

Giuseppe PALMA

Marco MORI

§§§

**L'INCOMPATIBILITA'
TRA COSTITUZIONE ITALIANA
ED EVENTUALE COSTRUZIONE DEGLI "U.S.E."
("STATI UNITI D'EUROPA")**

I PRINCIPALI ASPETTI DI CRITICITA'

§§§

Paper

INDICE

- **PARTE PRIMA**

a cura dell'Avv. Giuseppe PALMA

- I limiti all'ingresso delle norme internazionali (ed europee) nell'Ordinamento giuridico italiano e i limiti alla revisione costituzionale (**pag. 3**)
- Le implicazioni di natura costituzionale che derivano dalle definizioni di Stato e di forma repubblicana (**pag. 8**)
- Conclusioni (**pag. 10**)

- **PARTE SECONDA**

a cura dell'Avv. Marco MORI

- Il divieto costituzionale alle cessioni di sovranità (**pag. 12**)
- Limiti alla revisione della Costituzione (**pag. 20**)
- Conclusioni (**pag. 24**)

- **BIBLIOGRAFIA** per entrambe le Parti del *paper* (**pag. 25**)

PARTE PRIMA

a cura dell'Avv. Giuseppe PALMA

1. I limiti all'ingresso delle norme internazionali (ed europee) nell'Ordinamento giuridico italiano e i limiti alla revisione costituzionale

Prima di leggere il presente lavoro, consiglio la lettura del mio precedente *paper* intitolato: *“L’incompatibilità tra Costituzione italiana e Trattati dell’Unione Europea. I principali aspetti di criticità”*, pubblicato in data 09 settembre 2015 sulla rivista giuridica elettronica *Diritto & Diritti* (diritto.it)¹.

Mi corre l’obbligo dover ribadire - come ho avuto modo di dimostrare nei miei precedenti *paper*, articoli e monografie – **la supremazia della nostra Costituzione nei confronti delle norme europee di qualunque Fonte.** Tale supremazia, come ha più volte affermato la Corte Costituzionale, riguarda i **Principi Fondamentali dell’Ordinamento costituzionale** e i **diritti inalienabili della persona**², i quali rappresentano il **«limite all’ingresso**

¹ *Diritto & Diritti* (ISSN 1127-8579), rivista giuridica elettronica (diritto.it). Mio *paper* pubblicato in data 09 settembre 2015 nella sezione diritto costituzionale: <http://www.diritto.it/docs/37310-l-incompatibilit-tra-costituzione-italiana-e-trattati-dell-unione-europea>

² La Corte Costituzionale, con Sentenza del 13 luglio 2007 n. 284, afferma: *“Ora, nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi, in forza dell’art. 11 della Costituzione, soprattutto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l’applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi – come si è verificato nella specie – in ordine all’esistenza*

delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione»³.

Oltre a quanto premesso e alle condizioni poste dall'art. 11 della Costituzione alle limitazioni di sovranità (delle quali si parlerà più avanti), è opportuno precisare che, nell'annovero dei cosiddetti “**CONTROLIMITI**”, vanno altresì inclusi - come sostiene correttamente Luciano Barra Caracciolo⁴ - anche: **a)** i “**principi supremi**” sui quali trova fondamento l'Ordinamento costituzionale (in parte coincidenti con i Principi Fondamentali rubricati nei primi 12 articoli della Costituzione), quindi anche **le disposizioni di cui alla Parte Prima** che rappresentano – scrive Barra Caracciolo – “*quell'intera enunciazione dei principi programmatici che rappresentano il campo della “specificazione” degli stessi diritti fondamentali [...]*”, cioè “*quelle previsioni che segnano un percorso in assenza del quale i principi-fine rimarrebbero in costante pericolo di rimanere irrealizzati*”⁵; **b)** **la forma repubblicana**, intesa nella sua più vasta accezione.

Ciò premesso, merita altresì una precisazione il tema riguardante quelle che sono le Parti della Costituzione che non possono essere oggetto di revisione costituzionale (attraverso la procedura aggravata prevista dall'art. 138 Cost.). Fermo restando la possibilità di sottoporre a revisione l'intera Parte Seconda (**seppur nel rispetto dei principi inderogabili della Costituzione primigenia**), è opportuno affermare che – oltre al **limite esplicito dettato dall'art. 139 Cost.** (“*La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione*

del conflitto. La non applicazione (del diritto interno – nda) deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa Corte, del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona”.

³ Corte Costituzionale, **Sentenza n. 238/2014**.

⁴ Luciano Barra Caracciolo, “*Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati europei*”, Dike Giuridica Editrice, 2013.

⁵ Luciano Barra Caracciolo, opera citata.

costituzionale”, dove per forma repubblicana deve intendersi il suo più ampio significato di cui si dirà più avanti), **v’è un ulteriore limite (implicito)** rappresentato dai “**principi supremi**”⁶ sui quali si fonda l’ordinamento costituzionale (quindi non solo i Principi Fondamentali ma anche – ad esempio – alcuni principi sanciti nella Parte Prima come la libertà personale, la libertà di domicilio, la libertà di pensiero, la libertà di stampa, la libertà dell’arte e della scienza, la libertà di insegnamento, la tutela del lavoro in ogni sua forma ed applicazione etc...). Per quanto riguarda, invece, la Parte Prima della Costituzione (ossia quella rubricata dall’art. 13 all’art. 54 della Costituzione), essa può essere soggetta a revisione costituzionale solo in melius, cioè solo se l’eventuale revisione è migliorativa rispetto al testo licenziato dall’Assemblea Costituente (impresa davvero ardua!). In ogni caso, un’eventuale revisione della Parte Prima non può mai sacrificare “*quell’intera enunciazione dei principi programmatici che rappresentano il campo della “specificazione” degli stessi diritti fondamentali*”⁷.

Ciò detto, si ritiene opportuno in questa sede porre l’accento sia **sulle condizioni poste dall’art. 11 della Costituzione alle limitazioni di sovranità**, sia sul significato di **forma repubblicana** di cui all’art. 139 della Carta Costituzionale.

La norma costituzionale che si è utilizzata (tradendone l’intenzione attribuitale dall’Assemblea Costituente) al fine di giustificare le irragionevoli ed illegittime cessioni di sovranità realizzatesi con la sottoscrizione - e successivamente con l’autorizzazione alla ratifica - dei Trattati dell’UE, è l’art. 11: “*L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di*

⁶ Sull’argomento è possibile consultare le Sentenze della Corte Costituzionale n. 18 del 1982; n. 170 del 1984 e n. 1146 del 1988.

⁷ Luciano Barra Caracciolo, opera citata.

risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

Le cessioni di sovranità nazionale (fatte passare illegittimamente per limitazioni) in favore dell’Unione Europea troverebbero pertanto fondamento costituzionale (per quanto riguarda ovviamente la posizione del nostro Paese) in quest’ultima parte della disposizione di cui all’art. 11 Cost. (“**consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo**”), ma, come il lettore potrà rendersi conto, tali limitazioni sono fortemente circoscritte a due rigidi requisiti: **1)** le condizioni di parità con gli altri Stati; **2)** la necessità di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

In ordine alle **condizioni di parità con gli altri Stati** si ritiene di dover evidenziare che il concetto di **parità** (che non può essere sganciato da quello di reciprocità) è stato del tutto svilito dall’**acritica** ed incondizionata adesione da parte del nostro Paese al “progetto europeo” e ai suoi Trattati, i quali, come ho già dimostrato in miei precedenti *paper* e libri, hanno volutamente **esautorato la nostra Costituzione** rendendola sostanzialmente inefficace al cospetto del diritto originario dell’Unione. Il tutto nel più assoluto silenzio di *media* e Istituzioni. In merito, invece, alla necessità di **assicurare pace e giustizia fra le Nazioni**, è doveroso sottolineare che il progetto europeo ha garantito – per la prima volta nella Storia del Vecchio Continente – che in Europa non si spari più un solo colpo di fucile da circa settant’anni, tuttavia il mondo è “cambiato” e le nuove guerre si combattono “semplicemente” con le armi del debito pubblico, della speculazione finanziaria, della svalutazione del lavoro, della disoccupazione e dell’impoverimento generale! E i morti che ne derivano sono sullo stesso piano dei morti da bombardamento, anche se fanno meno clamore e sono maggiormente assorbibili dall’indignazione popolare!

La disposizione costituzionale di cui all'art. 11 – scritta quindi solo per favorire la nostra adesione ad organizzazioni internazionali che avessero la mera finalità di garantire la pace e la giustizia fra le Nazioni e non per altro - è stata successivamente utilizzata quale trampolino di lancio della Comunità/Unione Europea.

Scrive Simonetta Gerli: «Il ricorso all'articolo 11 Cost. è frutto di una manipolazione interpretativa, come risulta chiaramente dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente [...]. Le limitazioni di sovranità, cui l'articolo 11 si riferisce, sono da intendersi come relative ad operazioni di carattere militare in un contesto in cui l'Italia, da poco uscita dalla seconda guerra mondiale, rinunciava formalmente all'uso della forza bellica e desiderava inserirsi nei meccanismi di risoluzione delle controversie che l'ONU aveva predisposto, accettandone i condizionamenti [...].»⁸.

Una parte della dottrina, minoritaria per la verità, sostiene invece che le limitazioni di sovranità nazionale in favore della Comunità/Unione Europea troverebbero piattaforma costituzionale giustificativa anche in virtù della disposizione di cui all'art. 10 co. I Cost.: **“L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”**. Si tratta, tuttavia, di un orientamento **poco condivisibile**, infatti il diritto originario dell'Unione Europea (rappresentato principalmente dai Trattati europei) non può inquadrarsi in quel complesso di norme – siano esse pattizie o consuetudinarie - del **diritto internazionale generalmente riconosciute**, fatta eccezione per quel che concerne il cosiddetto **“diritto intermedio”** (che si colloca tra il diritto originario e quello derivato dell'UE) rappresentato dal diritto internazionale consuetudinario (quando non derogato

⁸ Simonetta Gerli (a cura di), *“Compendio di Diritto dell'Unione Europea. Aspetti istituzionali e politiche dell'Unione”*, Edizioni Giuridiche Simone, 2014.

dai Trattati istitutivi dell'Unione) e pattizio (quando vincola l'Unione). Ciononostante, si ritiene fondamentale dover menzionare una importantissima **Sentenza della Corte Costituzionale**, la n. 238/2014 sopra citata e che qui ripropongo, la quale afferma che *“non v'è dubbio (omissis...) che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un «limite all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione» ed operino quali “controlimiti” all'ingresso delle norme dell'Unione Europea [...]”*.

2. Le implicazioni di natura costituzionale che derivano dalle definizioni di Stato e di forma repubblicana

Per quanto riguarda, infine, la **definizione di forma repubblicana**, questa non può essere interpretata unicamente come forma di Stato opposta alla monarchia, ma va altresì intesa quale contenitore di quell' *“ampio spazio creativo del concetto di Repubblica necessariamente assunto come **inscindibile da quello di democrazia**”⁹ e di uguaglianza sostanziale.*

Ciò detto, la Repubblica italiana, che è una *Repubblica democratica fondata sul lavoro* (art. 1, primo comma, della Costituzione), nasce come Stato sovrano libero e indipendente da qualsiasi ingerenza esterna (con le limitazioni – e non cessioni - di cui agli artt. 10 e 11 della Costituzione, ma entro i rigidi paletti sopra specificati), titolato ad esercitare l'**imperium** proprio degli Stati sovrani. Meritano dunque un cenno, successivamente meglio dettagliati nella parte a cura del collega Avv. Mori, quelli che sono gli **elementi costitutivi** dello Stato, che è l'organizzazione di un popolo sopra un territorio, sotto un unico potere di

⁹ Luciano Barra Caracciolo, opera citata.

imperio: **a) il POPOLO**, cioè l'insieme dei soggetti aventi *status* di cittadini, che sono destinatari di diritti e doveri connessi a tale *status*; **b) il TERRITORIO**, quindi uno spazio ben delineato all'interno del quale lo Stato esercita il suo *imperium*; **c) la POTESTA' DI IMPERIO**, ossia la **SOVRANITA'** esercitata dallo Stato attraverso gli organi dell'Ordinamento costituzionale. Nel nostro ordinamento, in considerazione di quanto dettato dal secondo comma dell'art. 1 della Costituzione, "***la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione***" (cioè attraverso le norme giuridiche e gli organi previsti dall'Ordinamento costituzionale). E in questa cornice trovano piena funzionalità il Potere legislativo, il Potere esecutivo e l'Ordinamento giudiziario. La sovranità dello Stato, inoltre, riguarda anche (e soprattutto) la **moneta** e la **difesa**.

Ciò premesso, alla luce di quanto previsto dal dettato costituzionale, l'eventuale costituzione degli Stati Uniti d'Europa (U.S.E., "United States of Europe") – che ovviamente comporterebbe la cessione illegittima da parte dell'Italia anche di quella forza (imperio) insista nel concetto stesso di Stato sovrano qual è il nostro Paese – è del tutto NON conforme non solo al concetto di Stato cui si fonda il nostro Ordinamento costituzionale (la cui sovranità, ripeto, appartiene al popolo), ma soprattutto all'ampio concetto di forma repubblicana (e quindi di Stato) che non può essere oggetto di revisione costituzionale, limite esplicito sancito dall'art. 139 Cost.!

Le limitazioni (e non cessioni) di sovranità cui fa riferimento l'art. 11 della Costituzione (che come si è già visto furono previste dall'Assemblea Costituente solo ed esclusivamente nell'ambito di quei meccanismi di risoluzione delle controversie che l'ONU aveva predisposto e dei quali l'Italia ne accettava i relativi condizionamenti) non annoverano in alcun modo né le cessioni di sovranità monetaria (cessione illegittima già avvenuta attraverso una forzatura inaccettabile) né tantomeno le cessioni di sovranità attinenti all'imperio di carattere istituzionale e politico!

Ma v'è di più: un'eventuale costruzione degli U.S.E. potrebbe aver luogo solo attraverso la sottoscrizione - e successiva procedura di ratifica - di un Trattato da inquadrarsi giuridicamente all'interno dei Trattati dell'Unione Europea, e ciò comporterebbe **non pochi elementi di criticità nel rapporto con la nostra Costituzione**. I Trattati dell'UE, al di là dei limiti che si sono visti sinora, **non possono in alcun caso sottrarre agli organi dell'Ordinamento costituzionale l'esercizio di quelle competenze proprie di Parlamento, Governo e Ordine giudiziario**, e, semmai ciò avvenisse all'interno dei limiti di cui sopra, **tale sottrazione NON PUO' MAI ALTERARE la Repubblica come Stato sovrano e Stato di diritto!**

A tal proposito si ritiene opportuno citare il pensiero di uno dei Padri Costituenti, il calabrese **Costantino Mortati**, il quale affermava: **“Passando all'esame dei limiti, è da ritenere che essi debbano ritrovarsi in tutti i principi fondamentali, sia organizzativi che materiali, o scritti o impliciti, della Costituzione: sicché la sottrazione dell'esercizio di alcune competenze costituzionalmente spettanti al Parlamento, al Governo, alla giurisdizione,...dev'essere tale da non indurre alterazioni del nostro Stato come Stato di diritto democratico e sociale”**, il che renderebbe fortemente dubbia – scrive Barra Caracciolo - la stessa ratificabilità del Trattato di Maastricht e poi di Lisbona¹⁰.

3. Conclusioni

Si sente spesso parlare, soprattutto negli ultimi tempi, di **“superamento degli Stati Nazionali”** in favore di un unico Stato europeo che – con la totale “integrazione” politica, militare e fiscale – eserciterebbe il potere di imperio in

¹⁰ Luciano Barra Caracciolo, opera citata.

luogo dei 28 Paesi dell'Unione. Tale eventualità, oltre ai gravi aspetti di criticità di natura costituzionale sopra evidenziati e che qui di seguito si riassumeranno, collide aspramente anche con i concetti di **Patria** e **Nazione** espressamente richiamati dalla Costituzione stessa (es. artt. 52 e 67 Cost.), oltre che con **l'esplicito dovere di fedeltà alla Repubblica e alla Costituzione** richiesto a tutti i cittadini dal primo comma dell'art. 54 Cost.

Tutto ciò premesso, **l'eventuale costruzione degli Stati Uniti d'Europa** (con relativa cessione della sovranità politica, militare e fiscale) è del tutto **INCOMPATIBILE** con la nostra Costituzione, e, in particolar modo:

- 1) con i principi inderogabili sui quali trova fondamento la **Costituzione primigenia**, cioè con i “**principi supremi**” dell'Ordinamento costituzionale (in parte coincidenti con i Principi Fondamentali rubricati dall'art. 1 all'art. 12 Cost.);
- 2) con il concetto di Stato (*Repubblica democratica*) la cui **sovranità appartiene al popolo** che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, quindi anche con quelle norme contenute nella **Parte Prima della Carta che specificano l'esercizio dei rapporti politici**, oltre che con quelle norme contenute nella **Parte Seconda che specificano gli organi costituzionali deputati all'esercizio della sovranità**, dettagliandone – appunto - limiti e forme;
- 3) con le **condizioni poste dall'art. 11 Cost. alle limitazioni di sovranità**, secondo le intenzioni dell'Assemblea Costituente;
- 4) con il più **ampio significato di “forma repubblicana”** che, ai sensi dell'art. 139 Cost., non può essere oggetto di revisione costituzionale, quindi **non può subire stravolgimenti in favore di organismi sovranazionali** (estranei al dettato costituzionale e alle intenzioni dell'Assemblea Costituente) **atti ad esercitare al posto della Repubblica un imperium sul quale la Costituzione non consente né limitazioni né tantomeno cessioni.**

Avv. Giuseppe PALMA

(del foro di Brindisi)

PARTE SECONDA

a cura dell'Avv. Marco MORI

1. Il divieto costituzionale alle cessioni di sovranità

Per dibattere di **sovranità** occorre anzitutto definire ed individuare gli elementi che costituiscono necessariamente uno Stato, qualunque sia la sua forma giuridica:

- a) il Popolo;**
- b) il Territorio;**
- c) la Potestà d'imperio (ovvero la sovranità).**

I concetti di popolo e di territorio non necessitano di particolari spiegazioni, sono ovvi. **Meno immediata è invece la fondamentale comprensione della definizione della potestà d'imperio.**

La potestà d'imperio è il potere supremo che spetta allo Stato sul proprio territorio: trattasi del potere giuridicamente indipendente - incondizionato ed in condizionabile - di imporre la sua volontà sui propri cittadini.

La potestà d'imperio comprende dunque la capacità giuridica di impartire – coattivamente - ordini aventi il carattere dell'obbligatorietà per chi vive all'interno di un ben definito spazio territoriale; è naturalmente originaria e sorge esattamente nel momento in cui lo Stato nasce poiché è proprio essa che consente di identificarne l'esistenza, la quale può dirsi effettiva solo nel momento in cui il territorio è sottoposto ad un ordinamento sovrano.

La natura incondizionata di questo potere **implica che lo Stato possa fare**

letteralmente “ciò che vuole” senza alcun limite giuridico, non essendovi materia sulla quale esso non possa liberamente intervenire disciplinandola con le sue leggi.

Vi è poi un'ovvia differenza tra Stato democratico e dittatura che si evince semplicemente dal fatto che in una democrazia la sovranità appartiene al popolo complessivamente inteso: **precisamente, in una democrazia rappresentativa come quella italiana, il popolo elegge i suoi rappresentanti delegando momentaneamente a questi l'esercizio della sovranità.** Conformemente alla Costituzione, dunque, il voto deve essere eguale, personale, libero e segreto (art. 48 Cost.), e ciò a specificazione del “principio supremo” dettato dall'art. 1:

*“L'Italia è una **Repubblica democratica**, fondata sul lavoro.*

La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

Ed ecco il punto nodale. **Cosa succede se quote di sovranità vengono cedute? Semplicemente accade che i rappresentanti del popolo non possono più decidere in determinate materie benché investiti della sovranità originaria, perdendo in tal senso l'indipendenza e l'incondizionabilità della potestà d'imperio. Qualora la sovranità dovesse essere esercitata – seppur in via indipendente - dal popolo e dal territorio che sono costretti a subire la potestà d'imperio di un terzo soggetto giuridico, non si può più parlare di Stato sovrano venendo meno uno dei suoi imprescindibili elementi fondanti.**

Dopo la tragedia della seconda guerra mondiale i Padri Costituenti avevano tuttavia compreso che la sovranità di uno Stato, necessariamente incondizionata sotto il profilo interno, dovesse incontrare limiti in materia di politica estera per non scontrarsi nuovamente con gli analoghi poteri sovrani di altri Paesi e non arrivare a ripetere i tragici errori del passato.

La collaborazione internazionale ed una diffusione dei valori solidaristici accolti nella nostra Carta erano correttamente individuati come l'unica via per la pace.

La fusione tra Stati e la cancellazione dell'Italia come Nazione sovrana ed indipendente non furono invece mai contemplati nella Costituzione, che scelse la via - diametralmente opposta - della definitività della forma repubblicana. E ciò nonostante vi fossero correnti federaliste in seno all'Assemblea Costituente che parlavano apertamente anche di Stati Uniti d'Europa.

Infatti una cosa è il dibattito che si svolse, di cui più avanti sono riportati alcuni stralci, altro è il testo definitivo della Costituzione che da tale dibattito è scaturito.

In ossequio al dovere dell'Italia di uniformarsi alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, laddove esse siano compatibili con i principi fondamentali del nostro ordinamento e con i diritti inalienabili dell'uomo e sempre ed esclusivamente in funzione dell'obiettivo del mantenimento della pace tra Stati, venne introdotto nella Carta l'art. 11 ed il concetto di "limitazioni di sovranità" per fini di pace, la cui manipolazione interpretativa è la diretta concausa del disastro economico e sociale che oggi il Paese vive. **Sono state così indebolite le naturali difese all'aggressione da parte di un regime totalitario.**

L'articolo 11 Cost. recita testualmente:

*"L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; **consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo**".*

Ciò detto, la sovranità può essere limitata unicamente se ciò avviene al solo scopo di evitare i conflitti tra Nazioni e in una necessaria condizione di reciprocità tra le stesse. La norma era palesemente pensata per l'O.N.U. e non certo per l'Unione Europea.

Ciò premesso, **ai profani del diritto resta difficile distinguere tra**

“**cessione**” e “**limitazione**” di sovranità, ma la differenza è davvero **semplice**: limitare la sovranità significa contenere la propria potestà d'impero (la sovranità, appunto), ovvero non esercitarla in determinate materie omettendo di legiferare oppure conformando la propria legislazione alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute qualora esse siano compatibili con i principi fondamentali e i diritti inalienabili dell'uomo (art. 10 Cost.); cedere la sovranità, invece, significa consegnare definitivamente un proprio potere ad un terzo soggetto esterno al Paese che lo eserciterà al suo posto.

Una sovranità limitata è dunque contenuta nella sua esecuzione ma resta comunque nella totale disponibilità del popolo che può sempre revocare ogni decisione in tale senso; quella ceduta - invece - è persa a titolo definitivo. La limitazione di sovranità finalizzata alla pace ha poi un preciso riferimento a quelle azioni di potestà d'imperio che hanno effetti specifici al di fuori del nostro ordinamento e del nostro territorio, e che dunque possono essere limitate per evitare conflitti.

Con l'Unione Europea, prevedendo addirittura meccanismi sanzionatori effettivi per chi non rispetta alcuni dei vincoli esterni, siamo andati molto oltre il dettato costituzionale e le intenzioni della Costituente, infatti **non v'è alcun dubbio che si debba parlare di cessione di sovranità poiché si è dotato addirittura un terzo soggetto estraneo di un potere di coercizione effettivo sul popolo e sul territorio italiano.**

L'attribuzione a terzi di poteri sovrani sul nostro territorio (terzi dotati addirittura di autonomi poteri di coercizione) è esattamente ciò che è stato fatto poiché non si è mai esaminato il tema nei termini in cui lo si legge in queste pagine, partendo quindi sia dalla nozione di Repubblica italiana che dalla definitività della sua esistenza sancita ex art. 139 Cost.

Quando in passato la Corte Costituzionale ha acconsentito alla diretta applicazione dei Regolamenti comunitari nel nostro ordinamento ha dunque omesso di valutare la compatibilità di tale decisione rispetto ai limiti invalicabili dei principi fondamentali dell'ordinamento previsti dagli articoli 1, 10, 11 e 139

Cost., e questo perché - come si è già detto detto - la Corte è sempre vincolata all'ordinanza di rimessione, non potendo estendere il suo esame ad argomenti ulteriori. Tutto ciò però, come si è già scritto, ha indubbiamente contribuito alla manipolazione interpretativa del concetto di limitazione di sovranità a cui oggi assistiamo, pertanto la Corte si è fermata ad una visione parziale della Carta.

Ciò premesso si ritiene quindi che **la sovranità appartenga al popolo e che le limitazioni alla stessa** (consentite dalla Costituzione) **debbono rimanere di esclusiva competenza del popolo italiano e non possano essere effettuate sotto la forma di deleghe in bianco ad un ordinamento esterno al nostro.**

Riepilogando, possiamo dunque ribadire che **la definizione di Stato comporta la giuridica incondizionabilità della potestà d'imperio, ergo l'indipendenza e la sovranità sul proprio territorio. Se si subiscono decisioni che hanno effetti interni ad opera di organismi stranieri non possiamo più parlare di Stato, sic et simpliciter.**

I Padri Costituenti, quando parlavano di limitazioni di sovranità, si riferivano ovviamente agli effetti del potere d'imperio italiano fuori dai nostri confini, effetti che potevano creare una contrapposizione d'interessi che avrebbe potuto minacciare la ritrovata pace. Ed è proprio questo il senso costituzionale delle "limitazioni", le quali non possono travalicare, fino a compromettere, l'attribuzione della sovranità al suo naturale "proprietario" che resta il popolo italiano ex art. 1 Cost.

Leggiamo ora frammenti dei verbali della "Costituente" che esplicitano l'interessante dibattito che ha portato alla genesi della norma, verbali che dimostrano ampiamente come il concetto di limitazione della sovranità sia sempre stato inteso esclusivamente con la funzione di salvaguardare la pace tra Nazioni **e non in adesione a correnti federaliste europee che ponevano in discussione la definitività della forma repubblicana dello Stato.**

Si riportano qui di seguito due interventi del 3 dicembre 1946 in sede di commissione per la Costituzione (che elaborava un progetto per la Costituzione) da presentare all'aula dell'Assemblea Costituente:

- **Mario Cevolotto**: *“non ha niente in contrario alla prima parte dell'articolo, il cui concetto è stato già adottato in altre Costituzioni (n.d.s. il ripudio della guerra). Nutre invece forti dubbi sulla seconda parte perché, pur essendo convinto che in relazione all'Organizzazione delle Nazioni Unite potranno stabilirsi delle norme per cui tutti gli Stati debbano consentire a limitazioni della loro sovranità, non vede il motivo di introdurre nella Costituzione un principio di questo genere, che, a suo avviso, è piuttosto materia di trattative e di rapporti internazionali (n.d.s. ovvero non era disponibile ad autorizzare a livello costituzionale limitazioni preventive di sovranità che voleva fossero valutate caso per caso). Data la variabilità dei rapporti internazionali, pensa che farne cenno nella Costituzione vorrebbe dire cristallizzare una materia che è di per se stessa mutevole. Per queste ragioni, propone di limitare l'esame e l'eventuale approvazione alla sola prima parte dell'articolo”.*
- **Camillo Corsanego**: *“prega l'onorevole Cevolotto di recedere dalla sua opposizione alla seconda parte dell'articolo. Gli sembra infatti opportuno affermare nella Costituzione questo principio dell'autolimitazione della sovranità, in considerazione che quasi tutte le rovine che si sono verificate in questi ultimi tempi, sono dovute alla protervia con cui ogni Stato ha voluto sostenere in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità. Se si vuole veramente arrivare ad un lungo periodo di pace tra i popoli, bisogna invece che le Nazioni si assoggettino a norme internazionali che rappresentino veramente una sanzione. Fare una Costituzione moderna che finalmente rompa l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere*

dall'altro un'autorità superiore che dirima tutte le controversie (n.d.s. Vi era favore ad una limitazione di quelle sovranità che avevano effetti all'esterno del territorio italiano), *gli sembra che sarebbe mettere la Repubblica italiana tra i pionieri del diritto internazionale”.*

Appare dunque evidente che il concetto di limitazione riguardasse solo l'O.N.U., di cui peraltro i Costituenti non mancarono di evidenziarne le criticità specie per la posizione di preminenza delle potenze vincitrici che rendevano di fatto inapplicata la richiesta “reciprocità” nelle limitazioni¹¹,

Successivamente, il 24 gennaio 1947, la commissione per la Costituzione riunita in seduta plenaria esaminava il progetto di Costituzione, **ed ancora una volta il concetto tra pace e limitazioni di sovranità emergeva come un unicum inscindibile. Si volevano limitazioni unicamente a tale esclusivo fine, non volendo in alcun modo menomare la sovranità e l'indipendenza del Paese attraverso qualsivoglia assetto istituzionale di stampo federalistico.**

L'On. Meuccio Ruini dava dunque lettura di quello che allora era numerato come articolo 4 del progetto di Costituzione a cui seguiva la verbalizzazione del dibattito:

“L'Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad un'organizzazione internazionale che

¹¹ Le Nazioni Unite nascono, con la firma del relativo Statuto, il 26 giugno 1945 allo scopo di favorire la pacifica risoluzione delle controversie internazionali e promuovere il rispetto dei diritti umani ovunque nel mondo. All'interno di esse i membri permanenti del consiglio di sicurezza godono del diritto di veto sulle decisioni prese, con conseguente venir meno delle condizioni di reciprocità tra gli Stati. Nelle Nazioni Unite vi sono, ancora oggi, Paesi che contano più degli altri rendendo di fatto un'utopia la realizzazione di un organismo mondiale che promuova la pace e la giustizia tra i popoli.

assicuri la pace e la giustizia per i popoli”.

Avverte che su questo articolo, l'onorevole Lussu ha presentato un emendamento, consistente nel sostituire all'espressione “organizzazione internazionale” l'altra “organizzazione europea ed internazionale”.

*Lussu chiarisce lo spirito del suo emendamento, che è l'espressione del desiderio manifestato da alcune correnti politiche esistenti in Italia ed anche da parecchi colleghi dell'Assemblea Costituente. Il desiderio è quello di non escludere la possibilità che, in un futuro prossimo o lontano, sia possibile dare un'organizzazione federalistica all'Europa. **Per questa esigenza, appunto, sarebbe opportuno introdurre nella Costituzione questo riferimento ad una concezione federalistica limitata eventualmente anche all'ambito europeo”.***

Il Presidente Ruini poneva ai voti l'emendamento presentato dall'onorevole Lussu che NON VENIVA APPROVATO.

Questo rimarca ancora una volta che, seppur vi furono certamente tesi che pendevano verso un'Europa unita o federale, **esse non ebbero il sopravvento tanto che anche l'idea stessa di acconsentire a qualsivoglia limitazione di sovranità, dunque anche oltre il fine della pace, venne parimenti scartata.**

Fu invece, come già detto, **approvata l'immutabilità della forma repubblicana dello Stato ex art. 139 Cost., accantonando così (definitivamente) ogni progetto di Stati Uniti d'Europa o di federazione di Stati europei.**

Il concetto è esplicitato chiaramente dalla relazione di accompagnamento al progetto di Costituzione redatta **dall'On. Meuccio Ruini** in cui si legge testualmente:

“La costituzione, dopo aver affermato il concetto della sovranità nazionale, intende inquadrare nel campo internazionale la posizione dell'Italia: che dispone il proprio ordinamento giuridico in modo da adattarsi automaticamente alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Rinnegando recisamente la sciagurata parentesi fascista l'Italia

rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli. Stato indipendente e libero, l'Italia non consente, in linea di principio, altre limitazioni alla sua sovranità, ma si dichiara pronta, in condizioni di reciprocità e di eguaglianza, a quelle necessarie per organizzare la solidarietà e la giusta pace fra i popoli. Contro ogni minaccia di rinascente nazionalismo, la nostra costituzione si riallaccia a ciò che rappresenta non soltanto le più pure tradizioni ma anche lo storico e concreto interesse dell'Italia: il rispetto dei valori internazionali".

Non solo, dunque, venivano scartate apertamente le cessioni di sovranità, ma addirittura anche le limitazioni erano in linea di principio vietate, fatte salve quelle direttamente formulate in condizioni di reciprocità tra Nazioni aventi il solo scopo del raggiungimento e del mantenimento della pace.

Il 24 marzo 1947, in seno all'Assemblea Costituente, si arrivò alla definitiva approvazione dell'attuale formulazione dell'art. 11 Cost.

2. Limiti alla revisione della Costituzione

La Costituzione italiana è per definizione una Carta **RIGIDA**. Quando si parla di Costituzione rigida si intende una Carta fondamentale che impone per la sua modifica l'adozione di particolari procedure di revisione che sono specificatamente disciplinate dall'art. 138 Cost. in ossequio alla distinzione che esiste tra potere costituente e potere costituito.

Ma vi è di più: **la Costituzione italiana, come anticipato, prevede anche un cuore di norme che son ben più che rigide: trattasi infatti di norme immutabili, norme definitive.** A tal proposito l'art. 139 Cost. sancisce:

"La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale".

Quali sono, nello specifico, le norme immutabili della nostra Carta? La loro individuazione è di fondamentale importanza pratica.

Oltre al limite esplicito alla revisione rappresentato dal mantenimento della forma repubblicana dello Stato, vi sono anche quei **limiti sostanzialmente impliciti (proprio in quanto parti integranti ed inscindibili della stessa forma repubblicana) costituiti dai principi fondamentali dell'ordinamento**. Per principi fondamentali si fa riferimento agli articoli rubricati dall'art. 1 all'art. 12 della Costituzione, tuttavia in questi vanno altresì annoverati quelli che sono i cosiddetti "**principi supremi**" sui quali si fonda l'Ordinamento costituzionale, quindi anche i diritti inviolabili dell'uomo, il diritto al lavoro e la sua tutela, la libertà personale e di domicilio e tutti i diritti esplicitati e trattati nel dettaglio all'interno della Parte Prima della Carta, precisamente dall'art. 13 all'art. 54. Per essi il limite alla revisione vale quantomeno in riferimento al divieto di interventi peggiorativi.

Alla luce di quanto premesso sarebbero quindi ammissibili, almeno in astratto, interventi migliorativi con conseguente revisionabilità "*in melius*" delle disposizioni costituzionali rubricate dall'art. 13 all'art. 54, ovvero nel senso di una maggior protezione dei diritti che tutelano¹², oppure anche di una loro migliore specificazione ed argomentazione.

Rientra certamente nel concetto di forma repubblicana anche la stessa esistenza dell'Italia come Nazione sovrana ed indipendente poiché, appunto, "*l'Italia è una Repubblica democratica...*" (art. 1 Cost.).

Ciò detto si ritiene ancor più difficile accettare un dibattito sulla richiesta di

¹² Luciano Barra Caracciolo, "*Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati europei*", Dike Giuridica Editrice, 2013. **E inoltre:** Giuseppe Palma, "*Il male assoluto. dallo Stato di Diritto alla modernità Restauratrice. L'incompatibilità tra Costituzione e Trattati dell'UE. Aspetti di criticità dell'Euro*", Editrice GDS, 2014. **E inoltre:** Pier Giorgio Lucifredi, "*Lezioni di diritto costituzionale*", Bozzi editore, 1994. Quest'ultimo evidenzia che, ferma la prevalenza dell'orientamento che conferma l'immutabilità ex art. 139 Cost. delle norme che disciplinano i diritti inviolabili e le relative garanzie, esattamente al pari dei principi fondamentali, resta la difficoltà di tracciarne gli esatti confini.

maggior integrazione Europea attraverso la costruzione degli Stati Uniti d'Europa (U.S.E.). L'illustre **Piero Calamandrei**¹³ ebbe modo di affrontare l'argomento in parola in seno all'Assemblea Costituente¹⁴. In particolare, durante la seduta del 4 marzo 1947, affermò testualmente quanto segue:

“Un'ultima osservazione e avrò finalmente terminato. Onorevoli colleghi, c'è nella Costituzione un articolo 131 che dice: “La forma repubblicana è definitiva per l'Italia e non può essere oggetto di revisione costituzionale”.

Voi sapete che il progetto ha adottato il sistema della Costituzione rigida, cioè della Costituzione che non potrà essere variata se non attraverso speciali procedimenti legislativi, più complicati e più meditati di quelli propri della legislazione ordinaria: in modo che le leggi si potranno distinguere d'ora in avanti in leggi ordinarie, cioè in leggi che si possono abrogare e modificare con un'altra legge ordinaria, ed in leggi costituzionali che sono leggi per così dire più resistenti, leggi modificabili soltanto cogli speciali procedimenti di revisione stabiliti dalla Costituzione.

Ma con questo articolo 131** (n.d.s. - La numerazione definitiva degli articoli è poi mutata alla stesura definitiva della Carta) **par che si introduca una terza categoria di leggi: quelle che non si potranno giuridicamente modificare nemmeno attraverso i metodi più complicati che la Costituzione stessa stabilisce per la revisione.

***Dunque, la forma repubblicana non si potrà cambiare: è eterna, è immutabile.** Che cosa vuol dire questa che può parere una ingenuità*

¹³ Piero Calamandrei (Firenze, 21 aprile 1889 – Firenze, 27 settembre 1956) fu un insigne giurista e, nel 1946, fu eletto quale membro dell'Assemblea Costituente in rappresentanza del Partito d'Azione. Grandissimo fu il suo contributo al dibattito che portò alla stesura della nostra Carta fondamentale, dimostrando sempre di avere una capacità logica nella comprensione del diritto davvero fuori dal comune.

¹⁴ L'Assemblea Costituente fu l'organo preposto alla stesura della nostra Costituzione, le cui sedute si svolsero dal 25 giugno 1946 al 31 gennaio 1948. L'organo fu di origine elettiva e venne costituito proprio contestualmente al referendum istituzionale per decidere tra Monarchia e Repubblica il 2 giugno 1946, nelle prime libere elezioni che avvenivano nel nostro Paese dal 1924.

illuministica in urto colle incognite della storia futura? Vuol dire semplicemente questo: che, se domani l'Assemblea nazionale nella sua maggioranza, magari nella sua unanimità, abolisse la forma repubblicana, la Costituzione non sarebbe semplicemente modificata, ma sarebbe distrutta; si ritornerebbe, cioè, allo stato di fatto, allo stato meramente politico in cui le forze politiche sarebbero di nuovo in libertà senza avere più nessuna costrizione di carattere legalitario, e in cui quindi i cittadini, anche se ridotti ad una esigua minoranza di ribelli alle deliberazioni quasi unanimi della Assemblea nazionale, potrebbero valersi di quel diritto di resistenza che l'articolo 30 del progetto riconosce come arma estrema contro le infrazioni alla Costituzione”.

La Repubblica, come Calamandrei ebbe modo di affermare, **diveniva quindi la forma definitiva di regime per l'Italia, che ovviamente non poteva in alcun modo perdere il suo ruolo di Stato indipendente e sovrano.** Si noti peraltro che il giurista diceva questo benché, tra le righe del suo discorso, si leggesse perfettamente una velata critica a tale scelta date le sue idee federaliste che dunque venivano così accantonate per sempre.

Calamandrei inquadrò perfettamente la *ratio*¹⁵ della norma che fu poi approvata divenendo l'attuale art. 139 della Costituzione. Il fatto che, nel testo definitivo della Carta fondamentale, sia poi scomparsa l'espressa menzione al diritto di resistenza non cambia le cose. A tal proposito **l'art. 52 Cost. ha comunque confermato il sacro dovere di difendere la Patria, dovere che comporta ovviamente anche la difesa della Costituzione stessa allorché essa dovesse essere minacciata.**

¹⁵ Con il termine latino “*ratio*” si intende la ragione di una legge, ovvero ciò che essa concretamente significa.

3. Conclusioni

Costituire gli Stati Uniti d'Europa comporta - per definizione - la cessione della nostra sovranità all'esterno del nostro ordinamento, con conseguente dipendenza del territorio italiano rispetto al nuovo governo europeo, qualsiasi sia la sua forma giuridica.

L'Italia ed il suo popolo perderebbero la sovranità (che al limite condividerebbero con terzi Stati) e l'indipendenza, in aperto contrasto con il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione.

La forma Repubblicana cesserebbe quindi di esistere e l'Italia stessa perderebbe il suo ruolo di Stato. Nascerebbe una nuova Nazione di cui l'Italia sarebbe una mera realtà geografica, e ciò in aperta violazione sia dell'art. 139 della Carta Costituzionale che dei “principi supremi” sui quali si fonda la Repubblica.

Avv. Marco MORI

(del foro di Genova)

BIBLIOGRAFIA

(per entrambe le Parti del *paper*)

Si riporta qui di seguito la sola letteratura consultata:

- AA.VV., (ADAM Roberto, TIZZANO Antonio), *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2014;
- AA.VV., (BIN Roberto, PITRUZZELLA Giovanni), *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2013;
- AA.VV., (STROZZI Girolamo, MASTROIANNI Roberto), *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, Giappichelli, 2011;
- AA.VV., (BARBERA Augusto, FUSARO Carlo), *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, 2014;
- AA.VV., (Zagrebelsky Gustavo, Marcenò Valeria, Pallante Francesco), *Lineamenti di diritto costituzionale*, Mondadori Education, 2014;
- AA.VV., (Zagrebelsky G., Oberto G., Stalla G., Trucco C.), *3. Diritto pubblico*, Le Monnier scuola, 2007;
- BARRA CARACCILO Luciano, *Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati europei*, Dike Giuridica Editrice, 2013;
- CAVALLARI Chiara, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea. Aspetti istituzionali e politiche UE*, Neldiritto Editore, 2015;
- CONFORTI Benedetto, *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2014;
- GERLI Simonetta (a cura di), *Compendio di Diritto dell'Unione Europea. Aspetti istituzionali e politiche dell'Unione*, Edizioni Giuridiche Simone, 2014;
- GUARINO Giuseppe, *Cittadini europei e crisi dell'Euro*, Editoriale Scientifica, 2014;
- GUARINO Giuseppe, *Ratificare Lisbona?*, Passigli editore, 2008;
- LUCIFREDI Pier Giorgio, *Lezioni di diritto costituzionale*, Bozzi editore, 1994;
- MARTINES Temistocle, *Diritto costituzionale*, curatore Silvestri G., Giuffrè, 2013;
- TESAURO Giuseppe, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, 2012;
- VINCI Adele, *Compendio di Diritto dell'Unione Europea*, Dike Giuridica Editrice, 2015.

In Rete (riviste online, blog e siti consultati):

- http://archivio.camera.it/patrimonio/archivi_della_transizione_costituzionale_1944_1948/atc04/struttura/
- <http://orizzonte48.blogspot.it/>

- <http://www.giusepeguarino.it/pubblicazioni/>
- <http://scenarieconomici.it/>
- http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0032_it.htm
- http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_it.htm
- <http://www.riscossaitaliana.it/>
- <http://www.diritto.it/>