta ripetutamente l'asse tra metodo comunitario e metodo intergovernativo (sicché, anche le recenti tendenze vanno considerate espressioni della vichiana dialettica di corsi e ricorsi storici), la rete giudiziaria, sotto l'egida dei giudici di Lussemburgo, è il maggiore fattore di continuità, essendo la leva determinante per indirizzare il processo nella direzione di un'unificazione del diritto europeo permanente e crescente. Ne parlerò tra poco con qualche approfondimento.

Sul piano della formazione delle decisioni, la più recente e rilevante conseguenza dell'integrazione è stata la codificazione del «semestre europeo». Ne è venuta la trasformazione del principale processo di decisione politica nazionale, nel quale, le scelte sulle *policies* e sugli strumenti economico-finanziari interni per implementarle sono diventate il risultato *necessario* di un processo deliberativo *duale e inter-ordinamentale*. Seguendo il pessimismo della ragione statualista, il semestre europeo potrebbe essere ritenuto una modifica tacita *hors de la constitution*; invece, coll'ottimismo della volontà filo-europea, quella novità andrebbe letta come un passo significativo per realizzare un *governo democratico indiviso* per la *statu nascente res publica europaea*. La discussione sempiterna che in ogni Paese membro si fa intorno al rispetto dei parametri di bilancio – stabiliti, caso per caso, dalla Commissione in dialettica con i governi nazionali – è esemplare in termini di limitazione di sovranità politica: ma non si può dimenticare che sono gli stati che li hanno accettati e condivisi consapevolmente, nella prospettiva della federalizzazione delle strategie sulla destinazione delle risorse verso obiettivi comuni. Salvo ripensamenti (sempre possibili), tutto ciò rappresenta un profilo qualificante di una trasformazione costituzionale difficilmente rivedibile nel progetto di realizzazione di un'Unione sempre più stretta.

Sul fronte della regolazione, poi, le reti europee tra autorità indipendenti statali e europee hanno creato le condizioni perché importanti settori dell'economia e della vita sociale (mercato e concorrenza, banche e moneta, privacy, comunicazioni, ecc.) fossero sottoposti a sistemi di regole e al *governo* di istituzioni che rispondono, più che agli stati (dai quali sono istituite e dai quali sono pur sempre nominati i relativi vertici) ai corrispondenti organi dell'Unione.¹⁷ Se tutto ciò è perfettamente coerente con gli obiettivi di un processo di unificazione sovranazionale, dal punto di vista interno evidenzia, soprattutto, un problema di doppia fedeltà delle *authorities*, poste di fronte all'esigenza di curare, mediandoli, sia gli interessi nazionali, sia quelli europei. E questa concorrenza d'interessi, che pure dovrebbe procedere secondo linee

¹⁷ Rinvio ad alcuni studi della letteratura più sensibile a questa prospettiva integrazionista, non rinchiusa nell'ordinamento costituzionale, del complesso fenomeno delle *authorities* [Amato 1998, Bilancia 2012, Ibrido 2017, Bucalo, 2018].

convergenti, potrebbe in concreto perseguire finalità divergenti. In ogni caso, queste autorità sono sempre meno «amministrative», perché la propria indipendenza (organizzativa) dal circuito politico di governo interno è rafforzata sensibilmente proprio dalla *dipendenza funzionale* dagli indirizzi stabiliti in Europa.

L'altro campo rilevante riguarda il bilancio europeo e i fondi strutturali: anche se il primo non consente ancora politiche economiche europee adeguate agli orizzonti di un'integrazione che vuole essere *politica*, mediante i fondi europei a favore degli stati e dei territori svantaggiati, l'Unione europea può sostenere e condizionare le politiche interne, utilizzando una leva, quella finanziaria, che normalmente nell'esperienza dello stato federale è servita per orientare il *federalising process* in senso centripeto, in maniera riduttiva del potere politico-economico degli stati membri, interferendo con l'organizzazione e l'attività politica interna [Bologna 2010, 287 ss.].

Negli anni di crisi economico finanziaria, sebbene non sempre ne sia stata colta l'effettiva portata, è avvenuto uno spostamento di potere rilevante verso un obiettivo impensabile nell'Europa del mercato e della concorrenza: l'instaurazione di una *solidarietà* politica interstatale e inter-ordinamentale, derogatrice del principio *no bail out* (con la modifica *ex post factum* dell'art 136 TFUE), al fine di legittimare le soluzioni europee anticrisi, che si sono concretizzate nei fondi salva stati (canonizzati nell'ESM), nel trattato sul *Fiscal compact* e, soprattutto (per la forza che hanno svolto sulle borse), nelle misure della Banca centrale europea dirette ad acquistare, sul mercato secondario, i titoli del debito pubblico dei paesi più esposti alla speculazione finanziaria (OMT e QI). L'intera vicenda, molto studiata¹⁸, ha mostrato come il *limen* codificato tra politica monetaria, nella piena disponibilità dell'Unione, e politica economica, fino a allora nelle mani degli stati, sia stato messo in discussione e, nella sostanza, superato a vantaggio delle istituzioni europee. Gli stati stessi hanno dotato l'Unione di poteri idonei a condizionare le *policies* nazionali per fronteggiare situazioni estreme o eccezionali (come la crisi del 2008), che avrebbero potuto o potrebbero mettere a repentaglio il processo europeo. Ancorché la *governance* economica europea sia un (ennesimo) «cantier aperto» [Giovannelli 2014a, 1], il significato politico-federativo di questa svolta istituzionale e di strategia si coglie considerando il *deficit*, nel diritto europeo vigente, di strumenti necessari per assicurare, anche nell'Unione, l'obiettivo, irrinunciabile in qualsiasi comunità politica, della *salus rei publicae*.

L'*etero-determinazione* o, meglio, la *co-determinazione* della politica economica nazionale non ha inciso solo sulla decisione di bilancio e sulla legislazione di attuazione. A cascata si sono prodotte trasformazioni sulla struttura interna dello stato. Le tendenze del federalismo e del regionalismo nazionali, da un lato, hanno conosciuto sviluppi in linea con il nuovo ordine economico europeo, in taluni casi mettendo in

¹⁸ Cfr. i lavori curati da D'Amico e Biondi [2017]; Morrone [2015]; Giovannelli [2014b]; Bifulco e Roselli [2013]; Angelini e Benvenuti [2012], cui *adde* il numero monografico di *Pervorsi costituzionali* curato da de Vergottini [2015] e lo studio monografico di Raffiotta [2013].

discussione riforme già approvate (basti pensare alla riforma «federalista» italiana, o, per certi versi, alla questione catalana, o quella scozzese), che rispondevano a logiche puramente interne ma che, nell'ottica anti-crisi economico-finanziaria, erano diventate insostenibili (e non solo finanziariamente) di fronte ai nuovi vincoli del diritto europeo. Le politiche dei diritti fondamentali, da altro lato, specie quelle relative alle pretese dirette ad ottenere prestazioni sociali, le più esposte alla morsa della crisi economico-finanziaria, hanno conosciuto non solo una inevitabile e pesante contrazione di risorse e di servizi, ma, soprattutto, una torsione istituzionale: perché non lasciate all'isolata determinazione nazionale, ma fatte oggetto, con tutto ciò che ne consegue, di una responsabilità condivisa con le istituzioni sovranazionali (direttamente o indirettamente mediante la leva del processo di bilancio) [Morrone 2014, 79 ss.].

L'emergenza migratoria rappresenta, ora, il maggiore dei problemi riguardo alla protezione dei diritti fondamentali: l'assenza di una credibile ed efficace politica europea – che trova più di un limite normativo nell'«assetto ibrido» delle competenze del Tfu (artt. 67-89) [Favilli 2018, 384], che entra in rotta di collisione con la norma di salvaguardia delle competenze statali sull'*onnivora* materia della sicurezza e dell'ordine pubblico (art. 4.2 TUE) – costituisce una sfida che, ancora una volta, riguarda problemi che non possono più essere trascurati in un processo di unificazione sovranazionale e che, se affrontati dalle istituzioni europee, sono destinati a modificare il quadro delle attribuzioni e dei valori fondamentali del processo integrativo.

È sul fronte della produzione normativa che si apprezzano i più importanti e stabili mutamenti costituzionali. La concezione dell'Europa come «comunità di diritto», incentrata su principi e valori fondamentali comuni, è la teoria costituzionale che ha prodotto effetti sistemici notevoli sulla conformazione degli ordinamenti giuridici nazionali e su quello europeo nel suo complesso. I capisaldi sono i principi del *primato* e di *applicazione necessaria* (e dell'effetto diretto) del diritto europeo¹⁹; gli strumenti la rete giudiziaria e il dialogo tra Corte di Giustizia e giudici nazionali che operano (sentendosi essi stessi) come organi sovranazionali. Dal punto di vista europeo, la Corte di Giustizia è stata più di una «terza camera» (per usare l'epiteto assegnato alla *Supreme Court* degli Usa), un legislatore-giudice che ha segnato le traiettorie dell'*indirizzo politico costituzionale* dell'Unione [Mengozzi 1992, 511]. Dal punto di vista interno, il principio di subordinazione del giudice alla legge e alla costituzione cede terreno al primato del giudice *sulla* legge e *sulla* stessa costituzione: il giudice comune, legittimato a non applicare il diritto interno

¹⁹ Cfr. CG sent. *Van Gend en Loos* cit., nonché sent. 22/6/1989, C-103/88, *Fratelli Costanzo SpA c. Comune di Milano*; e, sul vincolo derivante dal primato anche nei confronti di interpretazioni costituzionali offerte dalla corte costituzionale di uno stato membro nei confronti dei giudici interni, cfr. sent. 1571/2013, C-416/10, *Josef Križan e altri*; il principio del primato è codificato ora nella *Dichiarazione* n. 17 all. al trattato di Lisbona.

ogniquale volta in contrasto con norme europee, diventa l'anello tra produzione e esecuzione giudiziaria del diritto europeo.

Questa situazione che colloca il *multilevel constitutionalism* nella dimensione della *regolazione* dei conflitti rappresenta una rivoluzione postmoderna, rispetto alla posizione della giurisdizione consegnata al costituzionalismo continentale dalla rivoluzione francese del 1789.²⁰ Una svolta, del resto, che è stata ulteriormente rafforzata dalla partecipazione degli stati al trattato sul Consiglio d'Europa e, quindi, dal dialogo tra i giudici nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu), la cui giurisprudenza, in parallelo con quella delle Corti costituzionali nazionali²¹ ha contribuito a fare del primo un organo ancor più indipendente dalle norme positive del proprio paese. Questa novità, nel complesso, non agisce solo sull'organizzazione dei poteri, ma ha riflessi anche sul piano delle norme, della ricostruzione del sistema giuridico e dei suoi valori di riferimento.²²

L'integrazione pluralistica implica conflitti e una dialettica tra diversi punti di vista. La posizione di un *bill of rights* europeo, diventato, con Lisbona, parte integrante dei trattati, dotato del medesimo valore giuridico primario, parametrico e legittimante, ha ampliato ulteriormente le vie della produzione giudiziaria del diritto europeo e dell'interpretazione conforme al diritto europeo, e le possibili collisioni tra principi e valori nazionali e principi e valori europei. Non superabili per via esegetica, quei conflitti andrebbero composti sì ragionevolmente, ma pur sempre secondo la logica del principio del primato. Il mutamento, quindi, tocca direttamente il valore della costituzione statale: stressata non solo nella sua specifica declinazione del principio di divisione dei poteri, ma anche nei suoi contenuti materiali. Il processo legislativo politico-democratico ha, così, conosciuto una metamorfosi attraverso la maieutica normativa di un'aristocrazia di toga inscritta a pieno titolo tra i principi della costituzione materiale europea.

La costruzione di una comunità di diritto e di valori pluralistici come l'Europa, in definitiva, non può più rinviare la soluzione del problema hegeliano dell'unità del molteplice. Anche se molti pensano che sia possibile ancora conciliare le costituzioni statali e l'integrazione europea in questo processo di edificazione di un *ordo ordinatus* comune, la realtà ci pone di fronte a situazioni sempre più problematiche di conflitto di identità costituzionali. Il tema, da tempo, non è più se sia possibile in Europa una democrazia senza stato²³, ma come risolvere il conflitto tra due idee di democrazia, espresse dalla dialettica identità europea e identità nazionali. L'elegante reazione della Corte costituzionale italiana²⁴, nel ritenere

²⁰ Molto lucidamente Maurizio Fioravanti [2014, 299] parla, a questo proposito, di una *trasformazione* costituzionale.

²¹ Salvo qualche ripensamento forse tardivo dei giudici di Palazzo della Consulta di Roma: cfr. sentt. n. 348 e 349/2007 e 49/2015.

²² Come dimostra l'opera incessante di Antonio Ruggeri, del quale si richiama l'ultimo volume degli *Itinerari* [2018].

²³ Basti rileggere, tra le tante, la polemica tra Weiler [2003, 537] e Mancini [1998, 408].

²⁴ Nobilitata, infatti, dall'autorevole dottrina sul *multilevel* di Augusto Barbera [2018, 149 ss.].

non immediatamente applicabile la Carta dei diritti europei da parte dei giudici interni se non dopo un vaglio, da essa stessa fatto, sulla sua compatibilità con i principi della costituzione, è sintomatica, e non così sorprendente (sent. n. 269/2017). Sul fronte della politica, l'emersione e il rafforzamento dei sovranismi nazionali, è la dimostrazione che un'integrazione europea, che tocca struttura e sostanza dell'ordine costituzionale statale, ha ormai raggiunto un livello al di là del quale non è più possibile andare con i mezzi e le risposte utilizzati finora, scontando strappi (o modifiche tacite) le cui conseguenze non sono prevedibili o governabili con sicurezza.

5. La misura del mutamento: identità europea versus identità nazionale

Al di là degli scenari che si possono aprire in questa ennesima stagione del processo europeo, i cui esiti sono inimmaginabili e sui quali è impossibile fare alcuna previsione sensata, vale la pena di approfondire il mutamento costituzionale derivante dalla dialettica di identità costituzionali ormai venuto allo scoperto in tutta la sua evidenza. In fondo, come detto, il futuro dell'Europa *unita* dipende proprio dalla possibilità di *superare dialetticamente* il conflitto, facendo della molteplicità culturale un valore aggiunto e non un ostacolo insuperabile. Proviamo a ricostruirne i termini essenziali.

Gli artt. 2 e 3 del TUE stabiliscono, rispettivamente, i valori fondanti, gli obiettivi e i mezzi, dell'Unione europea; l'art. 49 il principio di condizionalità. In funzione di questi valori, obiettivi e strumenti è previsto il sistema delle regole sulle attribuzioni europee e statali, la cui latitudine si ritrova negli artt. 4.1, 5 e 6. La prima disposizione, che stabilisce che «in conformità dell'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione appartiene agli Stati membri», viene posta in testa alla successiva disposizione dedicata al rispetto dell'identità degli stati membri, quasi a voler sottolineare che la realizzazione dei valori e dei fini dell'Unione precede il riconoscimento delle identità nazionali.

Come ricordato, le tendenze dell'*European federalising process* sono andate e vanno nella direzione di una lenta e graduale espansione delle competenze, enumerate o concorrenti, in linea con quel che hanno insegnato le dinamiche degli stati federali. Il principio di sussidiarietà (art. 5) e, soprattutto, il riconoscimento dei diritti, delle libertà e dei principi sanciti nella Carta dell'Unione proclamata il 7 dicembre 2000 (art. 6.1), rappresentano le principali leve mediante le quali, nonostante i previsti limiti formali di applicazione (la *continenza*, checché se ne dica, è un criterio essenzialmente politico), finiscono per dare all'identità costituzionale europea e alle competenze funzionali delle istituzioni sovranazionali una forza normativa espansiva, i cui demiurghi sono i giudici della Corte di Giustizia nel prisma delle giurisdizioni nazionali.

A tutela dei valori fondanti è prevista la procedura di infrazione nei casi di rischio evidente di violazioni gravi commesse da uno stato membro (art. 7 TUE). Dopo il precedente dell'Austria del 2000 (risolto

maldestramente in via politica), la procedura a tutela della *rule of law* è stata attivata nei confronti della Polonia.²⁵ Anche l'Ungheria del presidente Viktor Orbán è sotto stretta osservazione, dopo i rilievi (dell'Ue e della Commissione di Venezia) sulla nuova costituzione del 2012 e su quel che ne è seguito²⁶. La norma, per intrinseci limiti procedurali, oltreché per la sua totale dipendenza dagli equilibri tipici delle *tavole rotonde diplomatiche* europee dalle quali ci metteva in guardia Federico Mancini [1998, 417], è priva di *enforcement*²⁷. L'art. 7 rimane ben distante dalle regole che, nello stato federale, presidiano la supremazia e l'esecuzione federale verso gli stati membri che entrano in conflitto coi valori fondamentali [Palermo, 2005, cit.].

Accanto all'identità europea, il Trattato riformula il risalente riconoscimento espresso delle identità nazionali rendendolo ora *giustiziabile* [Di Federico 2017, 1]. L'art. 4.2, dopo aver detto che l'Unione «rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati», aggiunge che l'Unione «rispetta (...) la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali», nonché «le funzioni essenziali dello Stato», tra cui soprattutto «le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale»; quest'ultima, si puntualizza, «resta di competenza esclusiva di ciascun Stato membro».

Queste disposizioni pongono più di una domanda. Per ora mi limito a evidenziare che il principio di eguaglianza degli stati di fronte ai trattati e l'identità nazionale (con le competenze che sono state qualificate e specificate a questo riguardo) si presentano come valori *altri* rispetto a quelli che identificano l'Unione, che, con questi, vanno bilanciati nel corso del processo europeo. Il quadro non è, tuttavia, completo se non si considera, accanto all'identità nazionale, anche il peso che assume, da un lato, la dottrina *statale* dei *contro-limiti* alle limitazioni di sovranità e, dall'altro, il diritto di recesso che è stato formalizzato nei trattati mediante un'iniziativa dello stato interessato e un successivo accordo con l'Unione (art. 50), diventato realtà con *Brexit*.

²⁵ A seguito delle riforme costituzionali che avrebbero ridotto l'indipendenza degli organi del potere giudiziario ivi compresa la Corte costituzionale: cfr. *COM 2017 835 final* del 20/12/2017 approvata dal parlamento UE il 1/03/2018.

²⁶ In questo caso oggetto sarebbero presunte violazioni dei diritti dei migranti, della libertà di comunicazione, dell'indipendenza di istituzioni di garanzia tra cui i giudici. Sulle vicende polacca e ungherese, sull'incerto cammino delle istituzioni europee nel dare corso all'art. 7, si possono leggere utilmente su *Quaderni costituzionali* gli interventi di Bartole [2018, 295 ss.], di Halmai [2018, 313 ss.] e Taborowski [2018, 238 ss.].

²⁷ La questione non pare sembra destinata a risolversi qualora, per far valere i valori dell'art. 2 TUE, fosse utilizzabile anche la procedura d'infrazione di cui agli artt. 258-260 TUE, dedicata alla violazione di specifiche disposizioni del diritto dell'Unione: cosa esclusa dalle istituzioni europee (commissione e parlamento), ma propugnata da recente dottrina [Albanesi 2018, 241]. Disomogeneo sembra il presupposto e, comunque, non distante per complessità e problematicità l'*iter*.

Identità europea e identità nazionale sono giustapposte e non necessariamente coerenti o compatibili, come si evince dal diritto positivo, prima ancora che nella prassi. L'art. 2 TUE, nell'indicare i valori europei, enuncia che essi «sono comuni agli Stati membri (...)»: questa espressione non significa, però, che c'è una comunione di valori europei e nazionali, anche se gli uni sono storicamente il portato degli altri. La norma non descrive un fatto (del resto non avrebbe senso rispetto alla previsione dell'art. 4.2 TUE), la cui esistenza sarebbe, peraltro, tutta da dimostrare in concreto. Prescrive deontologicamente, invece, che i valori europei siano propri anche degli stati, *devono* accumularli. L'imposizione di una «società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini» è un obiettivo che può essere raggiunto se gli stati si fondano sui valori dell'Unione europea. È però evidente, oltre il testo, che se i trattati prevedono un'identità europea (i valori, gli obiettivi e i mezzi degli artt. 2 e 3 TUE), e se questa deve riprodursi in maniera omogenea negli stati perché si realizzi la società pluralistica, solidaristica, tollerante e paritaria prefigurata dal trattato, quegli stessi valori costituiscono a un tempo *principi* dell'Unione come ordinamento politico, e *fini* europei da promuovere e realizzare anche nei confronti degli stati membri (pure con l'arma, non così efficace, della procedura dell'art. 7 TUE).

Sull'altro fronte, invece, non è chiaro il senso del *dovere* dell'Unione di rispettare l'eguaglianza degli stati e l'identità nazionale.²⁸ Quel che escluderei con una certa sicurezza è la tesi che ritiene avvenuta, per mezzo della disposizione in parola, una sorta di «europeizzazione dei contro-limiti» [Ruggeri 2006, 2; Vecchio 2012, 86; Di Federico 2017, 201]. Anche se possiamo discutere intorno alla coincidenza dei due concetti di identità e di contro-limiti (e, forse, alcuni elementi fanno propendere per questa lettura: v. infra), l'enunciato del trattato non è diretto a fondare il diritto europeo nei valori nazionali, ma, diversamente, a imporre all'Unione la necessità di riconoscere e proteggere l'identità degli stati *come altro da sé*. Anche la *ratio* storica della norma – voluta con forza dagli stati per puntellare l'Unione di fronte all'*enlargement of functions* acquisite nel tempo – conferma che l'identità nazionale è stata posta in funzione di *limite* all'integrazione e non come *contenuto specifico dell'identità europea*. In questo l'art. 4.2 è speculare all'art. 2 TUE laddove, come detto, l'identità europea costituisce un obiettivo dell'Unione *verso e per* gli stati membri; e, quindi, in linea di principio, è giustapposta alle costituzioni statali.

In definitiva, la pretesa europeizzazione dei contro-limiti, anche in funzione di obiettivo dell'Unione, non impedisce il conflitto *decisivo*, quello sui principi fondamentali, quello in cui – come dimostrano i casi

²⁸ Non è inutile notare che in italiano e in francese l'indicativo presente è normalmente usato in senso deontologico; nella versione inglese si usa espressamente, a conferma di quanto detto, «*shall respect*».

*Gauweiler e Taricco/Mas*²⁹ – si tratta di decidere se a prevalere è l'ordinamento europeo o l'ordinamento statale. Del resto, se fosse già avvenuta una europeizzazione dei contro-limiti, ovvero la fusione degli orizzonti valoriali di stati e Unione, non si spiegherebbe perché l'art. 50 TUE stabilisca l'*exit*. Questa previsione introdotta non a caso con Lisbona, invece, si giustifica non solo per la natura indecisa o ermafrodita dell'ordinamento europeo, proprio come *ordo ordinans* non ancora *ordinatus*, fondato su trattati internazionali e non su una costituzione, ma soprattutto perché nell'integrazione esistono, in quanto posti dal rispettivo soggetto «portatore» (*Träger*), due ordini di sovranità politica.

L'identità nazionale coincide col concetto italiano di contro-limiti alle limitazioni di sovranità statale? Non è questa la sede per entrare nel merito di una discussione vastissima che porterebbe lontano; ma non avrei molti argomenti per sostenere il contrario: i referenti testuali sembrano richiamare proprio quei «principi e diritti fondamentali» indicati, sia pure genericamente, dalla Corte costituzionale italiana nella sua giurisprudenza costante, accolti, altrettanto genericamente³⁰, dalla dottrina di gran lunga maggioritaria [Faraguna 2015; Polimeni 2018]. Ma, analoghe considerazioni possono farsi in relazione al diritto costituzionale vivente degli altri Paesi, che conoscono la categoria dei contro-limiti o altre simili clausole di identità costituzionale da far valere *verso* l'Unione (e le organizzazioni internazionali in genere).³¹

Qualche dubbio può sorgere per il fatto che la disposizione del Trattato parla anche di *competenze*: quelle attribuite all'Unione e quelle residuali statali (art. 4.1 TUE), quelle testualmente oggetto di «rispetto» da parte delle istituzioni europee (integrità territoriale, ordine pubblico e sicurezza nazionale: art. 4.2 TUE). L'identità nazionale vale solo come limite all'*esercizio* delle competenze europee o riguarda anche la *titolarità* delle stesse? Anche le competenze statali richiamate vanno considerate come «principi fondamentali» contenuto dell'identità nazionale? Lascio la risposta ad altri.³² Quel che conta, ai nostri fini, è che l'identità nazionale (in funzione di contro-limite alle limitazioni di sovranità) e le competenze statali essenziali sono, nella latitudine dei relativi concetti, il nucleo di valore che l'Unione deve riconoscere e garantire (nei suoi procedimenti decisionali e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia). Il problema è, allora, che il trattato, nell'indicare due identità, sta riconoscendo positivamente l'esistenza di un conflitto di valori irrisolto ma che deve essere composto, dall'Unione e dagli stati. Lo spazio dei mutamenti istituzionali più

²⁹ Sul primo, cfr. il rinvio pregiudiziale del Secondo Senato del *Bundesverfassungsgericht* del 14/1/2014, su cui è intervenuta la Corte di giustizia, CG 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler*, sul secondo, la «saga Taricco/Mas» comincia con CG 8/9/2015, C-105/14, *Taricco*, segue con la questione di costituzionalità e il successivo rinvio pregiudiziale contenuto in Corte cost. ord. n. 24/2017, con la risposta della Corte di Giustizia, CG 5/12/2017, C-42/17, *M.A.S. e M.G.* e, infine, con la definitiva decisione del giudice costituzionale, Corte cost. sent. n. 115/2018. Su questa vicenda, Guastafarro [2018, 441].

³⁰ Cfr. ad esempio Bernardi [2017, L], e i contributi del volume curato dallo stesso autore.

³¹ Cfr. Palermo [2005, 157 ss.]

³² Nello studio più organico sul tema Giacomo Di Federico [2018, 55, 200] limita la prima risposta all'esercizio, mentre per la seconda propone la lettura più ampia.

rilevanti attiene, dunque, proprio a questa dialettica valoriale; sicché, ancora una volta, esce confermata la tesi che le trasformazioni costituzionali decisive per uno stato assumono senso proprio di fronte a un conflitto di esistenze sovrane.

6. Conclusioni. Un conflitto di identità sovrane sbilanciato e la minaccia dei sovranismi nazionali

Il quadro di riferimento che ho richiamato è, dal mio punto di vista, il recinto dei mutamenti costituzionali che l'ordine europeo nel suo complesso consente di stabilire. Ogni discorso sul processo d'integrazione e sulla compatibilità tra diritto europeo e diritto costituzionale si trova giuridicamente definito all'interno di quest'orizzonte. Semplificando al massimo: identità europea e identità nazionale, con le relative competenze, danno luogo a un dualismo di esistenze sovrane che identificano l'*europaean process*, ma che, tuttavia, lo rendono distinguibile dal *federalising process* di uno stato federale, proprio perché quel conflitto è positivizzato in termini indecisi e rafforzato dalla presenza della teoria dei contro-limiti e del diritto di *exit*. È questo l'aspetto che caratterizza e distingue l'integrazione europea da qualsiasi altra esperienza politico-costituzionale occidentale.

Nello stato federale il dualismo di esistenze tra federazione e stati membri è risolto, in linea di principio, a favore dell'unione: la *Kompetenz Kompetenz* spetta alla federazione e non agli stati. L'analisi dell'esperienza federale, in chiave comparata, dimostra che non solo il principio di supremazia federale (espresso o implicito), ma la progressiva espansione delle forme di tutela dei diritti di cittadinanza (considerata una categoria unitaria, impermeabile al principio organizzativo di divisione territoriale dei poteri), le decisioni fondamentali di politica economico-finanziaria, le soluzioni portate alle crisi che attraversano la vita di uno stato costituzionale (*stasis*, guerra internazionale, crisi economico-sociale), orientano il *federalising process* in un senso chiaramente centripeto [Morrone 2018 a, 5 ss.].

Nell'integrazione europea, invece, quel dualismo di esistenze sovrane (nel quale, quella statale, a differenza di uno stato membro di una federazione, è originaria e indipendente) è e rimane irrisolto, non solo di fatto, ma anche giuridicamente. I tentativi di trovare soluzioni ireniche mi paiono costruzioni molto romantiche: sia quando si parla di *istituzionalizzazione* ad opera dell'art. 4.2 Tue come antidoto all'abuso del diritto a far valere l'identità nazionale [Dani 2013, 374], sia quando si legge nella *eupeizzazione dei controlimiti* la riduzione della loro carica sovversiva, e una possibile evoluzione del controllo della Corte di Giustizia dalla logica del primato a quella della sussidiarietà [Di Federico 2017, 201]. Il problema è, infatti, che manca un ordine giuridico tra le identità, che non c'è un criterio sicuro di risoluzione dei possibili conflitti. L'identità europea che deve essere propria degli stati, è giustapposta al dovere di rispetto dell'identità nazionale. L'ossimoro pare, sulla carta, senza uscita: è un ambiguo esempio di *compromesso costituzionale dilatorio*. L'Europa, in ragione della sua missione, ha titolo per ampliare le

proprie competenze e incidere sull'organizzazione e sui valori degli stati membri, modificando struttura e principi interni, ma dovrebbe rispettare (*intra o extra vires*) le identità nazionali. Dal canto loro, gli stati membri accettano l'integrazione, ma, di fronto agli sviamenti di potere europeo, oltre la linea del mutamento o di quanto consentito dalle rispettive costituzioni sia per via interpretativa sia per via di revisione costituzionale, possono caricare l'arma dei contro-limiti o esercitare il diritto di *exit*. Il conflitto di *autorità* presuppone sempre un conflitto di *valori*: ma senza sciogliere costituzionalmente il nodo gordiano della sovranità (mediante un processo politico di positivizzazione costituzionale), i bilanciamenti (di autorità e di valori) possono condurre a qualsiasi soluzione. È questo che si vuole per l'Europa?

La giurisprudenza tedesca nel caso *Gauweiler* e quella italiana nella saga *Taricco/Mas*, dimostrano che il conflitto di identità è reale, e viene risolto caso per caso, e non in via generale ed astratta. È il giudice, e non il legislatore, a definire i conflitti e a risolverli in concreto. Questa situazione, che conferma una tendenza in cui sui problemi fondamentali si pronuncia sempre un giudice-arbitro prima che intervenga – o addirittura senza che mai si manifesti – un processo legislativo democratico³³, fa sì che il mutamento costituzionale e i suoi confini siano sempre di più materia d'interpretazione (anche in funzione maieutico-costitutiva) piuttosto che oggetto di positivizzazione, secondo le procedure formali.

La scelta sull'*exit* resta l'*extrema ratio*: attivare unilateralmente la procedura di uscita, ancorché negoziale sia il relativo contenuto, rappresenta l'arma più radicale per arrestare il processo d'integrazione limitatamente a chi l'assume. Posto a tutela della sovranità statale, tuttavia, l'*exit* sembra concedere troppo anche nel contesto indeciso dell'integrazione europea: la sua legittimazione attraverso i trattati attribuisce agli stati un potere sproporzionato rispetto alla decisione assunta di partecipare, con limitazioni di sovranità, all'integrazione insieme agli altri stati.³⁴ Non è un caso, infatti, che la *secessione* non ha normalmente cittadinanza nel diritto costituzionale di uno stato federale [Morrone 2018b, 1 ss.].

Così, contro-limiti e *exit* fanno dei giudici e del singolo stato (secondo decisioni interne) i guardiani dell'integrazione sovranazionale. Ciò produce due conseguenze: marginalizza il ruolo delle istituzioni europee in senso stretto nella decisione delle tappe future dell'integrazione; pone nel processo una serie di freni che tendono a stabilizzare la conformazione dell'ordinamento europeo nel senso della *conservazione* (se non, piuttosto, nell'attuale crisi politica, addirittura nella direzione della sua *smobilitazione* strisciante) più che di uno sviluppo ulteriore. Insomma, dopo Lisbona non può che esserci ancora Lisbona (una

³³ Ne ho discusso ampiamente in Morrone [2017, 3 ss.].

³⁴ L'art. 50 entra in evidente contraddizione con gli artt. 2 e 49 TUE, ma potrebbe trovare la propria ragion d'essere proprio nell'art. 4.2 TUE: insomma un vero *rebus* giuridico, in cui è difficile immaginare che, nella volubile vita degli stati, la ragione possa sempre prevalere sull'emotività. Anche se, forse, ragioni antiche possono essere alla base di *Brexit* (questa la tesi di Tanca [2018, 357]), non mi pare irrilevante notare che l'*emotio* della contingenza abbia sopravanzato qualsiasi *rationes*, diventando assolutamente decisiva nella vicenda britannica.

Lisbona ancora più sbiadita dell'originale): il dinamismo del processo e le successive fasi per un'Unione sempre più stretta sono destinati a realizzarsi all'interno delle norme stabilite con i due ultimi trattati, presidiati, nei loro svolgimenti, dai contro-limiti e dalla minaccia di *exit* che ciascuno stato può agitare, depotenziando ulteriormente il peso politico delle istituzioni e il processo decisionale europei che pure potrebbero essere orientati nella direzione di una lettura conforme delle identità in conflitto. Il nostro tempo presente ci offre la prova migliore che la dottrina dei contro-limiti e il diritto di *exit* possono facilmente trasformarsi da opportunità per affermare il costituzionalismo democratico nell'*integrazione eterarchica*, a comodi strumenti di distruzione se messi in mano ai nuovi agitatori del sovranismo statalista. In questo contesto, insomma, l'integrazione europea non appare più come la migliore risposta ai problemi dello stato moderno; ma, tutto all'opposto, è diventata, anche per ammissione dei trattati, il problema alla cui soluzione sono dirette (nel bene e nel male) le forze che difendono la sovranità nazionale. Non credo che questa situazione sia figlia soltanto del grado e dell'intensità dei mutamenti costituzionali che si sono prodotti nel corso di questi sessanta anni. Le trasformazioni costituzionali derivanti dall'integrazione europea sono state, piuttosto, oggetto di una percezione rovesciata nell'immaginario collettivo: da fattore fisiologico, figlio di un processo costitutivo di un nuovo ordine, che avrebbe dovuto superare la crisi dello stato moderno, a fattore patologico, che intralcia le magnifiche sorti e progressive di comunità statali indisponibili a superare se stesse nell'Europa unita, anzi, vieppiù rafforzate da un sentimento anti-europeo diffuso che, specie oggi, sembra irresistibile.

Una ricerca sull'integrazione come processo di unificazione dovrebbe riportare l'attenzione degli studiosi e dei cittadini nella corretta prospettiva. Se l'obiettivo è un'Europa unita, e l'azione delle istituzioni europee e di quelle nazionali vanno in questa direzione, il mutamento costituzionale è ad un tempo inevitabile e necessario. Il nostro compito di europei è, allora, trovare gli strumenti adeguati per accompagnarlo verso quest'obiettivo comune.

7. Riferimenti bibliografici

- Amato, G. [1998], *Il potere e l'antitrust*, Bologna, Il Mulino.
- Amato, G. [2007], *Riflessioni*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2005, L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova, Cedam, 173 ss.
- Angelini, F. e Benvenuti, M. (a cura di) [2012], *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene.
- Barbera, A. [2016], *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Giuffrè, 2016, ristampa della voce *Costituzione della Repubblica italiana*, già pubblicata in *Enc. dir., Annali*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 2015.
- Barbera, A. [2018], *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quad.cost.*, 149 ss.
- Bartole, S. [2004], *Interpretazioni e trasformazioni della costituzione*, Bologna, Il Mulino.

- Bartole, S. [2018], *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quad.cost.*, 295 ss.
- Bernardi, A. (a cura di) [2017] *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, Jovene.
- Bernardi, A. [2017], *I controlimiti al diritto dell'Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, in Id. (cur.), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, Jovene, VII ss.
- Berti, G. [2002], *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 381 ss.
- Bifulco, R. e Roselli, R. (a cura di) [2013], *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli.
- Bilancia, P. (a cura di) [2012], *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, Giuffrè.
- Bologna, C. [2010], *Stato federale e "national interest": le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, Bononia University Press.
- Bucalo, M.E. [2018], *Autorità indipendenti e soft law. Forme, contenuti, limiti e tutele*, Torino, Giappichelli.
- Caravita, B. [2014], *Il Federalizing process europeo*, in www.federalismi.it, 17/2/2014, 1 ss.
- Caravita, B. [2015], *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli.
- Cartabia, M. e Weiler, J.H.H. [2000], *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino.
- D'Amico, M. e Biondi, F. (a cura di) [2017], *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, Franco Angeli.
- Dani, M. [2013], *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, cedam.
- de Vergottini, G. (a cura di) [2015], *Europa nella crisi: Quo vadis?*, Percorsi costituzionali, Napoli, Jovene.
- Di Federico, G. [2017], *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Fabbrini, F. [2018], *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino.
- Faraguna, P. [2015], *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, Franco Angeli.
- Favilli, C. [2018], *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quad.cost.*, 361 ss.
- Fioravanti, M. [2014], *La trasformazione costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 299 ss.
- Giovannelli, A. [2014a], *La governance economica europea. Un cantiere aperto*, in Id. (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni stati dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 1 ss.
- Giovannelli, A. [2014b], *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni stati dell'Unione*, Torino, Giappichelli
- Giupponi, T.F. [2014], *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 51 ss.
- Guastaferrò, B. [2018], *Derubricare i conflitti costituzionali per risolverli: sezionando il caso Taricco*, in *Quad. cost.*, 441 ss.
- Halmai, G. [2018], *How the EU can and should cope with illiberal Member States*, in *Quad.cost.*, 313 ss.
- Ibrido, R. [2017], *L'unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Milano, Franco Angeli.

- Jellinek, G. [1906], *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung: eine staatsrechtlich-politische Abhandlung*, Berlin, Haring, trad. it. pariziale, a cura di M. Carducci, *Mutamento e riforma costituzionale*, Cavallino (Le), Pensa, 2004.
- La Pergola, A. [1993], *L'Unione europea fra il mercato comune ed un moderno tipo di Confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3 ss.
- Luciani, M. [2014], *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, Giuffrè, 1 ss.
- Luciani, M. [2013], *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, in rivista Aic 1/2013, www.rivistaaic.it, 1 ss.
- Kelsen, H. [1920], *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, trad. it., a cura di A. Carrino, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989.
- Mancini, F. (1998), *Per uno Stato europeo*, in *Il Mulino*, 377, 408 ss.
- Manzella, A. [2003], *Lo Stato «comunitario»*, in *Quad. cost.*, 273 ss.
- Manzella, A. [2013], *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Mengozzi, P. [1992], *La rule of law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale*, in *Riv. dir. eur.*, 511 ss.
- Morrone, A. [2005], *Una costituzione per l'Europa o l'Europa è una costituzione?*, in A. Zanobetti Pagnetti (a cura di), *La costituzione europea. Una riflessione interdisciplinare*, Giappichelli, Torino, 33 ss.
- Morrone, A. [2007], *Il principio di sussidiarietà e l'integrazione europea pluralistica*, in E. Castorina (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, 150 ss.
- Morrone, A. [2013], *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 3, 353 ss.
- Morrone, A. [2014], *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 79 ss.
- Morrone, A. (a cura di) [2015], *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli.
- Morrone, A. [2017], *Sovranità*, relazione al XXXI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, in *Rivista dell'Associazione dei costituzionalisti*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2017, pp. 1-108, nonché ora in *Annuario 2016 – Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità, Rappresentanza, Territorio*, Napoli, Jovene, 2017, 3 ss.
- Morrone, A. [2018a], *Tendenze del federalismo in Europa, dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 5 ss.
- Morrone, A. [2018b], *Federalismo e democrazia. Spunti teorici sull'opposizione unità-secessione*, in www.federalismi.it, 2/2018, 1 ss.
- Morrone, A. [2018c], *Fonti normative*, Bologna, Il Mulino.
- Pace, A. [2002], *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, Cedam.
- Paladin, L. [1996], *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Palermo, F. [2005], *La forma di stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam.
- Patruino, L. [2012], *L'elasticità della costituzione*, Torino, Giappichelli.
- Pierandrei, F. [1965], *La Corte costituzionale e le «modifiche tacite» della costituzione*, in *Foro Padano*, 1951, IV, c. 185 ss. e in *Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja*, Bologna, Zanichelli, 1953, ora in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 81 ss.
- Pizzorusso, A. [2011], *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca. Disposizioni della legge in generale*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, II ed.

- Polimeni, S. [2018], *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le corti*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Romano, S. [1901], L’instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione, in *Archivio giuridico «Filippo Serafini»*, LXVIII, 3 ss., ora in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, Giuffrè, 1969, 27 ss.
- Rossi, L. [1940], L’«elasticità» dello Statuto italiano, in Id., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, Cedam, 27 ss.
- Ruggeri, A. [2006], *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in www.forumcostituzionale.it.
- Ruggeri, A. [2018a], *Le modifiche tacite della costituzione, settant’anni dopo*, in <https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/307-antonio-ruggeri-le-modifiche-tacite-della-costituzione-settant-anni-dopo>.
- Ruggeri, A. [2018b], “itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, XXI, *studi dell’anno 2017*, Torino Giappichelli.
- Schmitt, C. [1928], *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, trad. it., *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè.
- Taborowski, M. [2018], *The European Commission launches Art. 7 TEU proceedings against Poland for breach of Rule of Law*, in *Quad.cost.*, 238 ss.
- Tanca, A. (2018), *Brexit: l’esito di una relazione problematica*, in *Quad. cost.*, 341 ss.
- Treves, G. [1969], *Duttilità della costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. IV, *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 621 ss.
- Vecchio, F. [2012], *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell’europeizzazione dei controlimiti*, Torino, Giappichelli.
- Weiler, J.H.H. (2003), *La tesi dello stato europeo e la sua critica: uno scambio con F. Mancini (1998)*, in Id., *The Constitution of Europe (1999)*, trad. it., *La costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 537 ss.