

19 APRILE 2023

La “proiezione esterna” dei testi costituzionali. Spunti dal caso ucraino

di Giulia Chinaglia

Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni
Università degli Studi di Torino



La “proiezione esterna” dei testi costituzionali. Spunti dal caso ucraino*

di Giulia Chinaglia

Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il contributo offre spunti di riflessione circa le modalità con cui alcune costituzioni – in particolare nei preamboli e nei limiti assoluti alla revisione – si “proiettano” verso la “dimensione esterna”, appellandosi a interlocutori posti al di fuori dei confini nazionali. Il fenomeno riguarda la tendenza alla apposita costituzionalizzazione di istanze, spesso appartenenti al campo della politica, saldamente ancorate alla contemporaneità. La costituzionalizzazione del “corso euro-atlantico dell’Ucraina” risulta particolarmente adatta a questo tipo di analisi.

Title: The “external projection” of constitutional texts. Insights from the Ukrainian case

Abstract [En]: The present contribution provides some insights on the way some constitutions – particularly their preambles and absolute limits to amendment – project themselves towards the “external dimension”, by addressing interlocutors outside national borders. This phenomenon concerns the tendency to constitutionalise issues, often belonging to the realm of foreign politics, that are firmly tied to contemporaneity. The constitutionalisation of the “Euro-Atlantic course of Ukraine” seems rather suitable for this analysis.

Parole chiave: costituzione; preamboli costituzionali; revisione costituzionale; politica estera; Ucraina

Keywords: constitution; constitutional preambles; constitutional amendment; foreign policy; Ukraine

Sommario: 1. Introduzione. 2. La “proiezione esterna” dei testi costituzionali, tra preamboli e limiti assoluti alla revisione. 3. Il caso della Costituzione ucraina. 4. Altre declinazioni della proiezione verso l’esterno delle costituzioni. 5. Considerazioni conclusive e preliminari.

1. Introduzione

A un anno dall’inizio del conflitto cominciato il 24 febbraio 2022 con l’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione russa, emergono diversi quesiti di carattere costituzionale che possono essere oggetto di analisi. In particolare, il testo della Costituzione ucraina presenta uno specifico elemento, riscontrabile, come si vedrà, anche in altre carte fondamentali, ma che sinora non ha goduto di particolare attenzione, ossia la strategica “proiezione” del testo costituzionale verso la “dimensione esterna” mediante la costituzionalizzazione di specifici obiettivi di politica (estera), rispondenti a istanze fortemente ancorate all’attualità.

Se, da una parte, attraverso la lettura di qualsiasi testo costituzionale – specialmente se redatto nel corso delle “ondate” del costituzionalismo seguite al secondo conflitto mondiale – è possibile individuare passaggi frequentemente ricorrenti (e, spesso, formulati in modalità molto simili) relativi all’appartenenza

* Articolo sottoposto a referaggio.

a un determinato modello politico-costituzionale, al modo di intendere lo Stato e il rapporto tra autorità e singolo, talvolta emergono ulteriori elementi caratterizzanti le scelte di costituenti e revisori costituzionali. Alcuni testi si distinguono dagli altri, poiché paiono spingersi oltre le “formule costituzionali” più diffuse, includendo clausole che, più che allo “spirito immutabile della Carta” o al funzionamento degli organi costituzionali, sembrano dedicarsi a questioni concrete, legate a istanze politiche circoscritte nello spazio e nel tempo, riguardanti conflitti, tensioni, scontri propri della contemporaneità. A fronte di ciò, emerge l’esigenza di analizzare il modo in cui il testo costituzionale *viene appositamente fatto reagire*, più o meno efficacemente, a esigenze “politiche” del presente, spesso legate al confronto, dialogico o conflittuale, con fattori e attori “esterni”, collocati al di fuori del territorio nazionale, mediante formulazioni che orientino il testo costituzionale – in fase costituente o di revisione – non tanto e non solo verso la comunità politica e l’ordinamento giuridico “interni”, quanto piuttosto verso una dimensione “altra”, esterna (*infra*, §2). Si tratta, ad esempio, di enunciazioni legate alla politica contingente, in particolar modo quella estera, e agli equilibri internazionali in cui lo Stato è più o meno direttamente coinvolto e verso cui nutre interessi, che spaziano dall’intenzione di avviare rapporti di cooperazione, alla vera e propria integrazione regionale, passando per eventuali rivendicazioni territoriali e giungendo sino all’aperta dichiarazione dell’orientamento assunto a livello di politica internazionale, anche a fronte della condivisione di valori e obiettivi con altri soggetti, considerati alleati.

La Costituzione ucraina offre un buon esempio di quanto illustrato finora: essa, infatti, soprattutto a fronte della più recente revisione costituzionale, risalente al 2019¹, è divenuta portatrice di risposte a specifiche questioni di politica estera, fortemente legate agli obiettivi perseguiti dalla *leadership* negli ultimi anni (a partire dal mandato dell’ex Presidente Poroshenko), al fine, da una parte, di avvicinarsi al “blocco occidentale”, dall’altra, di allontanarsi ulteriormente dalla Federazione russa, e, complessivamente, di gestire una situazione assai tesa e caratterizzata da lungo tempo – in particolare in seguito all’aggressione subita nel 2014 – da un forte livello di conflittualità (*infra*, §3). Dalla lettura del testo, emerge la volontà, appositamente costituzionalizzata, di stabilire un dialogo con specifici soggetti “esterni”, e cioè con l’Unione Europea e la Nato, al fine di guadagnare accesso non solo a un maggiore livello di cooperazione (e, conseguentemente, protezione) internazionale, ma anche al processo di integrazione europea; altresì, ciò può essere letto anche come un messaggio rivolto alla Federazione russa, un segnale atto a ribadire l’indipendenza e la sovranità dell’Ucraina².

¹ C. FILIPPINI, *Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2019, p. 963.

² J. KYRYCHENKO, *Constitutionalizing Ukraine’s EU-NATO aspirations: genuine conviction or electoral strategy?*, pubblicato su Constitutionnet il 29/10/2018.

In questa sede, l'obiettivo è quello di fornire qualche spunto sull'utilizzo dei testi costituzionali – mediante revisione costituzionale, se non già dal momento fondativo – come strumenti proiettati verso l'esterno, funzionali a rispondere a istanze politiche appartenenti al presente.

Non solo il contributo propone una riflessione sul caso ucraino, ma prova a introdurre, in via preliminare, un esame più esteso, che prenda in considerazione altri contesti da cui sia possibile trarre analogie e differenze, a fronte del verificarsi di fenomeni analoghi. La costituzionalizzazione della “politica dell'*bic et nunc*”, della ricerca di un confronto con soggetti “altri” – insomma, quella che potrebbe essere denominata la *proiezione esterna*, rivolta al mondo al di fuori dei confini nazionali e agli attori che vi operano – infatti, si manifesta in diversi testi costituzionali (*infra*, §4), e vale la pena di essere approfondita.

Se è pressoché pacifico che ciascuna costituzione presenti delle peculiarità “proprie”, anche in termini contenutistici, il fatto che, in alcuni casi, il testo risulti così “malleabile” e adattabile alla specificità del presente pone senz'altro degli interrogativi circa l'idoneità, o meno, delle carte costituzionali come sede di tali istanze, fortemente ancorate ai propositi che la *leadership* si pone in un dato momento, nonché all'effettività giuridica di tali enunciazioni. Le implicazioni di questo disporre del testo costituzionale, finalizzato al soddisfacimento di urgenze della politica contemporanea, pongono tale dinamica in aperta contrapposizione con il respiro potenzialmente “eterno” delle costituzioni e, conseguentemente, possono risultare particolarmente rilevanti, poiché impongono a chi osservi tale fenomeno di interrogarsi circa il senso e il ruolo assunti dalla costituzione con l'evolvere del costituzionalismo.

2. La “proiezione esterna” dei testi costituzionali, tra preamboli e limiti assoluti alla revisione

Risulta opportuno, in primo luogo, introdurre il contesto teorico entro cui la presente analisi si muove, nonché le intuizioni da cui prende le mosse. La prima questione da affrontare riguarda l'utilizzo della costituzione – in modo particolare, come si vedrà, delle sue parti più “solenni”, ossia del preambolo e delle clausole contenenti i limiti assoluti alla revisione costituzionale – per veicolare intenzioni e obiettivi propri del tempo presente, inserendoli all'interno di una rinnovata “narrazione costituzionale”, rappresentativa di un determinato senso di “identità”.

Il testo costituzionale, infatti, oltre che quale punto apicale della gerarchia delle fonti del diritto e come carta fondamentale alla base dell'ordinamento giuridico di uno Stato, ricopre anche una funzione più narrativa, proclamatoria, risultando sede di enunciazioni di norme e principi che definiscono e, in un certo senso, “cristallizzano” gli elementi costitutivi di quella che talvolta è denominata identità costituzionale di una comunità politica all'interno di uno Stato. Ciò ha senz'altro un evidente valore simbolico, ma si può comunque riflettere sui possibili effetti di tali esternazioni sul piano giuridico –

come, per esempio, nel caso in cui queste siano garantite mediante la previsione di limiti assoluti alla revisione costituzionale.

È così che si assiste, in diversi casi, al tentativo delle costituzioni di “narrare” l’identità e le scelte del potere costituente, destinate a perdurare potenzialmente in eterno, sorrette da quanto stabilito nel momento fondativo, dal punto di vista giuridico, della comunità³. Al contempo, alcuni testi non narrano “solo” le scelte fatte nel momento costituente, ma includono anche quelle del revisore costituzionale, che dispone del testo della costituzione facendolo rispondere a istanze che, in alcuni casi, non solo i costituenti non avrebbero potuto prevedere – motivo per cui è appositamente prevista la possibilità di modificare il testo – ma che, si potrebbe obiettare, non avrebbero quasi motivo di essere inserite tra i presupposti essenziali e potenzialmente immutabili dell’ordinamento giuridico, proprio poiché saldamente incardinate in un presente – al più, un futuro prossimo – “troppo” tangibile, rispetto all’*a-temporalità* lirica (quando non addirittura carica di *lirismo*)⁴ spesso emergente dal testo costituzionale, che difficilmente si può accordare alla tensione a una potenziale eternità.

Rileva precisare un ulteriore aspetto: la costituzione non si limita a narrarsi in maniera autoreferenziale, ma “narra qualcosa a qualcuno”, mirando, talvolta, a stabilire un canale di comunicazione con una complessa e variegata rete di interlocutori. Il modo in cui il testo costituzionale *viene predisposto* al contatto

³ Se poi tali scelte siano più o meno rappresentative della comunità politica, di che tipo di rappresentatività si tratti, se l’universalità delle decisioni dei costituenti sia reale o solo presunta, è altra questione che necessiterebbe di un’approfondita analisi. Il dibattito circa l’idea di una “narrazione” costituzionale, infatti, è molto complesso: non c’è consenso su una definizione univoca del concetto, che, di conseguenza, risulta assai sfuggente, così come possono variare le componenti della “identità” costituzionale, le fonti su cui si basa e da cui trae legittimità, gli attori che concorrono alla sua individuazione e formazione. Un aspetto che vale la pena di sottolineare è che, anche in questo frangente, una buona contestualizzazione e un certo grado di prudenza risultano fondamentali per affrontare i temi della c.d. narrazione costituzionale. È vero che le costituzioni rappresentano una comunità politica (“*We, the People*”), i valori che la muovono, i principi fondamentali che la definiscono, le regole dell’ordinamento entro cui tale comunità agisce e interagisce, ma è altrettanto vero che qualsiasi “pretesa” narrativa – soprattutto se la narrazione aspira a essere collettiva – va esaminata con cautela, poiché anche il “narratore costituzionale” potrebbe non essere del tutto attendibile, e servirsi dell’autorità che deriva dal detenere il potere – costituente o costituito – di (ri)scrivere la costituzione, al fine di affermare una narrazione potenzialmente basata su disegualanze e squilibri di potere. Cfr. A. VON ARNAULD, *Norms and Narrative*, in *German Law Journal*, vol. 18, n. 2, 2017, pp. 309-329.

È forse proprio la “porosità”, l’indeterminatezza dei concetti di identità e narrazione costituzionale a renderli così “malleabili” e disponibili alla manipolazione da parte della *leadership* desiderosa di affermare una “propria” narrazione attraverso un uso “personalizzato” (quando non personalistico) del testo costituzionale.

Il tema è molto ampio e meriterebbe un approfondimento dedicato; è parso comunque rilevante ricordarne la complessità anche in questa sede, dove, nel fare uso dei concetti di identità/narrazione costituzionale e di potere costituente, pare opportuno tenere conto del dibattito dottrinale che sta avendo luogo in relazione a essi; v. anche M. ROSENFELD, *Constitutional identity*, in M. ROSENFELD, S. SAJÓ (a cura di), *The Oxford handbook of comparative constitutional law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 756-776; M. ROSENFELD, *The identity of the constitutional subject. Selfhood, citizenship, culture, and community*, Routledge, London, 2010; G. JACOBSON, *Constitutional identity*, Harvard University Press, Cambridge – London, 2010.

⁴ F. LONGO, *Struttura e funzioni dei preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2021, p. 2.; A. DI GIOVINE, *Dallo Stato liberale alla democrazia costituzionale. Riflessioni critiche sul concetto di sovranità popolare*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Torino, n. 16, 2020, p. 113.

con “l’altro” conduce necessariamente a esiti differenti – a seconda delle ragioni che lo muovono, degli obiettivi perseguiti, delle controparti ricercate, del tono impiegato –, al punto che questa proiezione può risultare più incline a una forma di cooperazione costruttiva e finalizzata al raggiungimento di obiettivi condivisi, oppure più conflittuale, lasciando trapelare una situazione di ostilità, che non sempre la costituzione può o “intende” risolvere. C’è da tenere in considerazione, inoltre, che, da un punto di vista più concreto, anche questa potenzialità “dialogica” deve essere analizzata in relazione alla sua efficacia ed effettività: emerge, del resto, che la proiezione verso l’esterno e la ricerca del confronto con l’Altro, talvolta, si “limitano” a ricoprire un ruolo più enunciativo, proclamatorio, tale per cui il testo costituzionale finisce per dichiarare *unilateralmente* dei principi, o per illustrare delle prese di posizione che, seppur formalmente possano avere dei destinatari, finiscono per esaurirsi nel silenzio della mancata interazione (effettiva) con l’esterno. Anche quest’ultimo è un aspetto della “qualità” della proiezione delle costituzioni verso la dimensione esterna che è utile valutare, soprattutto in relazione all’effettività – non solo giuridica, ma anche politica – di questi passaggi del dettato costituzionale. Quella che apparentemente potrebbe sembrare un’ambiziosa ricerca di contatto con degli interlocutori al di fuori dei confini nazionali, ad esempio per fare fronte a una situazione conflittuale o, se non altro, caratterizzata da un alto livello di complessità, può rivelarsi, a un esame più attento, una “semplice” dichiarazione dalla portata più limitata e ridimensionata, priva di significative conseguenze e incapace – o, addirittura, disinteressata rispetto a tale prospettiva – di instaurare realmente un rapporto con l’Altro.

Per quanto questa propensione al confronto si concretizzi su due linee direttrici – includendo anche la dimensione “interna”, consistente nei soggetti e nelle istanze appartenenti alla comunità politica – la presente analisi propone una riflessione circa l’altra dimensione, quella “esterna”, relativa alla pluralità di soggetti, tra cui altri Stati, o organizzazioni internazionali e regionali – con i quali il testo costituzionale cerca di instaurare un rapporto, definendo, costituzionalizzandoli, istanze, obiettivi, interessi di vario genere e, in diversi casi, inerenti al campo della politica estera⁵ – relativi al “posizionamento geopolitico” o ideologico dello Stato, alla cooperazione internazionale, alla recezione di principi e valori, per citare alcuni esempi, seppur in maniera non esaustiva.

Risulta necessario specificare anche *cosa*, all’interno del testo costituzionale, risulti più rilevante ai fini di questo tipo di indagine, almeno in via preliminare. Questa “proiezione verso l’esterno” delle costituzioni, infatti, emerge da alcuni passaggi del testo che più frequentemente e direttamente tendono a veicolare

⁵ Sul tema del rapporto tra costituzioni e politica estera, si vedano anche R. IBRIDO, *I fattori costituzionali condizionanti della politica estera tra diritto e geopolitica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2022, pp. 343-378 e, per ulteriori considerazioni Id., *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale: problemi comparatistici*, Cedam – Wolters Kluwer, Padova – Milano, 2020.

l'idea di una narrazione legata alla “identità” dell’ordinamento⁶. Pertanto, si ritiene opportuno cominciare – pur senza fermarsi qui – dai *preamboli* e dai *limiti assoluti* alla revisione costituzionale⁷, proprio poiché trattasi dei “passaggi” dei testi costituzionali in cui più esplicitamente è possibile individuare i presupposti fondativi dell’ordinamento, lo “spirito della costituzione”, le scelte relative alle modalità con cui una comunità, nel momento costituente o in altre sedi, “si narra” e si identifica.

Riferimenti alle esperienze del passato che hanno condotto alla redazione del testo, al presente che la generazione costituente intende costruire e al futuro che la costituzione si propone di predisporre sono elementi frequentemente rinvenibili in un preambolo⁸, e, per quanto primariamente indirizzati verso l’interno – contesto in cui si definisce, sempre che ce ne possa essere una facilmente circoscrivibile, “l’identità costituzionale” della comunità politica destinataria della Carta –, allo stesso tempo costituiscono un messaggio verso interlocutori esterni⁹, da parte di una classe politica che, attraverso il canale costituzionale, cerca di estendere la portata geografica delle proprie enunciazioni anche oltre i confini nazionali. Con riferimento ai preamboli, infatti, non è infrequente trovarsi dinanzi a posizioni assunte in relazione alla condivisione di principi e valori indicativi dell’allineamento della costituzione – e dei costituenti – rispetto a questioni di rilevanza anche internazionale, o, più concretamente, in merito

⁶ M. POLZIN, *Constitutional identity as a constructed reality and a restless soul*, in *German Law Journal*, vol. 18, n. 7, 2017, pp. 1596-1615. La riflessione ivi proposta circa la “costruzione” dell’identità costituzionale di una comunità politica, derivante dalla stessa costituzione, dalla sua interpretazione e dalla sua applicazione, risulta molto interessante. Altresì, vale la pena di sottolineare il suggerimento dell’A. di non considerare, come unico “nucleo” del concetto di identità costituzionale, le c.d. clausole di eternità, poiché un tale assunto risulterebbe in una semplificazione eccessiva, a detrimento della complessità del concetto che si va affrontando. Per quanto, nel presente contributo, si affermi che i limiti assoluti alla revisione costituzionale siano una componente non trascurabile dell’ampia – e stratificata – nozione di “identità costituzionale”, pare opportuno accogliere il suggerimento, accettando di trattare *un aspetto* del tema, senza la pretesa di esaurirlo nella sua interezza in questa sede. Sulle complessità e ambiguità del concetto di “identità costituzionale”, cfr. anche P. FARAGUNA, *Constitutional identity in the EU – A shield or a sword?*, in *German Law Journal*, vol. 18, n. 7, 2017, pp. 1617-1640.

Queste considerazioni risultano piuttosto utili per comprendere e distinguere meglio, da una parte, l’impiego del concetto di identità in ambito costituzionale, dall’altro, il ricorso a questo “strumento” al fine di raggiungere obiettivi molto più concreti e circoscritti *ratione materiae* e *ratione temporis*.

⁷ È parso opportuno inquadrare un punto di partenza più definito e circostanziato, ma è necessario prendere atto del fatto che, per svolgere un’analisi più completa, e magari per comparare più ordinamenti, è comunque fondamentale lo studio non solo delle singole norme, dei singoli istituti, che pure sono alla base dell’osservazione, ma anche del modo in cui gli elementi isolati preliminarmente agiscono in relazione al resto del testo costituzionale e all’interno dell’ordinamento nel suo complesso. Dopo una prima analisi, dunque, sarà necessario prendere in considerazione l’intero sistema – la costituzione, la legge ordinaria, altre fonti del diritto, la giurisprudenza costituzionale – e le dinamiche della politica, in modo tale da ottenere un quadro quanto più completo del fenomeno in esame.

⁸ Si sono occupati di preamboli costituzionali, affrontando anche il tema della loro effettività giuridica, *ex multis*, F. LONGO, *Struttura e funzioni...*, *cit.*; J.O. FROSINI, *Constitutional preambles at a crossroads between politics and law*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2012; W. VOERMANS, M. STREMLER, P. CLITEUR, *Constitutional preambles. A comparative analysis*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2017; J. TAJADURA TEJADA, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2003, pp. 509- 530; L. ORGAD, *The preamble in constitutional interpretation*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, n. 4, 2010, pp. 714-738; A. ADDIS, *Constitutional preambles as narratives of peoplehood*, in *ICL Journal*, vol. 12, n. 2, 2018, pp. 125-181.

⁹ T. GINSBURG, N. FOTI, D. ROCKMORE, *“We the peoples”: the global origins of constitutional preambles*, in *George Washington International Law Review*, vol. 46, n. 2, 2014, pp. 305-340.

a specifiche questioni politiche – per esempio riguardanti la territorialità, o la cooperazione a livello regionale, soprattutto con Paesi confinanti o, se non altro, appartenenti alla medesima area geografica¹⁰. In questi casi, il preambolo tende ad allontanarsi dalla sua usuale “solenne alterità” per farsi portatore di enunciazioni molto più tangibili, relative agli interessi politici dei costituenti, sino ad assumere, talora, persino toni propagandistici, proprio attraverso enunciazioni atte a “promuovere” lo Stato come chiaramente appartenente a una determinata collocazione nel contesto internazionale, oltre che culturale. In maniera simile – facendo le necessarie distinzioni, trattandosi di elementi del testo costituzionale che differiscono per *ratio* e tipo di efficacia giuridica –, è interessante orientare l’analisi anche sui limiti assoluti alla revisione costituzionale (le c.d. “clausole di eternità”)¹¹: non tutte le costituzioni li prevedono (anche se la dottrina ne riscontra un uso sempre più frequente)¹², alle volte rischiano addirittura di passare “inosservati” per via di una – presunta o dimostrata – scarsa effettività, eppure anch’essi risultano assai rilevanti, nella ricerca di un canale di comunicazione tra la costituzione e il mondo esterno. Le clausole di eternità, poste a garanzia e conservazione delle caratteristiche essenziali del testo costituzionale, illustrano sia agli interlocutori “interni”, sia a quelli “esterni”, i capisaldi dell’ordinamento, la sua identità¹³. In un certo senso, presentando le componenti fondamentali che definiscono il sistema costituzionale, ne descrivono anche le qualità inalienabili: inalterabili mediante revisione costituzionale, inviolabili da parte della legislazione ordinaria o, per quanto maggiormente rileva in questa sede, non negoziabili in sede

¹⁰ *Ibid.*, p. 327.

¹¹ La letteratura relativa ai limiti (assoluti) alla revisione costituzionale è notoriamente molto ampia. La dottrina si è sovente occupata della classificazione dei limiti alla revisione costituzionale, analizzandoli e individuando le c.d. “clausole di eternità”, al fine di identificare possibili analogie e differenze a livello di contenuti, funzioni, effettività. Diversi dibattiti sono scaturiti dallo studio dei limiti assoluti alla revisione costituzionale, come quello relativo all’individuazione/applicazione di queste clausole nel contesto della giurisprudenza costituzionale, nonché quello concernente la legittimità della previsione di vincoli assoluti in sede di revisione della costituzione. Quest’ultimo tipo di analisi, peraltro, si estende sino al complesso tema del rapporto tra potere costituente e potere costituito, e richiama, almeno in parte, quello dei rapporti intergenerazionali. Si tratta di questioni che necessiterebbero di approfondimenti dedicati; pertanto, in questa sede, ci si limita a indicare alcuni riferimenti essenziali, orientando l’attenzione verso il tema – forse meno dibattuto – del ruolo dei limiti assoluti alla revisione costituzionale nel contesto della “proiezione esterna” che si va affrontando in questo contributo. *Ex multis*, R. ALBERT, *Constitutional amendments. Making, breaking and changing constitutions*, Oxford University Press, New York, 2019; R. ALBERT, X. CONTIADES, A. FOTIADOU (a cura di), *The foundations and traditions of constitutional amendment*, Hart Publishing, Oxford – Portland, 2017; S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Giuffrè, Milano, 2007; A. PACE., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2013, pp. 465-479; Id., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 1997; M.F. RIGAUX, *La théorie des limites matérielles à l’exercice de la fonction constituante*, Maison F. Larcier, Bruxelles, 1985; Y. ROZNAI, *Unconstitutional constitutional amendments. the limits of amendment powers*, Oxford University Press, Oxford, 2017; G. MARTINICO, *La tensione fra populismo e costituzionalismo post totalitario: il caso italiano in una prospettiva comparata*, in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (a cura di), *Populismo e costituzione. Una prospettiva giuridica*, Mondadori Università, Milano-Firenze, 2022, pp. 34-39; S. SUTEU, *Eternity clauses in democratic constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

¹² Y. ROZNAI., *Unamendability and the genetic code of the constitution*, in *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, n. 6, 2015, Paper 514; S. SUTEU, *Eternity clauses in post-conflict and post-authoritarian Constitution-making: Promise and Limits*, in *Global Constitutionalism*, vol. 6, n. 1, 2017, pp. 63 ss.

¹³ Y. ROZNAI, S. SUTEU, *The eternal territory? The Crimean crisis and Ukraine’s territorial integrity as an unamendable constitutional principle*, in *German Law Journal*, vol. 16, n. 3, 2015, pp. 542-580.

internazionale. Assistiamo, dunque, alla costituzionalizzazione – potenzialmente in eterno – dei limiti alle interazioni tra il sistema costituzionale e i suoi interlocutori, limiti che, nel circoscrivere l’attività del potere “costituito”, allo stesso tempo identificano elementi che nemmeno nelle relazioni con l’esterno dovrebbero essere messi in questione e che in nessun caso, almeno in teoria, possono rappresentare oggetto di compromesso, proprio alla luce della loro imprescindibilità, per l’esistenza e la persistenza dell’intero ordinamento.

L’efficacia, l’idoneità, il “successo”, a livello concreto, di questo tipo di enunciazioni – che si tratti di clausole preambolari o “di eternità” –, resta da vedere, e dipende da diverse tipologie di fattori. È il caso, ad esempio, delle costituzioni che “fissano” esplicitamente tra i propri presupposti essenziali, costituzionalizzandoli, obiettivi di politica estera, aspirazioni alla cooperazione internazionale, se non addirittura all’integrazione regionale, messaggi, più o meno diretti ed effettivi, indirizzati a *partner* alleati o, talora, a Paesi ostili.

3. Il caso della Costituzione ucraina

Un esempio adatto a dimostrare quanto illustrato finora è fornito dalla Costituzione ucraina del 1996¹⁴. La storia costituzionale¹⁵ dell’Ucraina, anche post-sovietica, è sempre stata piuttosto complessa e travagliata. Sino alla metà degli anni Novanta, infatti, il Paese ha conservato la Costituzione della Repubblica socialista sovietica dell’Ucraina (RSSU) del 1978 (la quarta delle costituzioni che vennero approvate nel corso dell’esperienza della RSSU), risultando l’ultima repubblica ex sovietica ad approvare

¹⁴ Per una trattazione delle principali vicende costituzionali dell’Ucraina, dalla dissoluzione dell’URSS alla revisione costituzionale del 2019, v. C. FILIPPINI, *Rigidità costituzionale...*, cit., pp. 923-958.

¹⁵ Per ulteriori cenni sulla storia costituzionale dell’Ucraina contemporanea e del periodo sovietico, v. R.R. LUDWIKOWSKI, *Constitution making in the countries of former Soviet dominance: current development*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 23, n. 2, 1993, pp. 155-26; C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973 (pp. 50-61, pp. 353-425); G. AJANI, *Diritto dell’Europa orientale*, Utet, Torino, 1996; Id., *Il modello post-socialista*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008; L. GÖNENÇ, *Principles for constitutionalism in post-communist countries*, Kluwer Law International, The Hague, 2002 (pp. 173-178, pp. 291-305); L. MONTANARI, *Le nuove democrazie dell’Europa centro-orientale*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, Roma—Bari, 2009, pp. 514-553; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2022, pp. 190-196; H.H. COLLINS, *The constitutions of the Soviet Republics*, in *Science and Society*, vol. 15, n. 1, pp. 17-30; R.O.O. REZIE, *The Ukrainian Constitution: interpretation of the citizens’ rights provisions*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 31, n. 1, 1999, pp. 169-210; M. COSSUTTA, *Cenni sulle forme di governo nei paesi della C.S.I.*, in *Studi Politici. Numero monografico dedicato all’Europa Centro Orientale*, n. 3, 1999, pp. 37-70; C. FILIPPINI, *Evoluzione costituzionale delle Repubbliche dell’ex URSS*, in S. BARTOLE, P. GRILLI DI CORTONA (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell’Europa Centro-Orientale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, pp. 93-120; Id., *Le riforme costituzionali nelle repubbliche della CSI successive all’adozione delle prime costituzioni postsovietiche: una democratizzazione impossibile?*, in A. DI GIOVINE, S. SICARDI (a cura di), *Democrazie imperfette*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005; F. LANCHESTER, *Introduzione. I successori dell’Impero: una eredità difficile e una democratizzazione dagli incerti risultati*, in F. LANCHESTER, M.P. RAGIORNIERI (a cura di), *I successori dell’Impero. Le costituzioni degli ordinamenti ex-Urss*, Giuffrè, Milano, 1998; I. SCHVEDA, *L’Ukraine*, in J.P. MASSIAS (a cura di), *Droit constitutionnel des États de l’Europe de l’Est*, Presses Universitaires de France, Paris, 1999, pp. 651-701.

un nuovo testo costituzionale¹⁶. A partire dalla dissoluzione dell'URSS, bisognerà attendere sino al 1995 prima di assistere all'approvazione di una *Piccola costituzione*, il cui contenuto è confluito, nello stesso anno, in un *Accordo costituzionale* preparativo rispetto alla Costituzione nella sua formulazione definitiva, approvata il 28 giugno 1996 dalla Verkhovna Rada – in quello che la Corte costituzionale ucraina definì, a tutti gli effetti, in una sua sentenza del 3 ottobre 1997, esercizio di *pouvoir constituant*¹⁷ – e in un contesto non privo di tensioni interne tra gli organi costituzionali del Paese, in particolare l'Assemblea parlamentare e il Presidente della Repubblica. Dal 1996 ai giorni nostri, il testo della Costituzione ucraina è stato oggetto del contendere in molteplici occasioni, dal momento che tutti i Capi di Stato che si sono susseguiti hanno tentato di introdurre emendamenti alla Costituzione – talvolta riuscendoci, fatto salvo per le modifiche dichiarate poi incostituzionali dalla Corte costituzionale –, quasi sempre senza seguire¹⁸ (o almeno non del tutto) le procedure¹⁹ di revisione costituzionale sancite dal Capitolo XIII – aspetto che fa peraltro riflettere sia in merito al grado di reale resistenza della Carta – nel suo complesso e, soprattutto in relazione alle norme che ne regolano (o dovrebbero regolarne) la revisione, garantendo la rigidità concordata nel momento costituente –, sia al rischio di “involuzione” dell'istituto della revisione costituzionale, da strumento di *manutenzione* a potenziale mezzo di *manomissione* del testo in chiave personalistica. Ultima – e riuscita – revisione costituzionale²⁰ è stata, infine, quella del 2019²¹.

¹⁶ Per un riepilogo del processo che ha portato all'approvazione della Costituzione del 1996, cfr. V. SHAPOVAL, A. KORNEYEV, *To the 15th anniversary of the Ukrainian constitution. History of constitutional organization of modern Ukrainian State*, in *Law of Ukraine*, n. 9-10, 2011, pp. 385-432; C. FILIPPINI, *La Repubblica di Ucraina: la reintroduzione della Costituzione arancione e la secessione della Crimea*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2014, pp. 439-443.

¹⁷ [Decisione](#) No. 4-зп della Corte costituzionale dell'Ucraina del 03/10/1997; si veda anche C. FILIPPINI, *Rigidità costituzionale...*, *cit.*, pp. 930-931.

¹⁸ Si segnala altresì la tendenza alla creazione di apposite Commissioni costituzionali, o di Consigli costituzionali *ad hoc*, direttamente legati alla figura del Presidente, con l'obiettivo di elaborare proposte di modifica della Costituzione, ricorrendo, almeno in parte, a un potere di revisione costituzionale esercitato da un attore diverso dalla Verkhovna Rada; v. C. FILIPPINI, *Rigidità costituzionale...*, *cit.*, pp. 934-958.

¹⁹ La Costituzione ucraina è a c.d. “rigidità variabile”, come si evince dalle due distinte procedure *ex artt.* 155 e 156 e dai limiti *ex art.* 157 (Capitolo XIII). Cfr. anche R. ALBERT, *The expressive function of constitutional amendment rules*, in *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, vol. 59, n. 2, pp. 255-256; C. PIŠTAN, *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, Bononia University Press, Bologna, 2015, p. 264; N. DANELCIUC-COLODROVSCI, *Retour sur la question de limites aux révisions constitutionnelles. De la portée de leur contrôle durant la période de reconstruction étatique (l'exemple de la Moldavie et de l'Ukraine)*, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol. 4, n. 92, 2012, pp. 757-784.

²⁰ Una traduzione in inglese del testo della Costituzione ucraina aggiornata al 2019 è disponibile [qui](#).

²¹ Legge di revisione costituzionale No. 2680-VIII del 07/02/2019. Per alcune osservazioni relative al [parere positivo](#) della Corte Costituzionale in merito alla proposta di revisione costituzionale n. 9037 ([Parere](#) No. 3-v/2018 del 22/11/2018), e alle opinioni presentate da [sei giudici](#) circa le modifiche proposte, nonché sulla possibilità, o meno, di modificare il Preambolo – del resto, tema ricorrente in dottrina – si vedano I.I. ZABOKRYTSKYI, *European integration of Ukraine in the context of transnationalization of modern constitutionalism*, in *Права і Суспільство*, n. 1, 2020, pp. 44-45; J. FROSINI, V. LAPA *Mere aspirazioni di un Paese in guerra? Le disposizioni euroatlantiche nella Costituzione dell'Ucraina*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2022, pp. 614-617; V. LAPA, J. FROSINI, *Would Ukraine breach its own Constitution if it dropped its NATO bid?*, pubblicato su [Verfassungsblog](#) il 18/02/2022; J. KYRYCHENKO, *Constitutionalizing...*, *cit.*; R. IBRIDO, *I fattori costituzionali...*, *cit.*, pp. 343-378.

Si è trattato, sinora – diverso è il discorso sul presente, e incerto quello sul futuro dell’Ucraina e della sua Costituzione –, di una transizione verso una democrazia costituzionale “stabilizzata” che ha incontrato numerosi ostacoli che, per quanto non l’abbiano fermato, o non abbiano portato alla sua “degenerazione”, hanno comunque rallentato il processo di democratizzazione di un Paese che, storicamente, è sempre stato immerso in un contesto – geografico, politico e giuridico – segnato da fortissima tensione e conflittualità²². Peraltro, questo difficile clima di contrapposizione è sempre stato riscontrabile sia internamente – per diverse ragioni, dallo scontro tra organi costituzionali, al continuo tentativo di contrastare la corruzione nel Paese, a questioni più assimilabili al tema della definizione dell’identità costituzionale²³ –, sia rispetto all’esterno. In particolare, quest’ultimo si proietta su più fronti: da una parte, quello della necessità di gestire il rapporto, sempre difficile e teso, con la Federazione russa; dall’altra, quello delle ambizioni euro-atlantiche dell’Ucraina, confermate soprattutto con la recente costituzionalizzazione dell’obiettivo di accelerare il percorso di adesione alla Nato e all’Unione europea. Come anticipato, la Costituzione ucraina, nella formulazione risultante dalla più recente revisione, offre un’interessante dimostrazione di questa “tensione” alla proiezione verso la dimensione esterna: il Preambolo e l’articolo 157 – che pone limiti assoluti all’attività di revisione costituzionale –, infatti, risultano particolarmente indicativi del modo in cui la situazione di tensione e conflittualità in cui è coinvolta l’Ucraina si traduce nella Costituzione stessa. È poi utile prendere in considerazione altre disposizioni del testo costituzionale, al fine di osservare se e come quanto enunciato in queste sedi più “solenni” abbia un riscontro anche altrove.

A partire dal Preambolo²⁴, emerge una chiara intenzione del “popolo ucraino” – concetto, peraltro, a sua volta più complesso e stratificato di quanto il testo costituzionale lasci emergere, e che, per essere definito, richiederebbe un’analisi ulteriore, che tenesse conto del modo in cui il pluralismo etnico e sociale è affrontato nell’ordinamento giuridico e nel sistema costituzionale dell’Ucraina²⁵ – nonché della *leadership*

²² C. FILIPPINI, *Rigidità costituzionale...*, cit., pp. 958 ss.; K.V. KOROSTELINA, *Ukraine twenty years after independence: concept models of the society*, in *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 13, n. 1, 2013, pp. 53-64; A. NEKOLIAK, *Ukraine’s Presidents and the Judiciary: an uneasy relationship*, pubblicato su [Verfassungsblog](#) il 24/03/2020; Id., *A damaged Court causing a constitutional crisis*, pubblicato su [Verfassungsblog](#) il 05/12/2020; M. HARTWIG, *Strengthening the President – Betraying Maidan?*, pubblicato su [Verfassungsblog](#) il 24/07/2019; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, [Resolution 2145/2017](#), *The functioning of democratic institutions in Ukraine*; S. CHOUDHRY, T. SEDELIUS, J. KYRYCHENKO, *Semi-presidentialism and inclusive governance in Ukraine. Reflections for constitutional reform*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance – Centre of Policy and Legal Reform, 2018.

²³ K.V. KOROSTELINA, *Ukraine twenty years after...*, cit., pp. 55-57.

²⁴ Per quanto concerne la presente analisi, è utile osservare la parte del Preambolo in cui si attesta che «The Verkhovna Rada of Ukraine, on behalf of the Ukrainian people - citizens of Ukraine of all nationalities, [...] caring for the strengthening of civil harmony on Ukrainian soil, and confirming the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course of Ukraine».

²⁵ Per dei cenni sullo *status* delle minoranze nazionali ed etniche in Ucraina, v. C. FILIPPINI, *Le minoranze in Ucraina: processo di State-building e tutela dei gruppi minoritari*, pubblicato su [Diritti Comparati](#) l’11/04/2022 e C. FILIPPINI, *Le minoranze in Ucraina: gruppi minoritari e separatismi*, pubblicato su [Diritti Comparati](#) il 14/04/2022; Council of Europe –

detentrica del potere (in questo caso) costituito di revisione costituzionale, di allinearsi con il “blocco” dell’Europa occidentale. Ciò emerge dall’apposita menzione del senso di appartenenza del Paese a un’identità “europea” e dell’intenzione di avvicinarsi *irreversibilmente* al blocco euro-atlantico, puntando, pertanto, alla cooperazione con la Nato²⁶ in ambito militare, anche in risposta alla minaccia russa – percepita da anni e subita già con l’occupazione della Crimea nel 2014 –, e a intraprendere un percorso di integrazione nell’ambito dell’Unione europea²⁷.

Come già osservato, è stato utile isolare dei punti di partenza necessari per definire l’oggetto dell’indagine in via preliminare, ma, per capire la portata di quanto trattato finora, risulta opportuno fare un passo in avanti, oltre il Preambolo della Costituzione, e focalizzare l’attenzione su quelle norme che, all’interno del testo costituzionale, danno applicazione a quanto affermato, in via di principio, nella formula introduttiva. A tal fine, la revisione del 2019 ha introdotto tre articoli che attribuiscono a tre organi costituzionali diversi – rispettivamente, la Verkhovna Rada, il Gabinetto dei Ministri e il Presidente della Repubblica – il compito di predisporre e realizzare l’avvicinamento dell’Ucraina all’Unione europea e alla Nato. In primo luogo, l’articolo 85(1)(5)²⁸ attribuisce alla Verkhovna Rada la responsabilità di determinare i principi di politica interna ed estera e strategici necessari alla piena acquisizione, per l’Ucraina, dello *status* di membro dell’Unione europea e della Nato. In secondo luogo, anche il Gabinetto dei Ministri è coinvolto in questo processo, risultando incaricato, *ex* articolo 116(1)⁽¹⁾²⁹, di eseguire le disposizioni necessarie a realizzare l’avvicinamento all’Occidente. Infine, a raccordare queste disposizioni, l’articolo

Advisory committee on the framework convention for the protection of national minorities, [Fifth report submitted by Ukraine](#), 2022.

²⁶ Il [dialogo tra Ucraina e Nato](#) è stato avviato dopo lo scioglimento dell’URSS, nei primi anni ’90, e si è intensificato nel corso dei due decenni successivi. In particolare, tra i principali passaggi della relazione tra Nato e Ucraina, si segnalano la *Charter on a Distinctive Partnership* del 1997, la *Declaration to Complement the Nato-Ukraine Charter* del 2009 (in conformità con le decisioni adottate nel corso del Summit di Bucharest del 2008), e il riconoscimento dell’Ucraina come “*enhanced opportunities partner*” (nel contesto della *Partnership Interoperability Initiative – PII*) della Nato, nel giugno 2020. Il 30 settembre 2022, peraltro in seguito ai referendum relativi all’annessione di Luhansk, Donetsk, Kherson e Zaporizhzhia alla Federazione russa, l’Ucraina ha presentato richiesta formale di ingresso nella Nato. Cfr. V. LAPA, J. FROSINI, *Would Ukraine...*, cit.; J. FROSINI, V. LAPA *Mere aspirazioni...*, cit, pp. 616-617.

²⁷ L’Unione europea, i suoi Stati Membri, e l’Ucraina hanno stretto un [Accordo di associazione](#) nel 2014. Il 28 febbraio 2022, quattro giorni dopo l’inizio dell’invasione russa, l’Ucraina ha presentato ufficialmente la propria domanda di adesione all’Unione europea, cui è seguito successivamente il riconoscimento dello *status* di “paese candidato” all’adesione (cfr. [Parere](#) della Commissione circa la candidatura dell’Ucraina all’adesione all’Unione europea del 17/06/2022, accolto dal Consiglio il 23 giugno 2022). Vedasi anche A. LIGUSTRO, F. FERRARO, P. DE PASQUALE, *Il futuro del mondo e dell’Europa passa per Kiev*, in [DPCE online](#), vol. 52, n. 2, 2022, pp. XXIX ss., (pubblicato l’8 luglio 2022); A. NATO, *L’adesione dell’Ucraina all’Unione Europea: il processo di integrazione europea nel contesto bellico*, pubblicato su [Diritti Comparati](#) il 19/12/2022); N. VON ONDARZA, *Getting ready*, pubblicato su [Verfassungsblog](#) il 22/12/2022.

²⁸ Costituzione ucraina, Art. 85(1)(5): «The authority of the Verkhovna Rada of Ukraine include: [...] 5) determining the principles of internal and foreign policy, realization of the strategic course of the state on acquiring full-fledged membership of Ukraine in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization».

²⁹ Costituzione ucraina, Art. 116(1)⁽¹⁾: «The Cabinet of Ministers of Ukraine: [...] provides the implementation of the strategic course of the state for gaining full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization».

102(3)³⁰, relativo alle attribuzioni del Presidente della Repubblica, sancisce che il suo ruolo deve intendersi come di garante dell'esecuzione degli indirizzi elaborati ed eseguiti rispettivamente dalla Verkhovna Rada e dal Governo, al fine di assicurare all'Ucraina l'ingresso nell'Unione europea e nella Nato.

Oltre a quanto sancito nel Preambolo e nelle disposizioni costituzionali che vi fanno richiamo, c'è un ulteriore elemento della Costituzione ucraina che risulta opportuno osservare al fine di comprendere le modalità con cui il testo costituzionale interagisce con l'esterno, e cioè i limiti assoluti alla revisione costituzionale. L'articolo 157(1)³¹, infatti, contiene un chiaro messaggio rivolto anche, e soprattutto, a soggetti posti al di fuori dei confini nazionali, sancendo, tra le clausole di eternità incluse nella disposizione, anche l'indipendenza e l'indivisibilità del territorio dell'Ucraina. Si tratta di una limitazione senz'altro rivolta anche all'interno, come ostacolo posto al potere del legislatore in sede di revisione costituzionale, ma che può essere letta anche come segnale proiettato al di fuori dei confini nazionali – in particolar modo verso la Federazione Russa –, per ribadire lo *status* di elemento non negoziabile dell'integrità territoriale del Paese. In seguito all'invasione subita nel 2014 e alla luce del conflitto attualmente in corso, risulta tuttavia difficile pensare che questa disposizione goda di particolare efficacia, sia giuridica che politica³² – come del resto già qualcuno, in dottrina, sospettava: le clausole relative alla “eternità territoriale”³³ sembrerebbero avere, se mai, valore dichiarativo, simbolico, più che giuridico.

In entrambi i casi – quello del Preambolo e delle norme da esso richiamate, nonché quello dei limiti assoluti alla revisione costituzionale – risulta evidente che la Costituzione ucraina abbia assunto, specialmente dal 2019, un particolare orientamento nei confronti dell'esterno: da una parte – il Preambolo e le norme dell'articolato costituzionale che predispongono l'esecuzione delle aspirazioni euro-atlantiche dell'Ucraina – emerge la ricerca di un confronto, in virtù della e al fine di consolidare ulteriormente “l'identità europea” del Paese e del suo popolo. Dall'altra – il limite assoluto alla revisione costituzionale relativo all'integrità e indivisibilità territoriale – si constata l'intenzione di affermare dei principi e di “cristallizzare” degli elementi che in nessun modo possono essere messi in questione o negoziati, e

³⁰ Costituzione ucraina, Art. 102(3): «The President of Ukraine is a guarantor of the implementation of the strategic course of the state for gaining full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization».

³¹ Costituzione ucraina, Art. 157(1): «The Constitution of Ukraine shall not be amended, if the amendments foresee the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, or if they are oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine».

³² Tra il 23 e il 27 settembre 2022 – con modalità che non hanno assicurato il regolare svolgimento delle operazioni di voto che, pertanto, non sono state riconosciute come legittime dalla gran parte della comunità internazionale – si sono tenute le consultazioni referendarie relative all'annessione alla Federazione Russa delle regioni occupate di Luhansk, Donetsk, Kherson e Zaporizhzhia. In seguito all'annuncio dei risultati dei *referendum* – favorevoli all'annessione con maggioranze prevedibilmente ampie –, i territori sono stati annessi alla Federazione russa, per quanto la comunità internazionale [non abbia riconosciuto l'annessione](#); v. I. GALIMOVA, *L'inglobamento dei nuovi territori nella Federazione Russa e il ricorso alla mobilitazione “parziale”: verso una nuova fase dell'operazione militare”?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2022, pp. 1-13.

³³ Y. ROZNAI, S. SUTEU, *The eternal territory?... cit.*; S. SUTEU, *Eternity clause... cit.*, pp. 30-31.

questo, per quanto la sua efficacia si sia dimostrata dubbia, rappresenta comunque un significativo segnale rivolto anche (soprattutto?) al nemico russo.

Risulta difficile determinare quale valore abbiano, e avranno, queste enunciazioni e assunzioni di impegni rispetto ad attori esterni – se si tratti di “mere” *dichiarazioni* di intenti, costituzionalizzazioni di obiettivi e interessi prettamente politici, indirizzate all’autopromozione nei confronti degli alleati occidentali e alla dissuasione nel nemico russo, oppure se quanto enunciato tra preamboli, clausole di eternità e altri passaggi del dettato costituzionale sia in grado di produrre concreti e ben individuabili effetti giuridici. La questione relativa all’effettività (o meno) di questi passaggi della Costituzione, del resto, solleva diversi interrogativi, soprattutto dinanzi a eventi, come la guerra, in grado di sconvolgere l’ordine costituito e sottoporlo a una propria, difficilmente controllabile, forma di effettività, trascendente rispetto alle clausole costituzionali. Sapremo solo col tempo se la Costituzione ucraina riuscirà a riemergere dalla guerra “illesa”, senza subire modifiche, e senza la necessità di rimettere in discussione i passaggi del Preambolo e dei limiti assoluti alla revisione analizzati in questa sede, oppure se un eventuale negoziato, alla fine del conflitto, ne renderà necessaria la rinuncia, con le conseguenze – sia sul piano internazionale, sia a livello costituzionale – che ciò comporterebbe. In questi casi, infatti, notiamo come vacilli, di fronte al *caos* portato dalla guerra, anche quel nucleo costituzionale considerato più solenne (come le enunciazioni del Preambolo) e resistente, addirittura in eterno (come l’integrità territoriale di cui all’articolo 157), al punto che, viene suggerito in dottrina, qualsiasi “ripensamento” del rapporto tra Ucraina e, rispettivamente, Unione europea e Nato potrebbe esigere anche una revisione costituzionale³⁴, mentre, per alcuni commentatori, si potrebbe addirittura configurare l’ipotesi di una violazione della costituzione³⁵. Da una parte, infatti, è vero che, tecnicamente, le disposizioni della Costituzione ucraina, che, richiamando il Preambolo, affrontano il tema dell’integrazione euro-atlantica – gli articoli 85, 102 e 116 – non andrebbero intese come “mere” dichiarazioni di principi, incapaci di produrre effetti giuridici: esse, infatti, impegnando il Paese a realizzare definitivamente la “svolta a Occidente”, a maggior ragione a fronte della presentazione ufficiale, da parte dell’Ucraina, della domanda di adesione all’Unione europea e alla Nato, *vincolano giuridicamente* lo Stato a rispettare gli obblighi assunti³⁶. Dall’altra parte, tuttavia, l’incertezza che contraddistingue questa situazione è tale per cui non è improbabile immaginare nemmeno uno scenario post-bellico in cui vengano rimessi in discussione, almeno in parte, anche questi enunciati, e con essi gli impegni presi, a livello costituzionale, sia sul piano della politica interna, sia su quello internazionale degli obblighi assunti dall’Ucraina rispetto a Unione europea e Nato.

³⁴ R. IBRIDO, *I fattori costituzionali...*, *cit.*, p. 355.

³⁵ V. LAPA, J. FROSINI, *Would Ukraine...*, *cit.*; J. FROSINI, V. LAPA *Mere aspirazioni...*, *cit.*, p. 614.

³⁶ J. FROSINI, V. LAPA *Mere aspirazioni...*, *cit.*, p. 614; p. 617.

In ogni caso, come già discusso, un altro importante aspetto da tenere in considerazione è anche la decisione, di *servirsi* del testo della costituzione quale strumento funzionale a cristallizzare, nell’eternità costituzionale e nella “solennità preambolare” (a sua volta teorizzata come potenzialmente eterna)³⁷ le scelte di politica estera della *leadership* ucraina di questi ultimi anni. È forse opportuno domandarsi, dunque, se si tratti della scelta più opportuna, se ciò non possa comportare uno slittamento, se non una vera e propria distorsione, del ruolo della Costituzione, resa portatrice non più solo di valori essenziali e principi “supremi”, ma anche di una agenda politica assai concreta. Sarebbe forse rilevante approfondire tale fenomeno e la sua ricorrenza nel tempo e nello spazio, proprio al fine di svolgere una riflessione sui ruoli, eventualmente anche “nuovi”, assunti dai testi costituzionali.

4. Altre declinazioni della proiezione verso l'esterno delle costituzioni

Il caso ucraino non è isolato: ci sono altri ordinamenti le cui costituzioni si proiettano al confronto con l'esterno, ricercando un dialogo con attori al di fuori dei confini nazionali – o, quanto meno, proclamando enunciazioni rivolte a interlocutori “terzi” rispetto alla comunità politica interna – e costituzionalizzando specifiche priorità politiche. Gli elementi analizzati sinora, infatti, risultano ricorrere in altri testi costituzionali: nell’ipotesi di uno studio più ampio e approfondito, sarebbe necessario impostare la ricerca sulla base di definiti orizzonti temporali e spaziali, che, prima, permettano di circoscrivere l’analisi tra ordinamenti più simili (che condividano, almeno in parte, tradizioni giuridiche, storia, cultura), e, successivamente, di passare a un ulteriore livello dell’osservazione, in cui sia possibile individuare modelli e *pattern* trasversali. Lungi dall’ambire a una comparazione completa ed esaustiva, il presente contributo suggerisce che quanto osservato nella Costituzione ucraina possa essere riscontrato – con le proprie peculiarità – anche in altri ordinamenti. In questa sede si è scelto di menzionare le costituzioni di due Paesi – Kosovo e Serbia – caratterizzati da una loro storia comune e dal vissuto conflittuale che li ha coinvolti. Inoltre, entrambi i Paesi condividono con l’Ucraina – seppur in modalità differenti – un lungo passato comunista, al termine del quale ciascun Paese ha intrapreso un percorso di transizione non semplice. Infine, espandendo notevolmente l’orizzonte geografico dell’analisi, un apposito cenno anche a un contesto “lontano” e molto diverso da quelli illustrati sino a questo punto, ossia quello del Niger – anch’esso reduce di lunghi periodi di conflitto e instabilità. La selezione è mirata a segnalare la possibilità di espandere il raggio d’azione della ricerca su questo tema, includendo anche sistemi tra di loro eterogenei³⁸, poiché questa tendenza potrebbe esistere anche oltre il piano della vicinanza storico-geografica e culturale.

³⁷ F. LONGO, *Struttura e funzioni...*, cit., pp. 47-50; W. VOERMANS, M. STREMLER, P. CLITEUR, *Constitutional preambles...*, cit., pp. 99-103.

³⁸ G. DE VERGOTTINI, *Diritto...*, cit., pp. 27-48.

In tutti questi casi, il potere costituente, o gli estensori delle revisioni costituzionali che hanno introdotto queste clausole, hanno ritenuto necessaria, o strategica, la costituzionalizzazione di determinati obiettivi politici prioritari, per gestire o risolvere delle crisi, oppure al fine di avviare un dialogo, in ogni caso coinvolgendo, più o meno direttamente, attori e circostanze esterni. Come visto nei paragrafi precedenti, questi propositi si proiettano anche verso la dimensione esterna, relativa ai rapporti bilaterali o multilaterali, con altri Stati o organizzazioni internazionali o regionali.

Per quanto concerne la Costituzione del Kosovo³⁹, essa menziona nel Preambolo non solo un auspicio relativo al mantenimento della pace con i Paesi circostanti e nel contesto della più ampia regione europea, ma anche l'intenzione di partecipare pienamente al processo di integrazione euro-atlantica; c'è comunque da sottolineare la singolare genesi della Costituzione kosovara, considerata, almeno in parte, un possibile esempio di costituzione “eterodiretta” e pertanto *non* adottata in seguito a un autentico esercizio di potere costituente da parte della popolazione, in totale autonomia: ci troveremmo, si potrebbe ipotizzare, dinanzi al tentativo di *mantenere* il legame con l'esterno, più che di stabilirlo. Diversamente, la Costituzione della Serbia⁴⁰ rileva ai fini della presente analisi in quanto il suo preambolo contiene una clausola che pare una enunciazione unilaterale, molto esplicita ed evidentemente conflittuale, diversa da quanto visto sinora, in cui si afferma che il Kosovo è parte integrante della Serbia⁴¹: è un approccio che si riscontra meno frequentemente, ma che dimostra come “il tipo” di proiezione verso l'esterno e la “qualità” dei rapporti con tale dimensione, non siano *predeterminati*, ma, al contrario, si prestino sia a enunciazioni “pacifiche”, sia a proclamazioni che lasciano trasparire una più o meno esplicita ostilità nei confronti dei loro destinatari – il testo costituzionale può, dunque, costituire anche la sede dell'*inasprimento* dello scontro.

Infine, la Costituzione del Niger⁴², all'articolo 175, sancisce diversi limiti assoluti alla revisione costituzionale, garantendo “l'eternità” di principi e norme, tra cui quella contenuta nell'articolo 185,

³⁹ Preambolo della [Costituzione del Kosovo](#) del 2008: «Convinced that the state of Kosovo will contribute to the stability of the region and entire Europe by creating relations of good neighborliness and cooperation with all neighboring countries; [...] With the intention of having the state of Kosovo fully participating in the processes of Euro-Atlantic integration».

Sulla costituzione del Kosovo, v. J. BALAJ, *Explicit and implicit unamendable constitutional provisions from the perspective of the Kosovo Constitution*, in *Perspectives of Law and Public Administration*, vol. 9, n. 1, 2020, pp. 45-47; Z. OKLOPCIC, *Constitutional (re)vision: sovereign peoples, new constituent powers, and the formation of constitutional orders in the Balkans*, in *Constellations*, vol. 19, n. 1, 2012, pp. 82-85; F. LONGO, *Struttura e funzioni...*, *cit.*, p. 67.

⁴⁰ Preambolo della [Costituzione della Serbia](#).

⁴¹ A. SAMPAIO DE MORAES GODOY, *Global constitutionalism. An introduction to the comparative study of Constitutional preambles: Europe*, in *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 10, n. 3, 2018, pp. 238-250; D. STOJANOVIĆ, *Basic characteristics and contents of the 2006 Serbian Constitution*, in *Facta Universitatis. Series: Law and Politics*, vol. 2, n. 1, 2004, pp. 67-85; R. MARKOVIĆ, *Republic of Serbia Constitution of 2006 – A critical review*, in *Annals of the Faculty of Law in Belgrade International Edition*, 2007, pp. 4-49.

⁴² [Costituzione del Niger](#); si veda anche M. ABDELAAL, *Entrenchment illusion: the curious case of Egypt's constitutional entrenchment clause*, in *Chicago-Kent Journal of Comparative Law*, vol. 1, n. 2, 2016, p. 13; S. SUTEU, *Eternity clauses in post-conflict...*, *cit.*, pp. 90 ss.

inerente alla concessione dell'amnistia ai responsabili del colpo di Stato del 18 febbraio 2010⁴³. La Carta offre un ottimo esempio per chiarire concretamente l'idea per cui il testo costituzionale sarebbe indirizzato – spesso – sia verso una “platea” interna, che verso interlocutori esterni. Da un lato, tutti gli elementi che l'articolo 175 sottrae al processo di revisione costituzionale – natura repubblicana dello Stato, pluralismo, caratteristiche del suffragio... – riguardano principalmente la proiezione *interna* della Costituzione, rivolta verso la comunità politica destinataria della nuova Carta fondamentale: si tratta di caratteristiche che connotano la forma di Stato e di governo del Niger, così come di garanzie che dovrebbero assicurare la tenuta della democrazia. Dall'altro lato, nonostante si possa leggere l'articolo 185 come proiettato anch'esso verso l'interno, intendendo la costituzionalizzazione “in eterno” della concessione di un'amnistia come volta alla promozione della riconciliazione sul piano nazionale – così come lo stesso dettato costituzionale afferma nell'articolo in questione –, esso può essere interpretato anche come un “segnale” lanciato verso l'esterno, potenzialmente finalizzato a comunicare l'immagine di un ordinamento rinnovato e legittimo, interessato a garantire stabilità e pacificazione (o a trasmettere tale immagine agli interlocutori al di fuori nel Paese).

Si tratta, dunque, di casi differenti tra di loro: dalle costituzioni più esplicitamente alla ricerca di un avvicinamento, sotto forma di cooperazione-integrazione (Ucraina e Kosovo), si passa al caso in cui il testo rappresenta la sede del rinnovato riconoscimento di una situazione di conflittualità (Serbia), per approdare alla fattispecie in cui la carta costituzionale diviene strumento promozionale, “testimone” di una avvenuta pacificazione, necessaria per l'equilibrio interno, ma significativa anche nel campo delle relazioni internazionali (Niger). La principale analogia, il filo conduttore che lega ciascuno di questi casi, risulta essere “l'inseguimento” dell'attualità politica da parte del testo costituzionale: emerge, infatti, quanto illustrato nei paragrafi precedenti, e cioè che non è infrequente imbattersi in costituzioni che ricorrono a clausole dal chiaro valore enunciativo, talvolta addirittura proiettate alla ricerca di qualche forma di dialogo, soprattutto in presenza di crisi e tensioni affrontate in passato, correnti, oppure anche temute, al fine di fare fronte, seppur con modalità diverse, a tali situazioni. Altresì, notiamo come queste clausole costituzionalizzino, almeno tendenzialmente, priorità e obiettivi di portata non tanto generica e astratta, quanto, piuttosto, specifica e circoscritta, sia a livello di contenuto, sia in relazione all'orizzonte temporale – limitato, rispetto alla potenziale “eternità costituzionale” – entro cui la rilevanza di tali clausole è destinata a esaurirsi, a fronte della mutevolezza degli equilibri e delle priorità politiche nel corso del tempo.

⁴³ A dire il vero, una disposizione pressoché identica è prevista anche dalla precedente [Costituzione](#) del Niger, approvata nel 1999, cosa che mette ulteriormente in evidenza l'uso del testo costituzionale per “fissare” obiettivi relativi alla politica del “presente”. Si veda anche il [Report](#) di Amnesty International del 07/09/1999, *Niger. Impunity enshrined in the Constitution*.

A fronte di instabilità molteplici e diffuse, pare emergere, pertanto, la tendenza a costituzionalizzare le priorità e le istanze dell'*hic et nunc*, mediante strumenti – quali il preambolo e i limiti assoluti alla revisione costituzionale – che, solitamente, tendono (o hanno teso) all'eternità forse proprio in virtù della loro "alterità", genericità, e relativa astrattezza: è usuale trovare, ad esempio, il principio democratico, tra le clausole "intangibili" del testo costituzionale, mentre lo è molto meno rinvenire la concessione di un'amnistia, specifica nel suo contenuto e strettamente legata a fatti e tempi circoscritti. È una contraddizione – o, forse, una potenziale evoluzione, nell'ambito dei processi costituzionali –, quella tra la solenne e astratta alterità che solitamente si attribuisce a preamboli e limiti alla revisione, da una parte, e, dall'altra, la concretezza cui, invece, si testimonia nei casi proposti (e non solo), che merita di essere osservata attentamente. Resta da vedere, quindi, se rappresenterà una tendenza riscontrabile sempre più frequentemente nei testi costituzionali, rendendo la costituzione uno strumento maggiormente disponibile alle istanze dell'attualità, una sede utile per "cristallizzare" priorità e obiettivi ritenuti necessari a gestire una particolare situazione di tensione, che spesso coinvolge anche attori appartenenti alla dimensione esterna.

5. Considerazioni conclusive e preliminari

È utile, a questo punto, svolgere qualche considerazione, conclusiva alla luce di quanto emerso in questa sede, e, al contempo, preliminare rispetto a potenziali ulteriori approfondimenti.

A fronte del conferimento del rango costituzionale a priorità politiche strettamente legate alla contemporaneità e alle conflittualità che essa porta con sé, pare opportuno interrogarsi sulle evoluzioni del costituzionalismo che hanno condotto sino a questo punto. Le costituzioni non sono carte interamente immutabili, ed è senz'altro auspicabile che vengano modificate per accogliere istanze che – soprattutto nel caso di testi piuttosto risalenti – non potevano essere immaginate dal costituente⁴⁴; tuttavia, pare legittimo fermarsi a riflettere circa l'opportunità, o meno, di questo tipo di "manipolazione" del testo costituzionale, soprattutto qualora quest'ultimo finisca per fungere più come "mero strumento" a disposizione delle *leadership* che si avvicinano al potere, che come manifestazione delle scelte, più generali e astratte (e, forse, proprio per questo idonee a una sorta di "eternità costituzionale"), del potere costituente. La costituzione, solitamente, non "immortala" un orientamento momentaneo delle intenzioni della comunità politica, ma, mantenendo una certa generalità, traccia le principali linee entro le quali realizzare, nel corso del tempo – rispondendo, di volta in volta, a esigenze *rinnovate*, ma non

⁴⁴ Si pensi, ad esempio, alle costituzioni che, poiché più recenti o più recentemente modificate, includono la tutela dell'ambiente e la sostenibilità, anche nell'ottica del rapporto, almeno ideale, con le generazioni future. Anche la Costituzione italiana ha recentemente conosciuto una svolta in questo senso, con la modifica degli articoli 9 e 41 mediante la Legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente", in Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022.

estemporanee –, i propri obiettivi. La costituzionalizzazione di propositi molto più strettamente legati alla contemporaneità mette in questione questo assunto, presentandoci – forse – un nuovo modo di intendere le funzioni del testo costituzionale⁴⁵.

Si tratta, del resto, di una tendenza ambigua, posta potenzialmente in un fragile equilibrio tra il legittimo e necessario adattamento della costituzione a istanze contemporanee e la manipolazione della carta fondamentale finalizzata al raggiungimento di obiettivi destinati, ad ogni modo, a mutare o addirittura esaurirsi in tempi relativamente brevi – più brevi, senz'altro, della “aspettativa di vita” di una clausola di eternità. Le conseguenze di questo tipo di costituzionalizzazione non si realizzano solo su un piano “meramente” teorico, ma possono prestare il fianco a strumentalizzazioni del testo costituzionale che non è il caso di ignorare⁴⁶. In tale contesto, infatti, la costituzione corre il rischio di divenire sede di controverse enunciazioni, espressione di interessi “esclusivi” e istanze di “pochi” – se non, in alcuni casi, addirittura di “singoli” – contraddittorie rispetto al consueto ruolo contromaggioritario del testo costituzionale, il quale, in breve, rischia di vedere indebolito il suo *status* di Carta al di sopra di tutte le fonti del diritto nazionale, finalizzata alla limitazione del potere, a favore della strumentalizzazione da parte di chi invece, il potere, lo detiene. Altresì, nell'analisi di quanto viene costituzionalizzato, non va ignorata nemmeno la qualità dei rapporti che le costituzioni ricercano con il mondo esterno, fondamentale al fine di comprendere anche il tipo di narrazione che il testo costituzionale tenta di proporre ai propri interlocutori.

Pare dunque interessante continuare a rivolgere l'attenzione a questo “uso” della costituzione a disposizione della politica, in particolare nel momento in cui, dinanzi all'instabilità, il testo costituzionale viene fatto coincidere con un *programma politico*, e non viceversa, come ci si potrebbe (dovrebbe?) aspettare.

In ultimo, un quesito che, almeno per il momento, non può che rimanere insoluto: questo tipo di dinamica porterà, presto o tardi, a un mutamento almeno parziale del modo in cui vengono intesi il significato e il ruolo dei testi costituzionali?

⁴⁵ I casi riportati *supra*, sono accomunati dal fatto di risultare da processi di *constitution-making* relativamente recenti: nell'ipotesi di un esame più approfondito che prenda le mosse dagli spunti qui proposti, sarebbe interessante cercare di valutare se la costituzionalizzazione di istanze legate alla politica contemporanea ai costituenti/revisori, peraltro mediante clausole che si proiettano, seppur secondo modalità diverse, verso l'interazione con il mondo esterno, possa o meno costituire effettivamente una tendenza in via di affermazione o già consolidata. In tal caso, si presenterebbe l'occasione per una più profonda riflessione sulla potenziale evoluzione del *ruolo* e delle *funzioni* del testo costituzionale, in risposta a nuove esigenze e nuovi attori coinvolti nei processi di redazione e revisione delle costituzioni.

⁴⁶ J. FROSINI, V. LAPA, *NATO's aspirations in the constitutional preamble of Ukraine: distorting historical roots of the constitution or reflecting societal changes?*, pubblicato su [LACL-LADC Blog](#) il 30/06/2020.