



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

**DOTTORATO DI RICERCA IN**  
**Diritto pubblico-Diritto urbanistico e dell'ambiente**

CICLO XXXII

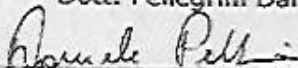
COORDINATORE Prof. Alessandro Simoni

I controlimiti alla *primauté* del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti d'Europa

Settore Scientifico Disciplinare IUS/08


**Dottorando**

Dott. Pellegrini Daniele

  
(firma)

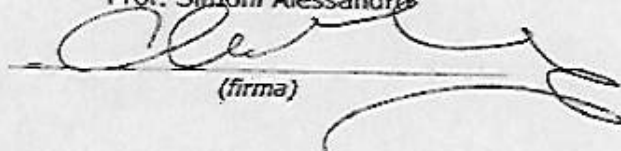
**Tutore**

Prof. Donati Filippo

  
(firma)

**Coordinatore**

Prof. Simoni Alessandro

  
(firma)

Anni 2016/2019

## INDICE-SOMMARIO

1. Premessa .....	- 7 -
-------------------	-------

### INTRODUZIONE

#### CONTRIBUTO PER UNO STUDIO DELLA DOTTRINA DEI CONTROLIMITI

1. Cenni introduttivi: l'erompere di nuove forme di conflittualità interordinamentali-	12 -
2. La prospettiva: l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale dell'UE. ...	- 16 -
3. Focus: il fatto interpretativo come sede del conflitto costituzionale. ....	- 19 -
4. L'oggetto: i controlimiti costituzionali al primato del diritto dell'Unione europea.-	24 -
5. Alcuni strumenti teorici: monismo, dualismo, teoria della separazione e pluralismo costituzionale.....	- 27 -
6. Il punto di approdo: esigenza di una ridefinizione dello scrutinio sui controlimiti. -	33 -
7. Osservazione del fenomeno: il paradigma dei controlimiti "rovesciato" nel <i>legal reasoning</i> della Corte di giustizia dell'Unione europea. ....	- 38 -
8. Finalità e piano di lavoro.....	- 42 -

### Parte I

#### PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E SINDACATO DI COSTITUZIONALITÀ

#### CAPITOLO I

##### LO SCRUTINIO DI COSTITUZIONALITÀ SUI CONTROLIMITI

1. L'art. 11 Cost. a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione. ....	- 47 -
2. L'art. 11 Cost. come fondamento della partecipazione della Repubblica italiana alla Comunità europea: il dibattito in assemblea costituente. ....	- 49 -
3. L'art. 11 Cost. come norma sulla sistemazione dei rapporti fra le fonti e la teoria dei controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea.....	- 52 -
4. L'art. 11 Cost. come espressione di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri valori costituzionali.....	- 58 -
5. Critica ad alcune recenti «svalutazioni» dell'art. 11 nella giurisprudenza interna..	- 60 -

#### CAPITOLO II

##### INCONTRO AL LIMITE: IL DIALOGO FRA LE CORTI D'EUROPA

1. Premessa .....	- 65 -
2. La Corte costituzionale italiana come giurisdizione ai sensi dell'art. 267 TFUE. ...	- 67 -
3. Rinvio pregiudiziale e controlimiti: anatomia del dialogo fra le Corti d'Europa....	- 72 -
4. La Saga <i>Taricco</i> .....	- 72 -

5. ( <i>Segue</i> ): l'ordinanza n. 24/2017.....	- 75 -
6. ( <i>Segue</i> ): le conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot nella causa M.A.S. ....	- 78 -
7. ( <i>Segue</i> ): la sentenza della Corte di giustizia nella Causa C-42/17. ....	- 81 -
8. ( <i>Segue</i> ): la sentenza n. 115 del 2018 della Corte costituzionale italiana.....	- 84 -
9. La Saga <i>OMT/Gauweiler</i> .....	- 86 -
10. ( <i>Segue</i> ): il rinvio pregiudiziale del <i>BverfG</i> nel caso <i>OMT/Gauweiler</i> . ....	- 88 -
11. ( <i>Segue</i> ): le conclusioni dell'avvocato generale Pedro Cruz Villalón.....	- 90 -
12. ( <i>Segue</i> ): la pronuncia della Corte di giustizia nel caso <i>OMT/Gauweiler</i> . ....	- 93 -
13. ( <i>Segue</i> ): la decisione del <i>BVerfG</i> nel caso <i>OMT/Gauweiler</i> . ....	- 96 -
14. Il caso <i>Ajos</i> .....	- 99 -
15. ( <i>Segue</i> ): il rinvio pregiudiziale della Corte suprema danese. ....	- 100 -
16. ( <i>Segue</i> ): le conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot.....	- 101 -
17. ( <i>Segue</i> ): la decisione della Corte di giustizia nel caso <i>Ajos</i> . ....	- 103 -
18. ( <i>Segue</i> ): la decisione della Corte suprema danese.....	- 105 -
19. Considerazioni interlocutorie sul dialogo fra le Corti d'Europa. ....	- 107 -

### CAPITOLO III

#### LA DOPPIA PREGIUDIZIALITÀ: DIRITTI FONDAMENTALI ALL'INCROCIO TRA COSTITUZIONE E TRATTATI

1. Premessa: la doppia pregiudizialità nella gestione dei controlimiti. ....	- 112 -
2. La sentenza n. 269/2017: una rivoluzione nella doppia pregiudizialità (?). ....	- 115 -
3. Il seguito della sentenza n. 269/2017 nella giurisprudenza di legittimità. ....	- 118 -
4. Le decisioni 20 e 63 del 2019: alcuni chiarimenti.....	- 121 -
5. L'ordinanza n. 117/2019: il quarto rinvio pregiudiziale della Consulta.....	- 124 -
6. Considerazioni complessive sulla «svolta» della Corte costituzionale. ....	- 126 -

### Parte II

#### PRIMATO DELLA COSTITUZIONE E SINDACATO SULLA VALIDITÀ E L'INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

### CAPITOLO IV

#### LA SALVAGUARDIA DEI PRINCIPI E DEI VALORI FONDANTI L'UNIONE EUROPEA

1. Premessa: un'ipotesi ricostruttiva.....	- 131 -
2. I valori fondanti la costruzione giuridica sovranazionale contemplati dai Trattati- ....	- 133 -
3. I principi strutturali dell'Unione europea e la costituzionalizzazione in via pretoria dell'ordinamento giuridico sovranazionale. ....	- 136 -
4. ( <i>Segue</i> ): limiti sostanziali al potere di revisione dei Trattati sovranazionali.....	- 139 -
5. ( <i>Segue</i> ): le specificità comunitarie come limite all'azione esterna dell'Unione. ...	- 141 -
6. ( <i>Segue</i> ): la tutela dei diritti fondamentali come fondamento dell'Unione. ....	- 143 -
7. ( <i>Segue</i> ): esigenze sistemiche e tutela dei diritti contemplati dalle Costituzioni....	- 145 -
8. ( <i>Segue</i> ): il valore della « <i>rule of law</i> » come limite alle politiche nazionali. ....	- 148 -
9. Il dialogo fra le Corti d'Europa come punto di emersione dell'identità europea. ...	- 151 -

CAPITOLO V  
UN PARADIGMA ROVESCIATO: VERSO UN PIÙ RIGOROSO SISTEMA DI TUTELA DEI DIRITTI  
FONDAMENTALI?

1. L'ascesa dei principi costituzionali nazionali nel sindacato sovranazionale.....	- 154 -
2. ( <i>Segue</i> ): controlimiti e identità costituzionale nazionale degli Stati membri.....	- 155 -
3. ( <i>Segue</i> ): controlimiti e tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.....	- 163 -
4. Considerazioni complessive: verso un'integrazione più stretta dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali? .....	- 168 -
 Considerazioni conclusive.....	- 173 -
 Opere citate .....	- 180 -
 Principale giurisprudenza costituzionale citata.....	- 228 -
 Principale giurisprudenza sovranazionale citata.....	- 230 -



## *I. Premessa*

La ricerca proposta intende analizzare la teoria dei «controlimiti»<sup>1</sup> al primato del diritto dell'Unione europea alla luce delle evoluzioni che hanno caratterizzato il quadro normativo e giurisprudenziale comunitario<sup>2</sup> negli ultimi decenni. Tale teoria, come noto, mira ad arginare l'incidenza costituzionale del diritto sovranazionale, ricercando un punto di equilibrio tra le esigenze connesse al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e la salvaguardia degli «elementi identificativi ed irrinunciabili»<sup>3</sup> del nostro ordinamento costituzionale. In particolare, svolti alcuni cenni sulle principali trasformazioni che hanno riguardato la realtà giuridica dell'Unione europea,<sup>4</sup> il presente contributo intende sottoporre ad opera di revisione critica il sindacato elaborato dal Giudice delle leggi sulla base di tale teoria, che notoriamente consente uno scrutinio sulle singole norme del diritto sovranazionale attraverso il controllo di costituzionalità sulla legge di ratifica ed esecuzione dei trattati europei.

È opinione diffusa infatti che l'affermarsi in ambito comunitario di un sistema di tutela dei diritti fondamentali e di un tasso di democrazia complessivamente adeguati rispetto alla natura sovranazionale dell'Unione europea, abbiano attenuato le ragioni giustificatrici dell'impostazione delineata dalla nostra Corte costituzionale.<sup>5</sup> Già da tempo, peraltro, una parte della dottrina evidenzia l'esigenza di una rilettura del sindacato sui controlimiti alla luce dell'intensità raggiunta dal grado di integrazione europea e della sempre maggiore interdipendenza fra gli Stati membri.<sup>6</sup> Del resto, è innegabile che l'ammissione di un sindacato sui singoli atti delle istituzioni europee o sui relativi provvedimenti di attuazione nazionale da parte di tutte le Corti costituzionali d'Europa rischierebbe di compromettere il primato, l'effettività e l'uniforme

---

<sup>1</sup> L'espressione risale alla celebre opera di P. BARILE, *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. VI, Firenze, 1969, p. 45 ss.

<sup>2</sup> Pur nella consapevolezza della rivoluzione terminologica inaugurata dall'art. 2, n. 2, lett. a, del Trattato di Lisbona, per effetto del quale l'espressione "diritto comunitario" è stata sostituita con quella di "diritto dell'Unione europea", in questo lavoro si è comunque scelto di non abbandonare del tutto l'uso dell'aggettivo "comunitario", sia perché l'analisi si riferisce, spesso, ad un periodo storico in cui quella era la denominazione corretta, sia in quanto, a nostro sommo avviso, preferibile ad altri neologismi, spesso arbitrari e fuorvianti.

<sup>3</sup> Corte costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2014, n. 238, p.to 3.2 del considerato in diritto.

<sup>4</sup> Cfr. *infra*, Capitolo introduttivo, spec. paragrafi 1-3.

<sup>5</sup> Cfr. F. DONATI, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Lo Stato*, 7/2016, p. 217 ss; E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli 2017, p. 46 ss.

<sup>6</sup> G. GAJA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 1989 e i «controlimiti» alla superiorità del diritto comunitario*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, p. 86.

applicazione del diritto dell'Unione e, non da ultimo, di pregiudicare i valori internazionalistici espressi da gran parte dei testi costituzionali degli Stati membri.<sup>7</sup>

Raccogliendo tali suggestioni, il presente contributo ha l'obiettivo di verificare criticamente «se» ed «in quale misura» il sistema di cooperazione giudiziaria basato sul meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* possa consentire una rilettura del sindacato elaborato dalla Consulta e, più in generale, agevolare la composizione dei conflitti interordinamentali. Per affrontare tali interrogativi, il presente lavoro sarà suddiviso in due parti, una prima dedicata all'approfondimento delle relazioni esistenti tra il primato del diritto dell'Unione europea e il sindacato del Giudice delle leggi e una seconda dedicata, invece, alla disamina delle dinamiche intercorrenti tra le specificità costituzionali degli Stati membri e il sindacato della Corte di giustizia. Tale impostazione metodologica prende le mosse dall'esigenza di osservare le dinamiche interordinamentali da entrambi i punti di vista coinvolti, quello nazionale e quello sovranazionale; soltanto così si è ritenuto possibile offrire una ricostruzione che tenesse adeguatamente in considerazione le complessità della tematica oggetto di indagine.

Dopo aver preliminarmente ripercorso le caratteristiche fondamentali della teoria dei controlimiti e aver contestualizzato l'indagine nell'ambito di una rilettura dei valori internazionalistici espressi dalla nostra Costituzione,<sup>8</sup> la prima parte del lavoro analizzerà alcune vicende giurisprudenziali caratterizzate dall'uso del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* da parte delle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri,<sup>9</sup> al fine di verificare, se ed entro quali limiti, il dialogo fra le Corti d'Europa possa agevolare la composizione dei conflitti interordinamentali.<sup>10</sup> La disamina dei rapporti fra le giurisdizioni europee costituirà, peraltro, l'occasione per soffermarsi sull'orientamento inaugurato di recente dalla nostra Corte costituzionale in tema di «doppia pregiudizialità»,<sup>11</sup> verificando criticamente la compatibilità della posizione assunta dalla Consulta con i principi espressi dalla giurisprudenza sovranazionale in

---

<sup>7</sup> Sulla necessità di leggere l'art. 11 Cost. come principio che «[...] entra a comporre la struttura [...]» del nostro ordinamento, cfr. A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, spec. pp. 8-9. In senso non dissimile si v. l'editoriale di R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 3/2018, pp. V-XII, spec. p. XII, secondo cui: «[...] la natura di principio di base della Costituzione che l'art. 11 indubbiamente possiede impone che l'invocazione come «controlimite» della norma costituzionale «sostanziale» di riferimento dovrebbe essere per quanto possibile condizionata da un tentativo di armonico bilanciamento con l'interesse, anch'esso costituzionalmente protetto, di garantire il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione».

<sup>8</sup> Cfr. *infra*, Parte I, Capitolo I.

<sup>9</sup> In particolare, saranno analizzati i casi *Taricco*, *OMT/Gauweiler* e *Ajos A/S*.

<sup>10</sup> Cfr. *infra*, Parte I, Capitolo II.

<sup>11</sup> Corte costituzionale, sentenza del 14 dicembre 2017, n. 269.

materia di rinvio pregiudiziale e il contributo che questa impostazione possa apportare allo sviluppo della cooperazione nell'ambito del circuito giurisdizionale dell'Unione.<sup>12</sup>

Ultimata la disamina della prospettiva nazionale, la seconda parte del lavoro si sposterà sul versante sovranazionale per verificare le incidenze sul sindacato della Corte di giustizia dell'uso del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* da parte delle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri. A tale scopo, saranno approfonditi alcuni dei tratti essenziali delle operazioni di bilanciamento che caratterizzano il sindacato della Corte di giustizia, al fine di verificare se la salvaguardia delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea possa operare come limite all'accoglimento delle esigenze nazionali invocate dagli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri e, più in generale, alla buona riuscita del dialogo fra le Corti d'Europa, consentendo al contempo di verificare la circolazione nel sindacato della Corte di giustizia di un'impostazione analoga a quella fondante la teoria dei controlimiti quando sono in discussione i tratti fondamentali della realtà europea.<sup>13</sup>

L'indagine svolta offrirà, da ultimo, l'occasione per tornare sulle modalità di immissione di principi e valori costituzionali nazionali a livello europeo, mediante l'approfondimento delle nozioni di «identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri» enunciata dall'art. 4(2) TUE e di «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» espressa dall'art. 6(3) TUE, indagandone le potenzialità e i limiti nell'ambito del dialogo fra le Corti d'Europa.<sup>14</sup> A questo proposito, saranno messi in luce gli orientamenti ravvisabili nella giurisprudenza sovranazionale così come in quella della nostra Corte costituzionale e, incidentalmente, degli altri Giudici costituzionali che costituiranno oggetto della presente ricerca. Tale approfondimento giurisprudenziale offrirà, infine, l'occasione per fare il punto sulla maturazione della tutela dei diritti fondamentali in ambito comunitario ed osservare le criticità derivanti dell'esistenza di concorrenti sistemi di tutela dei diritti fondamentali.

---

<sup>12</sup> Cfr. *infra*, Parte I, Capitolo III.

<sup>13</sup> Cfr. *infra*, Parte II, Capitolo IV.

<sup>14</sup> Cfr. *infra*, Parte II, Capitolo V.







## INTRODUZIONE

### CONTRIBUTO PER UNO STUDIO DELLA DOTTRINA DEI CONTROLIMITI

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi: l'erompere di nuove forme di conflittualità interordinamentali. — 2. La prospettiva: l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale dell'UE. — 3. Focus: il fatto interpretativo come sede del conflitto costituzionale. — 4. L'oggetto: i controlimiti costituzionali al primato del diritto dell'Unione europea. — 5. Alcuni strumenti teorici: monismo, dualismo, teoria della separazione e pluralismo costituzionale. — 6. Il punto di approdo: esigenza di una ridefinizione dello scrutinio sui controlimiti. — 7. Osservazione del fenomeno: il paradigma dei controlimiti "rovesciato" nel *legal reasoning* della Corte di giustizia dell'Unione europea. — 8. Finalità e piano di lavoro.

#### *1. Cenni introduttivi: l'erompere di nuove forme di conflittualità interordinamentali.*

Dopo un periodo di relativa stabilità, dovuto al consolidamento di una serie di regole e principi di derivazione giurisprudenziale,<sup>15</sup> i rapporti tra il diritto dell'Unione europea e gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri sono nuovamente in discussione. Sempre più frequentemente, infatti, le Corti costituzionali (e supreme) d'Europa evocano «impedimenti di ordine costituzionale»<sup>16</sup> alla preminenza del diritto

---

<sup>15</sup> Com'è noto, l'opera di sistemazione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno agli Stati membri ha visto in prima linea la Corte costituzionale italiana e il Tribunale costituzionale federale tedesco. Per una ricostruzione degli attriti emersi nei primi anni Settanta fra la Corte costituzionale italiana, il *Bundesverfassungsgericht* e la Corte di giustizia cfr. J. COPPEL - A. O'NEILL, *The European Court of Justice: taking rights seriously?*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 669 ss.; in una diversa prospettiva v. J. H. H. WEILER - N. J. S. LOCKHART, *"Taking Rights seriously" seriously: The European Court and its fundamental Rights Jurisprudence – Part I-II*, in *Common Market Law Review*, 1995, pp. 51-94 e 579-627. A questo riguardo, cfr. anche O. POLLICINO, *Metaphors and Identity Based Narrative in Constitutional Adjudication: When Judicial Dominance Matters*, in *IACL-AIDC Blog*, 27 February 2019, il quale riconosce al Tribunale costituzionale federale tedesco e alla Corte costituzionale italiana una «posizione dominante» in materia di sistemazione dei rapporti tra il diritto dell'Unione europea e gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, tale per cui le proprie decisioni sono in grado di influenzare la posizione di gran parte degli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri. La circostanza è sottolineata anche da D. PARIS, *Limiting the 'Counter-Limits'. National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of EU Law*, in P. FARAGUNA - C. FASONE - G. PICCIRILLI (eds.), *Constitutional Adjudication in Europe Between Unity and Pluralism (special Issue of the Italian Journal of Public Law, vol 10, no. 2, 2018)*, Editoriale Scientifica, pp. 205 e ss., spec. pp. 207-208, il quale osserva che, sebbene il riferimento alla giurisprudenza costituzionale degli altri Stati costituisca un'eccezione nel giudizio di costituzionalità sulle leggi, le citazioni diventano quasi la regola in materia di rapporti tra l'ordinamento giuridico europeo e quello degli Stati membri. Si vedano, per esempio, i riferimenti alla giurisprudenza *Solange II* e *Maastricht* del Tribunale costituzionale federale tedesco nella giurisprudenza della Corte costituzionale ceca *Ústavní soud*, sentenza del 26 novembre 2008, 19/08 (*Lisbon I*), paragrafi 116 e ss.; e i riferimenti alla giurisprudenza *Honeywell* nella sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 16 novembre 2011, SK 45/09 (*Supronowicz*), paragrafo 2.6.

<sup>16</sup> Così, Corte costituzionale, ordinanza del 26 gennaio 2017, n. 24, p.to 8 del considerato in diritto.

dell'Unione, prospettando la possibilità di precluderne l'applicazione sul territorio nazionale.<sup>17</sup> Ancorché, ad oggi, i casi in cui le Corti costituzionali degli Stati membri abbiano concretamente impedito l'operatività del diritto dell'Unione in ambito interno siano stati del tutto episodici,<sup>18</sup> è indubbio che negli ultimi anni il numero delle Corti che individua limiti al primato del diritto europeo si sia ampliato considerevolmente.<sup>19</sup>

L'erompere di queste nuove forme di conflittualità coinvolge il diritto dell'Unione in molteplici contesti fra i quali il diritto e la procedura penale,<sup>20</sup> le regole sulla stabilità

---

<sup>17</sup> Per un'indagine comparatistica sulle posizioni assunte dai vari Stati membri si v., tra gli altri, M. CLAES, *The Primacy of EU Law in European and National Law*, in A. ARNULL - D. CHALMERS (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, 2015, p. 178 ss., pp. 195-199; G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2009, pp. 171-199; A. CELOTTO - T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, pp. 1309-1384.

<sup>18</sup> Quanto alle applicazioni pratiche delle riserve formulate dagli Stati membri si v. Corte suprema danese, *Case n. 15/14, Ajos A/S c. The Estate left by A*, decisione del 6 dicembre 2016, consultabile in [www.supremecourt.dk](http://www.supremecourt.dk); Corte costituzionale della Repubblica ceca, *Case 5/12 Pl. Ús*, decisione del 31 ottobre 2010, consultabile in [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz). Anteriormente a tali decisioni si v. Corte costituzionale repubblica slovacca, *Case 8/04 Pl. ÚS*, decisione del 18 ottobre 2005, consultabile in [www.ustavinsud.sk](http://www.ustavinsud.sk); Corte costituzionale ungherese, sentenza del 17 maggio 2004, n. 17, consultabile in [hunconcourt.hu](http://hunconcourt.hu).

<sup>19</sup> Alcune Corti costituzionali hanno trattato la questione in occasione della ratifica di trattati correlati al processo di integrazione europea. Così è stato, tra gli altri, per il Tribunale costituzionale spagnolo nella decisione relativa al trattato che adotta una costituzione per l'Europa (*Tribunal Constitucional*, decisione del 13 dicembre 2004, n. 1), per la Corte costituzionale polacca nella decisione sul trattato di adesione all'Unione europea (*Trybunał Konstytucyjny*, decisione dell'11 maggio 2005, K 18/04) e, più di recente, per la Corte costituzionale belga nell'arresto sul trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità (*Cour constitutionnelle*, sentenza del 28 aprile 2016, n. 62). Altre Corti costituzionali invece hanno chiarito la portata dei limiti costituzionali al primato del diritto dell'Unione europea, nel contesto di procedimenti di legittimità costituzionale di tipo ordinario, come le Corti costituzionali francese (*Conseil constitutionnel*, sentenza del 10 giugno 2004, 2004-496 DC, in materia di economia digitale, e la sentenza del 27 luglio 2006, 2006-540 DC, in materia di diritto d'autore), ceca (*Ústavní soud*, sentenza dell'8 marzo 2006, 50/04, sul regime delle quote zucchero) e ungherese (*Magyarország Alkotmánybírósága*, decisione del 30 novembre 2016, n. 22, in materia di politiche migratorie). Sebbene ciascuna Corte costituzionale abbia stabilito autonomamente i propri modelli di controllo costituzionale del diritto dell'Unione europea, tutte muovono dalla stessa premessa: le limitazioni di sovranità consentite in favore dell'Unione sono condizionate a che il processo di integrazione prosegua in conformità agli elementi identificativi e irrinunciabili degli ordinamenti costituzionali nazionali.

<sup>20</sup> Le problematiche in ambito gius-penalistico sono testimoniate in maniera emblematica dalla nota *Saga Taricco*. Cfr. al riguardo, sul versante nazionale, Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit.; Corte costituzionale, sentenza del 31 maggio 2018, n. 115; e, sul versante europeo, CGUE, Causa C-105/14, *Taricco*, sentenza dell'8 settembre 2015, ECLI:EU:C:2015:555; CGUE, Causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, sentenza del 5 dicembre 2017, ECLI:EU:C:2017:936. Sull'uropeizzazione dei paradigmi penalistici cfr. R.E. KOSTORIS, *Processo penale e paradigmi europei*, Giappichelli, Torino 2018; V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Dike, Roma, 2012; A. BERNARDI, *L'uropeizzazione del diritto e della scienza penale*, Giappichelli, Torino, 2004.

finanziaria,<sup>21</sup> la politica monetaria<sup>22</sup> e le misure in materia di asilo e immigrazione,<sup>23</sup> ma più diffusamente riguarda la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia assumendo talvolta i connotati di una vera e propria «*judicial rebellion*»<sup>24</sup> nei confronti di decisioni ritenute «costituzionalmente intollerabili»<sup>25</sup> per il loro impatto sui principi fondamentali degli ordinamenti giuridici nazionali, o perché ritenute «esorbitanti» dalle competenze attribuite dai trattati europei alle istituzioni comunitarie o alla Corte di giustizia.

Il fenomeno è senz'altro complesso e frutto di una molteplicità di fattori, tra i quali è possibile sin d'ora annoverare: (i) la progressiva europeizzazione di questioni

---

<sup>21</sup> Quanto alle regole sulla stabilità finanziaria si v., da ultimo, Corte costituzionale belga, sentenza n. 62/2016, cit. Cfr. al riguardo, P. GÉRARD, W. VERRIJDT, *Belgian Constitutional Court Adopts National Identity Discourse*, in *European Constitutional Law Review*, fasc. 13/2017, pp. 182-205. Più in generale, sul meccanismo europeo di stabilità finanziaria (MESF) e sul fondo salva Stati per il salvataggio della Grecia si è pronunciato il *Bundesverfassungsgericht* con decisione del 7 settembre 2011 (*BVerfG*, 2 BvR 987/10). Sempre il Tribunale costituzionale tedesco ha avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del cosiddetto *Fiscal Compact* con sentenza del 18 marzo 2014 (*BVerfG*, 2 BvR 1390/2012), così come il *Conseil Constitutionnel* (sentenza 2012-652 DC, del 9 agosto 2012). Sul Meccanismo europeo di stabilità (MES) la Corte suprema irlandese ha invece promosso un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, assumendo che sia il MES che la decisione del Consiglio europeo sull'art. 136 TFUE fossero contrarie al diritto dell'Unione. La Corte di giustizia ha risolto la questione dichiarando infondati i dubbi del giudice irlandese (CGUE, Causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Government of Ireland e altri*, sentenza del 27 novembre 2012, ECLI:EU:C:2012:756).

<sup>22</sup> In riferimento alla politica monetaria dell'Unione si vedano i casi *Outright Monetary Transfer* (OMT) e *Quantitative easing* (QE). La vicenda OMT si compone di tre pronunce: la decisione del *Bundesverfassungsgericht* di promuovere il rinvio pregiudiziale: *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 14 gennaio 2014; la decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale: CGUE, C-62/14, *Peter Gauweiler ed altri c. Deutscher Bundestag*, sentenza del 16 giugno 2015, ECLI:EU:C:2015:400; la decisione del *BVerfG* che ha definito la questione da cui era originato il rinvio pregiudiziale: *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 21 giugno 2016. Cfr., in argomento, P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunal costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, pp. 567-600; A. CARDONE, *L'obliterazione dello stato di crisi: la Corte UE ri(con)duce le misure "non convenzionali" della BCE al diritto "ordinario" dei Trattati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2015, p. 1533 e ss. La vicenda giurisprudenziale sul QE si compone delle seguenti pronunce: la decisione del *BVerfG* di promuovere il rinvio pregiudiziale: 2 BvR 859/15; la decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale CGUE, C-493/17, *Heinrich Weisse e. a.*, sentenza dell'11 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:815; la decisione del *BVerfG* che ha definito la questione *BVerfG*, 2 BvR 859/15. Si v. in argomento P. MENGOZZI, *Il rispetto del principio di legalità, la Corte di Giustizia e il controllo delle funzioni tecniche della Banca Centrale Europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, fasc. 1, pp. 132 e ss.

<sup>23</sup> In relazione alle politiche di gestione dei flussi migratori nell'Unione europea, si veda la recente sentenza della Corte costituzionale ungherese, sentenza n. 22/2016, cit. Cfr. in argomento, G. HALAMAI, *The Hungarian Constitutional Court and Constitutional Identity*, in *VerfBlog*, 10 gennaio 2017, consultabile in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de); K. KELEMEN, *The Hungarian Constitutional Court and The Concept of National Constitutional Identity*, in *Ianus - Diritto e Finanza*, no. 15-16/2017, pp. 23-33.

<sup>24</sup> Cfr. nella stessa prospettiva, R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Editoriale, 3/2018. Sull'ipotesi di una vera e propria «*judicial rebellion*», v. L. C. BERETTA - A. SMIATACZ, *Is the Supreme and Constitutional Courts' Rebellion Against EU law a Threat for the Lack of Direct Effect of the New generation EU Free Trade Agreements?*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2017, Issue 11/12, pp. 455-461; D. SARMIENTO, *An Instruction Manual to Stop a Judicial Rebellion (before it is too late, of course)*, consultabile in [Verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 2 febbraio 2017.

<sup>25</sup> Sulla «*constitutional tolerance*» cfr. J. H. H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Bari, 2013, p. 33; cfr. anche G. MARTINICO - O. POLLICINO, *Between Constitutional Tolerance and Judicial Activism: the 'Specificity' of European Judicial Law*, in *European Journal of Law Reform*, Vol. X, 2008, pp. 97-125.

giuridiche storicamente ancorate alla sovranità statale e la conseguente erosione delle sfere di competenza normativa degli Stati membri;<sup>26</sup> (ii) l'affermarsi di «sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali» e il progressivo insorgere di fenomeni *lato sensu* antinomici determinati dalle diverse tecniche interpretative che caratterizzano i due ordinamenti;<sup>27</sup> (iii) l'interpretazione estensiva delle regole riguardanti l'ambito materiale di applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;<sup>28</sup> e (iv) l'intenzione manifestata di recente da alcune Corti costituzionali europee di riaccentrare presso di sé l'opera di sistemazione dei rapporti tra le fonti dei due ordinamenti, anche attraverso un dialogo frontale con la Corte di giustizia.<sup>29</sup>

La dimensione giuridica non esaurisce, tuttavia, le ragioni eziologiche di questo scenario;<sup>30</sup> del resto, anche un osservatore disattento avrà notato che negli ultimi anni le virtù del processo di integrazione europea sono oggetto di revisione critica, tanto sul

---

<sup>26</sup> È indubbio che l'erosione delle competenze statuali abbia ampliato i margini di attrito tra gli obblighi di applicazione del diritto dell'Unione europea e la salvaguardia delle garanzie previste dalle Costituzioni degli Stati membri. V. in questo senso P. FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2016, spec. pp. 251-254, secondo cui i nuovi contrasti sarebbero il frutto della «sovranazionalizzazione» di materie che toccano il cuore della tradizionale sovranità statale. Soltanto in tempi più recenti, infatti, si sono aperti alcuni spiragli di intervento dell'Unione in aree come quelle del diritto e dell'esecuzione penale (*Taricco e Signor R.*), nonché delle politiche fiscali (*OMT/Gauweiler*); nello stesso senso, R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, consultabile in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it). U. VILLANI, *I "controlimiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in AA.VV. *Studi in onore di V. Starace*, Napoli, 2008, pp. 1307 e ss.

<sup>27</sup> Cfr. E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 45-61.

<sup>28</sup> Se da un lato lo scopo perseguito dalla Carta europea è quello di offrire un catalogo di diritti di cui tutti i cittadini dispongono nei rapporti con le istituzioni dell'Unione, dall'altro è noto come, per effetto dell'art. 51 della Carta di Nizza, quest'ultimo documento vincoli l'attività degli Stati membri «nell'attuazione del diritto dell'Unione». Tale locuzione ha consentito di attribuire al sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali una portata applicativa amplissima, spesso coincidente e sovrapponibile con lo spazio di intervento riservato ai sistemi nazionali. Cfr. in argomento K. LENAERTS, *Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *EuConst*, 2012, pp. 375 e ss.; A. ROSAS, *When is the EU Charter of Fundamental Rights applicable at national level?*, in *Jurisprudencija*, 2012, p. 1269; F. FONTANELLI, *The Implementation of European Union Law by Member States Under Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights*, in *Columbia J. Eur. Law*, 2014, p. 194 w ss.; M. DOUGAN, *Judicial review of Member State action under the general principles and the Charter: Defining the 'scope of Union Law'*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 1212 e ss.

<sup>29</sup> Tendenza, questa, da salutare con favore, ma che presenta anche aspetti problematici di cui occorre tenere debitamente conto. Ed invero, l'avvento del «dialogo» fra le Corti costituzionali nazionali e la Corte di giustizia ha esplicitato la «dialettica» tra di esse, mettendo in risalto nero su bianco i punti di conflitto interpretativo tra i due organi di vertice con riguardo alla ricostruzione teorica del rapporto tra i due ordinamenti. Cfr. da ultimo, in termini molto chiari, A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, 2018, p. 149 ss.

<sup>30</sup> Per una ricostruzione sociologica del fenomeno si v. Z. BAUMAN, *Retrotopia*, Laterza, Roma, 2018. Non vi è dubbio, per esempio, che nei retroscena dell'ormai celebre saga *OMT/Gauweiler* che ha impegnato il Tribunale costituzionale tedesco, si celi l'insofferenza verso alcune delle politiche adottate dalle istituzioni europee per fronteggiare la recente crisi dell'eurozona. Le preoccupazioni, evidenti nei *Verfassungsbeschwerde*, sembrano aver fatto breccia nell'interpretazione del *Bundesverfassungsgericht*.

fronte tecnico-scientifico,<sup>31</sup> quanto sul fronte politico-sociale. Più in generale, si sta diffondendo l'idea, a ben vedere riduttiva e ingenerosa, che sia lo stesso fenomeno sovranazionale a minacciare il benessere economico-sociale degli Stati membri.<sup>32</sup>

L'inefficienza degli strumenti di indagine del giurista è, peraltro, ancor più evidente se si tiene mente il profondo processo di evoluzione che ha caratterizzato il quadro normativo e giurisprudenziale europeo negli ultimi decenni: molte delle criticità emerse ai primordi dell'esperienza comunitaria sono ormai state superate senza però aver generato il tramonto dei conflitti pronosticato. Ci si riferisce, in particolare, alle tematiche della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea e alla democraticità delle istituzioni sovranazionali. Benché queste considerazioni possano *prima facie* apparire come un limite della presente ricerca, esse rappresentano l'assunto da cui muove questo lavoro, che ha come fine ultimo quello di offrire una rilettura della dottrina dei controlimiti in una cornice sovranazionale significativamente rinnovata.

## 2. La prospettiva: l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale dell'UE.

La realtà giuridica sovranazionale è oggi profondamente differente rispetto al passato. L'esigenza di una piena e rigorosa tutela dei diritti fondamentali è penetrata a pieno titolo nello spazio giuridico europeo e costituisce oramai un limite di validità all'esercizio delle competenze attribuite all'Unione.<sup>33</sup> L'iniziale miopia comunitaria è stata compensata, prima, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia - che, com'è noto, ha forgiato un vero e proprio catalogo non scritto di diritti fondamentali, traendo ispirazione dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e dai Trattati internazionali ratificati dalla maggioranza di questi -<sup>34</sup> e poi, dall'adozione della Carta di Nizza-Strasburgo, che ha acquisito efficacia vincolante con il Trattato di Lisbona.

---

<sup>31</sup> Cfr., in questi stessi termini, R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, cit., spec. p. V-VI.

<sup>32</sup> V. sul punto G. AMATO, *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, in *Nuova Antologia*, Vol. 620, Fasc. 2289, gennaio-marzo 2019, pp. 10-18. Cfr. in argomento anche EDITORIAL COMMENTS, *A way to win back support for the European project?*, in *Common Market Law Review*, Vol. 54, 2017, pp. 1-10.

<sup>33</sup> Cfr., in tal senso, A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in AA.VV., *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, p. 483; G. TESAURO, *Bocciatura del progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: nessuna sorpresa, nessun rammarico (Nota a Corte giust. 18 dicembre 2014, parere 2/13)*, in *Il Foro Italiano*, 2015, parte IV, pp. 77-89.

<sup>34</sup> Cfr. in questo senso CGUE, Causa C-11/70, *International Handelgesellschaft*, sentenza del 17 dicembre 1970, ECLI:EU:C:1970:114; CGUE, Causa C-4/73, *Nold*, sentenza del 14 maggio 1974, ECLI:EU:C:1974:51 e CGUE, Causa 4/73, *Hauer*, sentenza del 13 dicembre 1979, ECLI:EU:C:1974:51.

L'opinione, peraltro ancora ampiamente diffusa nella dottrina italiana,<sup>35</sup> secondo cui la tutela dei diritti offerta dall'Unione europea avrebbe una prospettiva essenzialmente economicista, appare oggi riduttiva e ingerosa, poiché omette di valorizzare adeguatamente la sempre maggiore apertura dell'Unione europea verso la tutela e la promozione dei diritti fondamentali. Benché sia un fatto incontestabile che, per molto tempo, la tutela dei diritti fondamentali offerta dai Giudici di Lussemburgo sia stata influenzata da una particolare sensibilità verso le esigenze di mercato,<sup>36</sup> è indubbio che la giurisprudenza sovranazionale, a partire dalla nota decisione *Internationale Handelgesellschaft*<sup>37</sup> sino ad arrivare alla più recente decisione *Schrems*,<sup>38</sup> passando per *Rutili*,<sup>39</sup> *Ert*,<sup>40</sup> *Familiapress*,<sup>41</sup> *Carpenter*,<sup>42</sup> *Schmidberger*,<sup>43</sup> *Omega*,<sup>44</sup> *Kadi*,<sup>45</sup> e *Dynamic Medien*,<sup>46</sup> non tema oramai confronti con la giurisprudenza degli Stati membri, e che il tasso di tutela dei diritti garantito dai Giudici europei sia ormai complessivamente adeguato rispetto alla natura sovranazionale dell'Unione.

Del resto la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo nella recente decisione *Avotins c. Lettonia*<sup>47</sup> ha escluso - confermando la pregressa giurisprudenza *Bosphorus*<sup>48</sup> - la sindacabilità convenzionale degli atti nazionali attuativi del diritto dell'Unione strettamente vincolante per gli Stati membri, sulla considerazione per cui l'ordinamento giuridico dell'Unione offrirebbe un livello di protezione dei diritti umani complessivamente equivalente a quello richiesto dalla Convenzione europea per la

---

<sup>35</sup> Cfr., in questo senso, le osservazioni di G. TESAURO, *Bocciatura del progetto di accordo*, cit., secondo cui «la diffusa retorica sull'argomento, spesso trasparentemente ignara dell'evoluzione reale del processo di integrazione comunitaria complessivamente considerato [...], fa emergere ogni volta lo spettro di qualche inconveniente o di un passaggio giurisprudenziale a torto o a ragione chiacchierato».

<sup>36</sup> Cfr. in questo senso, M. LUCIANI, *Il lavoro autonomo della prostituta*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, pp. 398 e ss.; v. per una ricostruzione del processo di maturazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, F. DONATI, *La intangibilità del dettato costituzionale nazionale alla luce dei recenti sviluppi del processo di integrazione comunitaria*, in P. CARETTI - C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato Costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, il Mulino, 2010, 527 ss. Cfr. altresì, G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, in A. PREDIERI - A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea*, Milano, 2001, pp. 1 e ss.; non da ultimo, si v. A. TIZZANO, *Qualche considerazione sul versante lussemburghese a proposito dei diritti fondamentali*, in *Il Foro Italiano*, 2017, Parte V, pp. 73-80.

<sup>37</sup> CGUE, Causa 11/70, sentenza del 17 dicembre 1970, ECLI:EU:C:1970:114.

<sup>38</sup> CGUE, Causa C-362/14, sentenza del 6 ottobre 2015, ECLI:EU:C:2015:650.

<sup>39</sup> CGUE, Causa 36/75, sentenza del 28 ottobre 1975, ECLI:EU:C:1975:137.

<sup>40</sup> CGUE, Causa C-260/89, sentenza del 18 giugno 1991, ECLI:EU:C:1991:254.

<sup>41</sup> CGUE, Causa C-368/95, sentenza del 26 giugno 1997, ECLI:EU:C:1997:325.

<sup>42</sup> CGUE, Causa C-60/00, sentenza dell'11 luglio 2002, ECLI:EU:C:2002:434.

<sup>43</sup> CGUE, Causa C-112/00, sentenza del 12 giugno 2003, ECLI:EU:C:2003:333.

<sup>44</sup> CGUE, Causa C-36/02, sentenza del 14 ottobre 2005, ECLI:EU:C:2004:614.

<sup>45</sup> CGUE, Cause C-402/05 P e C-415/05 P, sentenza del 3 settembre 2008, ECLI: EU:C:2008:461.

<sup>46</sup> CGUE, Causa C-244/06, sentenza del 14 febbraio 2008, ECLI:EU:C:2008:85.

<sup>47</sup> Corte EDU, *Avotins c. Lettonia*, ric. n. 17502/07, sentenza del 23 maggio 2016.

<sup>48</sup> Corte EDU, *Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlanda*, ric. n. 45036/98, sentenza del 30 giugno 2005.



salvaguardia dei diritti dell'uomo (d'ora in poi "CEDU"). Il processo di valorizzazione dei diritti fondamentali nel circuito sovranazionale non pare, peraltro, ancora giunto a completamento alla luce della prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU che, pur nelle complessità evidenziate dal parere n. 2/13 della Corte di giustizia, costituisce un obiettivo meritevole di attuazione,<sup>49</sup> specie alla luce della progressiva europeizzazione di tematiche tipicamente ancorate alla sovranità degli Stati membri.<sup>50</sup>

Anche la storica critica relativa al cosiddetto deficit democratico delle istituzioni europee è oggi ridimensionata alla luce del processo di maturazione che ha caratterizzato il quadro normativo-istituzionale dell'Unione europea: il processo di democratizzazione delle istituzioni comunitarie è stato perseguito principalmente mediante il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo negli equilibri istituzionali sovranazionali. I poteri della Camera rappresentativa sono andati ampliandosi, tanto sul fronte normativo, mediante una progressiva espansione degli spazi riservati alla procedura legislativa di co-decisione, quanto sul fronte politico, attraverso l'aumento dei poteri di controllo sull'operato della Commissione europea. Il Trattato di Lisbona ha consolidato questa linea di intervento segnando la trasformazione della procedura di co-decisione nella procedura legislativa ordinaria e riconoscendo al Parlamento il potere di influenzare la scelta del Presidente e dei membri della Commissione europea.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Si v. C. MORVIDUCCI, *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: un percorso non ancora concluso*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 3, p. 487, secondo la quale: «la modifica apportata dall'art. 6, co. 2, TUE, [...] per i termini adottati, ('l'Unione aderisce alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali'), sembra additare un percorso vincolato all'Unione: l'indicativo presente è usato nel TUE, infatti, per enunciare un obbligo, non una facoltà d'agire»; in senso contrario v. R. BARATTA, *Accession to the ECHR: the rationale for the prior involvement mechanism*, in *Common Market Law Review*, 2013, pp. 1305 e ss.

<sup>50</sup> Com'è noto, il processo di adesione dell'Unione europea alla CEDU ha subito una brusca battuta d'arresto per effetto del parere n. 2/13 della Corte di giustizia. V. CGUE (grande camera), Parere n. 2/13, del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454. Sul punto, mi sia concesso rinviare a D. PELLEGRINI, *L'adesione dell'unione europea alla CEDU oltre il parere 2/13 CGUE*, in *Federalismi.it*, 7/9/2016.

<sup>51</sup> Sugli interventi del Trattato di Lisbona in materia di democraticità delle istituzioni europee si v., fra gli altri, V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provision on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *European Public Law* 16, no. 1, 2010, pp. 123-138. Per una valutazione positiva delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, nel senso che esse abbiano contribuito al rafforzamento della legittimazione democratica dell'Unione europea, cfr. K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *The Democratic Legitimacy of the EU after the Treaty of Lisbon*, in J. WOUTERS - L. VERHEY - P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerp, Intersentia, 2009, 185 ss.; F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 26 settembre 2014. In senso critico, si vedano, fra gli altri, S.C. SIEBERSON, *The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit*, in *Columbia Journal of European Law*, 2007-2008, pp. 455-456; P. CRAIG, *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford, 2011, pp. 33 e ss.; B. CRUM, *Tailoring Representative Democracy into the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?*, in *European Law Journal*, 2005, pp. 452 e ss.

Lo stesso Trattato di Lisbona ha peraltro introdotto nel diritto primario dell'Unione una serie di disposizioni volte a rinviare la legittimazione democratica della realtà giuridica sovranazionale: il titolo secondo del Trattato sull'Unione europea oggi riconosce espressamente i principi dell'uguaglianza democratica (art. 9 TUE), della democrazia rappresentativa (art. 10 TUE) e della democrazia partecipativa (art. 11 TUE).<sup>52</sup> La democraticità del processo di «*decision making*» europeo è stata infine fortificata attribuendo ai Parlamenti nazionali<sup>53</sup> - che come noto costituiscono il secondo canale di legittimazione democratica dell'Unione europea - un ruolo attivo sia nell'ambito del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà,<sup>54</sup> e dunque in ultima analisi del principio di attribuzione, che nelle procedure di revisione dei Trattati.<sup>55</sup>

### 3. Focus: il fatto interpretativo come sede del conflitto costituzionale.

Sebbene dunque l'ordinamento giuridico dell'Unione europea offra oggi un livello di tutela dei diritti fondamentali<sup>56</sup> e un tasso di democrazia strutturalmente coerenti con gli standard offerti in ambito interno dagli Stati membri (*Strukturelle Kongruenz*),<sup>57</sup> le

---

<sup>52</sup> Su tali disposizioni si v. F. DONATI, *Commento agli Artt. 9, 10 e 11*, in A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, II ed., 2014.

<sup>53</sup> Cfr., a tale riguardo, N. LUPO, *National Parliaments in the European Integration Process: Re-aligning Politics and Policies*, in M. CARTABIA - N. LUPO - A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013.

<sup>54</sup> Si è parlato in dottrina dei Parlamenti nazionali come veri e propri «cani da guardia» della sussidiarietà europea. Cfr., in tal senso, I. COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, no. 2, pp. 281-304.

<sup>55</sup> Cfr. a tale riguardo, Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

<sup>56</sup> Cfr. in questo senso G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei diritti fondamentali e il parere negativo sull'adesione alla CEDU*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, 2016, Giappichelli, Torino, p. 113 secondo cui «il tasso di tutela dei diritti fondamentali [nell'Unione europea] non desta preoccupazioni».

<sup>57</sup> Il concetto di «*strukturelle kongruenz*» è stato formulato dalla dottrina tedesca per fondare l'elaborazione di limiti alla realizzazione dei valori internazionalistici espressi dal *Grundgesetz*. Cfr. a questo riguardo H. KRAUS, *Das Erfordernis struktureller Kongruenz zwischen der Verfassung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und dem Grundgesetz*, in *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, II, München, 1953, pp. 545 e ss.; W. THIEME, *Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 18, 1959, pp. 50 e ss.; P. BADURA, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, vol. 23, 1964, pp. 34 e ss.; A. BLECKMANN, *Nationales und Europäisches Souveränitätsverständnis. Strukturalisches Modelldenken in Europäischen Gemeinschaften und in Völkerrecht*, in G. RESS (a cura di), *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1980, pp. 30 e ss. Come rileva E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, 1991, p. 340, la tesi della *strukturelle Kongruenz* è stata oggetto di numerose critiche da parte della letteratura più sensibile alla necessità di non frapporre ostacoli eccessivamente rigorosi al fenomeno dell'apertura costituzionale. A questo proposito, è stato evidenziato che sarebbe eccessivo pretendere che tutti i fenomeni di integrazione internazionale diano vita a strutture organizzazioni modellate sui principi della Costituzione tedesca. Una prospettiva più idonea sarebbe quella di richiedere il rispetto dei soli principi fondanti

Corti costituzionali europee continuano a mostrare una certa diffidenza verso la concezione assolutistica del primato del diritto dell'Unione elaborata dalla Corte di giustizia.<sup>58</sup> Come si è accennato, infatti, le riserve formulate dalle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri verso la preminenza del diritto dell'Unione sul diritto interno sono andate ampliandosi, quantitativamente e qualitativamente, alimentando il rischio di conflitti severi fra le Corti che animano il circuito giurisdizionale europeo.

A primo acchito questa tendenza può sorprendere: lo stato di avanzamento raggiunto dalla realtà giuridica sovranazionale rende infatti difficile comprendere il «risveglio»<sup>59</sup> della conflittualità interordinamentale senza postularne almeno un parziale ripensamento. Ebbene, è ragionevole ipotizzare che alla «trasformazione dell'Europa»<sup>60</sup> sia conseguito un «mutamento genetico dei conflitti»: se è vero infatti che gli attriti connotano da sempre l'evoluzione della realtà giuridica europea,<sup>61</sup> le tensioni che caratterizzano l'attuale scenario sovranazionale sono parzialmente diverse rispetto al passato. Le prime frizioni fra l'ordinamento giuridico comunitario e quello degli Stati membri furono la logica conseguenza di un eccessivo scarto valoriale tra la realtà giuridica nazionale e quella dell'Unione europea; oggi le maggiori criticità si registrano invece dove i due ordini normativi hanno acquisito una considerevole specularità.<sup>62</sup>

---

l'organizzazione della Repubblica tedesca. Così, H. P. IPSEN, *BVerfG versus EuGH re "Grundrechte". Zum Beschluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts von 29. Mai 1974*, in *Europarecht*, 1975, pp. 11 e ss.; N. LORENZ, *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt, 1990, pp. 75 e ss.

<sup>58</sup> Cfr. sulla concezione assolutistica del principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto interno, A. VON BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, Vol. 48, pp. 1417-1454, 2011. Per quanto riguarda più in generale i rapporti tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali degli stati membri, v. C. GRABENWARTER, *National Constitutional Law Relating to the European Union*, in A. VON BOGDANDY-J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2° ediz., Hart, 2010, pp. 83 e ss.; P. M. HUBER, *Offene Staatlichkeit: Vergleich*, in A. VON BOGDANDY - P. CRUZ VILLALÓN - P.M. HUBER (eds.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Vol. II, Müller Verlag, 2008, spec. paragrafi 34 e ss.; A. M. SLAUGHTER -A. STONE SWEET - J. H. H. WEILER (eds.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Hart, 1998; M. CARTABIA - B. DE WITTE - P. PÉREZ TREMPES (eds.), *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, 2005; K. J. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press, 2001; M. CLAES, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Hart, 2006.

<sup>59</sup> Di «risveglio» parla M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti al diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 63-87.

<sup>60</sup> Ci si riferisce alla fortunata tesi della trasformazione costituzionale dell'Unione coniata da J. H. H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 100, No 8, 1991, pp. 2403-2483.

<sup>61</sup> V. in argomento M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Cedam, Padova, 2013; G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 3/2018. Più in generale, in merito ai conflitti nel diritto pubblico, v. R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2007, pp. 11 e ss.; G. AZZARRITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2016.

<sup>62</sup> In questo senso si v. O. SCARCELLO, *Conflicts by Convergence and Deep Disagreements in European Constitutional Law*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 9, issue 1, 2017, il quale postula una

Ai primordi dell'esperienza comunitaria la realtà giuridica sovranazionale non contemplava un espresso catalogo di diritti fondamentali e, almeno inizialmente, l'approccio dei Giudici europei fu quello di escludere la rilevanza del dato costituzionale nazionale nel giudizio sull'interpretazione e la validità del diritto comunitario.<sup>63</sup> L'Unione europea si è oggi dotata di un proprio sistema di tutela dei diritti fondamentali che «concorre ed interagisce»<sup>64</sup> con la protezione dei diritti garantita dagli Stati membri, contribuendo alla cosiddetta «tutela multilivello dei diritti fondamentali».<sup>65</sup> Contrariamente ai pronostici, questa convergenza non ha determinato la discesa dei conflitti interordinamentali che, anzi, si sono intensificati traslando da un piano puramente normativo ad un piano interpretativo.<sup>66</sup> Dinanzi alla molteplicità dei rimedi a disposizione dell'individuo sono venuti così moltiplicandosi i contrasti sull'estensione e la portata di diritti e principi comuni ad entrambi gli ordinamenti.<sup>67</sup>

La ragione di questa tendenza è presto detta: come è noto, la Corte di giustizia assolve il duplice ruolo di garante dell'unità dell'ordinamento dell'Unione europea e di

---

trasformazione dei conflitti, da attriti “sulla divergenza” a tensioni “sulla convergenza”; F. SALOMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentrato della Consulta. L'integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla “conformità” alla Costituzione e la mera “compatibilità” con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in *federalismi.it*, 17 aprile 2019; v. inoltre T. BROUDE - Y. SHANY (eds.), *Multi-Sourced Equivalent Norms in International Law*, Oxford, 2011.

<sup>63</sup> Cfr. in questo senso CGUE, Causa 1/58, *Stork*, sentenza del 4 febbraio 1959, ECLI:EU:C:1959:4; Cause riunite 36-38/59, *Ufficio vendite del carbone della Ruhr*, sentenza del 15 febbraio 1960, ECLI:EU:C:1960:36; Causa 40/64, *Sgarlata*, sentenza del 1 aprile 1965, ECLI: ECLI:EU:C:1965:36.

<sup>64</sup> Cfr. in questo senso E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti*, cit.

<sup>65</sup> Si v. in argomento A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, 2012. Per una disamina delle criticità del fenomeno v. anche M. NISTICÒ, *Limiti e prospettive del circuito di tutela su più livelli dei diritti fondamentali*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2018; A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci ed ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, pp. 1 e ss.

<sup>66</sup> Per comprendere meglio il fenomeno può essere utile ripercorrere la distinzione tra «fonti politiche» e «fonti culturali» tracciata in A. PIZZORUSSO, *The Law-Making Process as a Juridical and Political Activity*, in ID. (a cura di), *Law in the Making. A comparative Survey*, Heidelberg, 1988. Secondo l'autore il fenomeno giuridico si compone tanto di elementi di tipo volontaristico, quanto di elementi di tipo razionalistico. Ai primi corrispondono le «fonti politiche», ossia quelle fonti che traducono in disposizioni normative la volontà di un soggetto deputato dall'ordinamento all'esercizio di poteri normativi; ai secondi corrispondono invece le «fonti culturali» che si realizzano quando le regole giuridiche vengono desunte attraverso l'interpretazione di principi già presenti nell'ordinamento. All'area delle prime si contrappone quella determinata dalle seconde che comprende, oltre ai vuoti lasciati dalle lacune normative, gli spazi interpretativi determinati da norme notevolmente astratte, come principi e diritti fondamentali. Alla luce di tale classificazione, è possibile notare come il contenuto delle tensioni inter-ordinamentali sia andato gradualmente spostandosi dallo scarto tra gli elementi volontaristici, e quindi dall'incompatibilità tra fonti politiche, a quello tra gli elementi razionalistici, e dunque alla discrepanza tra fonti culturali, rappresentate dai differenti formanti giurisprudenziali che caratterizzano l'ordinamento giuridico sovranazionale e quelli nazionali. In merito alle divergenze interpretative tra ordinamento nazionale, sovranazionale e internazionale si veda inoltre A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile freddezza della Corte costituzionale verso due carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, in *Consulta online*, 2015, fasc. II, pp. 504-515, spec. p. 513.

<sup>67</sup> A quest'ultimo proposito si v., in particolare, F. SALOMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen*, cit.

guardiano della tutela dei diritti fondamentali nel proprio ambito di competenza. La commistione di queste due funzioni consente alla Corte di giustizia di garantire la tutela dei diritti fondamentali, arginando al contempo i rischi di alterazione dell'autonomia dell'Unione europea che potrebbero, per esempio, risultare dalla pretesa di applicare standard di tutela nazionali in ambiti di rilevanza comunitaria.<sup>68</sup> Di conseguenza i Giudici di Lussemburgo orientano teleologicamente la propria interpretazione,<sup>69</sup> limitando il rischio che una tutela dei diritti «a geometria variabile» possa pregiudicare l'autonomia, l'unità e l'uniforme applicazione del diritto sovranazionale, anche quando ciò possa mitigare gli standard di tutela più elevati applicati a livello nazionale.<sup>70</sup>

Questo non avviene nell'ordinamento costituzionale italiano che, invece, è storicamente improntato ad una lettura «*magis ut valeant*» dei principi sanciti dalla Carta fondamentale, caratterizzata da un bilanciamento orientato al diverso principio della «massima espansione delle garanzie costituzionali».<sup>71</sup> Si tratta del metodo che,

---

<sup>68</sup> Sebbene una parte della letteratura scientifica abbia criticato aspramente tale approccio, sino a contestare la serietà della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali offerta dalla Corte di giustizia, apparendo *prima facie* funzionale a mere esigenze di «autonomizzazione» dell'ordinamento comunitario (cfr. a questo proposito J. COPPEL - A. O'NEILL, *The European Court of Justice: taking rights seriously?*, cit.) quest'approccio è necessario a fronteggiare le criticità che attualmente affliggono parte degli Stati membri, come il perdurare della crisi dell'eurozona e l'inosservanza del valore della «*rule of law*».

<sup>69</sup> V. sul punto I. INGRAVALLO, *Interpretazione del diritto europeo e sovranità degli Stati membri*, in A. DI STEFANO, *Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 203-222, spec. p. 213; J. JOUSSEN, *L'interpretazione (teleologica) del diritto comunitario*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2001, p. 491 e ss., spec. p. 534; Più in generale, cfr. G. ITZCOVICH, *L'interpretazione del diritto comunitario*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2008, pp. 442 e ss.; C. TOADER, *Méthodes d'interprétation en droit de l'Union européenne en matière de protection du consommateur: une approche pratique*, in M. T. D'ALESSIO - V. KRONENBERGER - V. PLACCO (a cura di), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 449 ss; J. MERTENS DE WILMARS, *Reflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, 1985, pp. 8 e ss.; P. PESCATORE, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, Bruylant, Bruxelles-Paris, 1972, vol. II, p. 325 ss; R. MONACO, *I principi di interpretazione seguiti dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1963, pp. 3 ss.

<sup>70</sup> Cfr. in tal senso CGUE, *Parere 2/13*, cit.; CGUE, Causa C-399/11, *Melloni c. Ministero Fiscal*, sentenza del 23 febbraio 2013, ECLI:EU:C:2013:107. Cfr. in argomento, B. NASCIBENE - I. ANRÒ, *La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia: nuove sfide, nuove prospettive*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 2/2017 pp. 323 e ss., spec. paragrafo 4; P. ECKHOUT, *Human Rights and the Autonomy of EU Law: Pluralism or integration?*, in *Current Legal Problems*, vol. 66, 2013, pp. 169-202.

<sup>71</sup> Cfr. a tale proposito V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, in *Prima e dopo la Costituzione*, 2015, p. 128, secondo cui: «la costituzione deve essere intesa ed interpretata, in tutte le sue parti, *magis ut valeat*, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere, ripetiamo, di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici e privati»; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, spec. pp. 41-42. Il principio della massima espansione delle garanzie ha fatto breccia nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e sistema CEDU. Cfr. a tale proposito Corte costituzionale, sentenza del 4 dicembre 2009, n. 317 secondo cui «il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione

partendo dalla prospettiva «[dell']integrazione delle tutele»,<sup>72</sup> ricerca la «massima espansione delle garanzie [...] di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati».<sup>73</sup> Il presupposto logico-giuridico di questo «approccio interpretativo» è che «il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa».<sup>74</sup> È chiaro dunque che gli attriti fra i due ordinamenti giuridici si verificano ogniqualvolta la preminenza del diritto dell'Unione europea imponga di degradare la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo offerta all'interno del nostro ordinamento, dando impulso alla nota concorrenza del sindacato giurisdizionale fra le Corti d'Europa.<sup>75</sup>

---

delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti, con la precisazione che nel concetto di massima espansione delle tutele deve essere compreso il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela, e che tale bilanciamento, in cui si risolve il margine di apprezzamento nazionale, riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea». Fra i commenti a margine della decisione, v. A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti fra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; O. POLLICINO, *Margine di apprezzamento, art 10, c.1, Cost. e bilanciamento "bidirezionale": evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

<sup>72</sup> Corte costituzionale, sentenza del 4 luglio 2013, n. 170, p.to 4.2 del considerato in diritto.

<sup>73</sup> Così, Corte costituzionale, sentenze del 9 maggio 2013, n. 85, p.to 9 del considerato in diritto e del 18 luglio 2013, n. 202, p.to 5 del considerato in diritto. Cfr. a in argomento, A. RUGGERI, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei confronti della giurisprudenza convenzionale ("a prima lettura di Corte cost. n. 261 del 2012")*, in *Consulta online, Studi e Commenti*, 17 dicembre 2012.

<sup>74</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza del 28 novembre 2012, n. 264, p.to 4.1. del considerato in diritto.

<sup>75</sup> Secondo E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 51 «[...] è evidente come il criterio della protezione più estesa risulti strutturalmente inidoneo a governare i rapporti fra sistema europeo e sistemi nazionali di tutela dei diritti fondamentali. La sua applicazione, infatti, [...] finirebbe con il frammentare l'unitarietà del parametro di validità della normativa europea e di quella nazionale ad essa "collegata", in relazione al contenuto più o meno intenso di tutela dei diritti fondamentali assicurato in ciascuno degli Stati membri». Anche J. H. H. WEILER, *La costituzione dell'Europa*, Bologna, p. 183 e ss. è critico in relazione ad un «approccio massimalista» nella tutela dei diritti fondamentali. A tal proposito, Weiler afferma che «l'errore risiede nella tacita supposizione che lo standard più elevato sia sempre quello più desiderabile. Si sa che adottare lo standard più alto tedesco (o quello di qualunque altro Stato membro) significa adottare per l'intera comunità la *weltanschauung* dei rapporti fra gli individui e la società adottata da uno specifico Stato membro». In senso contrario si v. A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato*, cit., p. 8, secondo cui: «[il] primato, di contro, risulta sottoposto ad una condizione di fondo che però - qui è il punto - vale anche, alla rovescia, per il primato della Costituzione sul diritto internazionale e sovranazionale, una condizione che è da riportare ad un autentico "metaprincipio" delle relazioni interordinamentali, quello della massimizzazione della tutela dei diritti (e, in genere, dei principi) fondamentali nel loro fare "sistema"».

#### 4. L'oggetto: i controlimiti costituzionali al primato del diritto dell'Unione europea.

L'attuale conformazione della tutela dei diritti fondamentali offerta nel panorama giuridico europeo espone dunque il diritto dell'Unione al rischio di un concorrente sindacato della Corte di giustizia e delle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri.<sup>76</sup> I rischi di una sovrapposizione dello scrutinio delle due corti, peraltro, non sono limitati al contesto della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, ma si estendono anche alle ipotesi in cui le Corti costituzionali nazionali ritengano che un atto dell'Unione europea ecceda le competenze normative attribuite alle istituzioni sovranazionali dai Trattati (*ultra-vires review*) o sia contrario all'identità costituzionale nazionale di uno Stato membro (*identity review*). Le insidie determinate da tale fenomeno non sono da sottovalutare e fondano il perdurare dell'interesse scientifico in *subiecta materia*: un'applicazione differenziata della normativa sovranazionale corre infatti il rischio di frammentare l'applicazione del diritto dell'Unione e di compromettere i valori internazionalistici sanciti nelle Costituzioni contemporanee.

Tali timori sono peraltro amplificati alla luce di dottrine, come quella italiana dei c.d. «controlimiti», che ammettono un controllo di costituzionalità (indiretto) su ogni singolo atto normativo comunitario e che, pertanto, meritano di essere sottoposte ad una scrupolosa opera di revisione critica. Una revisione, questa, che non può e non deve semplicisticamente sconfinare nell'eccesso opposto di un'accettazione incondizionata del primato del diritto dell'Unione europea. Se è impossibile pensare che la Corte costituzionale possa abdicare al proprio ruolo di garante supremo degli elementi identificativi ed irrinunciabili del nostro ordinamento costituzionale, rinunciando ad ogni forma di controllo sulla conformità del diritto dell'Unione europea ai principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, la Consulta potrebbe riconsiderare i margini di operatività dello scrutinio di costituzionalità sui «controlimiti» aderendo ad un approccio giurisdizionale più rispondente alla realtà giuridica contemporanea.

Se non adeguatamente esercitato il sindacato di costituzionalità sui controlimiti rischia non solo di minare la tenuta del sistema giuridico sovranazionale, ma di porsi in disarmonia con lo stesso quadro costituzionale italiano omettendo di valorizzare

---

<sup>76</sup> Sulla complessità del fenomeno costituzionale europeo e le c.d. «*complex antinomy*» si v. G. MARTINICO, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process. The frustrating Knot of Europe*, New York - Abingdon, 2013, p. 106; Sulla mancanza di una regola di risoluzione delle antinomie accolta a livello universale cfr. E. CANNIZZARO, *Il pluralismo dell'ordinamento giuridico europeo e la questione della sovranità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, (31) 2002, pp. 245-271.

adeguatamente il carattere pluralista e internazionalistico della nostra Carta costituzionale.<sup>77</sup> Del resto è già stato sottolineato come, laddove debitamente circoscritto, il sindacato di costituzionalità sui controlimiti possa contribuire alla maturazione del sistema comunitario innalzando le garanzie dello stato di diritto proprie dell'ordinamento europeo e concorrendo alla creazione di uno spazio giuridico dove i valori comuni siano custoditi e le specificità nazionali adeguatamente tutelate.<sup>78</sup>

Per comprendere quanto appena evidenziato occorre ripercorrere brevemente le caratteristiche essenziali della dottrina dei controlimiti.<sup>79</sup> Questa teoria mira ad arginare l'impatto costituzionale del diritto comunitario cercando di individuare un punto di equilibrio tra le esigenze connesse al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e la salvaguardia degli elementi «identificativi ed irrinunciabili» della realtà costituzionale nazionale.<sup>80</sup> La partecipazione italiana all'Unione europea non è tuttavia l'unico fenomeno sullo sfondo del quale tale dottrina è venuta delineandosi. Esigenze analoghe a quelle innescate dal processo di integrazione europea si sono poste infatti anche negli altri casi in cui lo Stato ha limitato la propria sovranità in favore di ordinamenti esterni. Ciò è accaduto con riguardo al diritto concordatario e al diritto internazionale consuetudinario,<sup>81</sup> i quali, rispettivamente, in forza degli artt. 7 e 10 Cost., ricevono una speciale copertura costituzionale che consente loro di derogare alla Costituzione.<sup>82</sup> È proprio con riferimento a questi settori, peraltro, che la teoria dei controlimiti ha trovato concreta attuazione nella giurisprudenza della Consulta, prima

---

<sup>77</sup> Cfr. in questo senso, A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, spec. pp. 6-11.

<sup>78</sup> Si v. sul punto D. PARIS, *Limiting the 'Counter-Limits'. National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of EU Law*, in P. FARAGUNA - C. FASONE - G. PICCIRILLI (eds.), *Constitutional Adjudication in Europe Between Unity and Pluralism (special Issue of the Italian Journal of Public Law, vol 10, no. 2, 2018)*, Editoriale Scientifica, pp. 205 e ss.

<sup>79</sup> La concettualizzazione di questa dottrina è dovuta, com'è noto, all'intuizione di Paolo Barile, che per primo, osservando il «cammino comunitario» della Corte costituzionale italiana, fu in grado di cogliere il consolidarsi di un orientamento interpretativo del Giudice delle leggi, tale per cui le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. dovessero incontrare alcune «contro-limitazioni» nel rispetto dei «principi supremi dell'ordinamento» e dei diritti inviolabili salvaguardati dalla Costituzione italiana. Cfr. in proposito, P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 2406-2419.

<sup>80</sup> Così, F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 4.

<sup>81</sup> Vale la pena precisare, tuttavia, che si tratta di un contesto non del tutto omogeneo rispetto a quello «comunitario»: una cosa è infatti il dettato di cui all'art. 7 Cost., ove si stabilisce che lo Stato e la Chiesa cattolica sono «ognuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani»; altra cosa è l'art. 11 Cost., ove si contemplano limitazioni della sovranità necessarie per garantire la pace fra i popoli e le nazioni. Sulle differenze fra le due ipotesi v. A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, in AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>82</sup> Di deroga parla R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, Torino, 2014, p. 300.



con la sentenza n. 18 del 2 febbraio 1982 in materia concordataria, e poi con la sentenza n. 238 del 29 ottobre 2014 in materia di diritto internazionale consuetudinario.

I controlimiti si sono dunque progressivamente affermati nella giurisprudenza costituzionale italiana su binari teorici eterogenei e si fondano sulla pregiudiziale logica dell'esistenza di una sfera intangibile di principi e norme costituzionali sottratte da ogni possibilità di incidenze derogatorie, siano esse mosse da pulsioni *intra moenia* che da impulsi di matrice *extra moenia*.<sup>83</sup> Prima che una problematica legata alle relazioni tra ordinamenti giuridici, il sindacato di costituzionalità sui controlimiti rappresenta dunque un corollario della rigidità stessa della Costituzione: lo scrutinio del Giudice delle leggi segna infatti una linea di confine invalicabile oltre la quale eventuali deroghe o revisioni costituzionali sono da considerarsi intollerabili per la realtà consociata.<sup>84</sup>

Per effetto dell'«incidentalità»<sup>85</sup> tipica del nostro sistema di giustizia costituzionale, ogniqualvolta il giudice comune ritenga che l'applicazione di un atto normativo sovranazionale possa determinare una lesione dei principi supremi e dei diritti inviolabili del nostro ordinamento, questi è chiamato a proporre una questione di legittimità costituzionale al Giudice delle leggi. Ne consegue un giudizio di costituzionalità il cui oggetto è rappresentato - in coerenza con l'art. 134 Cost., ma in modo particolarmente pernicioso e artificiale - dalla legge di ratifica ed esecuzione dei trattati europei. Il parametro del giudizio è invece rappresentato dai diritti inviolabili o, più in generale, dai principi costituzionali insopprimibili di volta in volta esposti a rischio di degradazione per effetto della preminenza del diritto dell'Unione. Siffatta impostazione non preclude, peraltro, ad uno scrutinio di costituzionalità sul c.d. «diritto derivato» dell'Unione, che viene realizzato attraverso il vaglio delle norme del trattato che hanno consentito la genesi dell'atto comunitario contrastante con gli elementi irrinunciabili del nostro ordinamento.<sup>86</sup> Ad oggi tale dottrina non ha mai trovato

---

<sup>83</sup> Cfr., in argomento, P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015, p. 61: «[...] comincia a registrarsi quella "naturale" congruenza tra limiti e controlimiti. Questi diventano due facce (*intra moenia* ed *extra moenia*) di una stessa medaglia: quella dell'onnicomprendivo concetto di "principi supremi dell'ordinamento"».

<sup>84</sup> Cfr. sul punto P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, p. 76-77, secondo cui ove un fenomeno del genere dovesse verificarsi si assisterebbe ad una «autentica rivoluzione». Si v., in senso non dissimile, D. R. PHELAN, *Revolt or Revolution. The Constitutional Boundaries of the European Community*, Dublino, Round Hall, 1997.

<sup>85</sup> V. a questo proposito G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017. Cfr. eventualmente in argomento, A. RUGGERI, *In tema di trasformazioni del giudizio di costituzionalità in via incidentale, tra regole e regolarità, e dal punto di vista della teoria della Costituzione (note sparse a partire da un libro recente, in *dirittocomparati.it*, fasc. 3/2018.*

<sup>86</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza del 13 aprile 1989, n. 232, p.to 3.3. del considerato in diritto.

attuazione esplicita con riferimento al diritto dell'Unione europea,<sup>87</sup> ma è appena il caso di sottolineare che un'eventuale declaratoria di incostituzionalità della legge di ratifica ed esecuzione dei Trattati europei non determinerebbe l'invalidità della disposizione sovranazionale, bensì l'inapplicabilità della medesima in ambito interno. L'effetto, tutto sommato, non è dissimile da quello che colpisce le fonti nazionali contrarie al diritto dell'Unione che, al ricorso di certe condizioni,<sup>88</sup> sono disapplicate dal giudice comune.<sup>89</sup>

##### 5. Alcuni strumenti teorici: monismo, dualismo, teoria della separazione e pluralismo costituzionale.

Prima di procedere all'illustrazione della revisione della dottrina dei controlimiti che qui si intende proporre, sembrano opportune alcune precisazioni di carattere terminologico. Una parte significativa dell'approfondimento sarà condotta attraverso la classificazione di orientamenti dottrinali relativi ai rapporti fra ordinamenti; espressioni

---

<sup>87</sup> Una parte della letteratura ha tuttavia sostenuto che la recente decisione della Corte costituzionale, sentenza del 31 maggio 2018, n. 115, costituirebbe una sostanziale attivazione della dottrina dei controlimiti. Cfr. in questo senso, C. AMALFITANO, *Rapporti di forza tra corti, sconfinamento di competenze e complessivo indebolimento del sistema UE*, in *La legislazione penale*, 2 febbraio 2019, p. 13, in *lalegislazionepenale.eu*; A. RUGGERI, *Taricco, amaro finale di partita*, in *Consulta on line*, 3 settembre 2018, p. 493; G. PICCIRILLI, *The 'Taricco saga': the Italian Constitutional Court continues its European journey*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 14, issue 4, 2018, pp. 829-830; D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2019, 4 marzo 2019, p. 221; S. POLIMENI, *Il caso Taricco e il gioco degli scacchi: l'evoluzione dei controlimiti attraverso il "dialogo" tra le Corti dopo la sent. cost. n. 115/2018*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 2/2018, p. 20.

<sup>88</sup> La Consulta ha precisato che per le disposizioni incompatibili con la normativa sovranazionale dovrebbe parlarsi di «non applicazione» invece che di «disapplicazione», dal momento che questo secondo termine «evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione dell'autonomia dei due ordinamenti». Cfr. in tal senso Corte costituzionale, sentenza del 18 aprile 1991, n. 168, p.to 4 del considerato in diritto. Cfr. in argomento, G. ITZCOVICH, *Ordinamento giuridico, pluralismo giuridico, principi fondamentali. L'Europa e il suo diritto in tre concetti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 1/2009, pp. 34-60, secondo cui: «norme di ordinamenti distinti non potranno mai entrare fra loro in conflitto: non esistono antinomie esterne, cioè antinomie fra ordinamenti. Non può esserci antinomia in senso tecnico. [...] Si tratta infatti di norme autonome, che poggiano su fondamenti di validità distinti, e che possono reciprocamente escludere l'una l'autorità dell'altra». L'A. qualifica questa impostazione come «*principio della relatività dei valori giuridici*», richiamando T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Majo, Napoli, 1922, p. 29, secondo cui: «Ogni proposizione che afferma od esclude la giuridicità di una norma ha valore limitatamente all'ordinamento giuridico determinato, in base al quale si esamina se la norma è giuridica. Quando si dice che la norma *x* è giuridica, si formula un giudizio di giuridicità della norma, che, essendo necessariamente fondato in un determinato ordinamento, è relativo a questo solo ordinamento e perciò non ha valore rispetto agli altri».

<sup>89</sup> A tale impostazione si pongono due eccezioni: (i) il caso di contrasto tra una norma nazionale ed una disposizione sovranazionale priva di effetti diretti; e (ii) il caso in cui una norma nazionale si ponga contemporaneamente in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali e con la Costituzione italiana. In ambedue, i casi si pone a carico del Giudice comune la facoltà di sollevare una questione di legittimità costituzionale della norma interna (v. sul punto, Corte costituzionale, sentenze del 14 dicembre 2017, n. 269, del 23 gennaio 2019, n. 20 e del 20 febbraio 2019, n. 63). Cfr. in argomento A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, in *Consulta online*, fasc. 1/2019.

quali «monismo», «dualismo», «teoria della separazione» e «pluralismo costituzionale» ricorreranno frequentemente rendendone opportuno un chiarimento preliminare.

La dottrina ha storicamente ricostruito i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale secondo due diversi modelli teorici: lo schema «dualista» e quello «monista».<sup>90</sup> La scuola di pensiero dualista assume che l'ordinamento giuridico interno e quello internazionale siano distinti e che ciascuno di essi poggi su fonti di validità diverse.<sup>91</sup> A stretto rigore, l'opzione dualista condiziona l'efficacia interna della normativa internazionale al fatto che la medesima sia riprodotta normativamente negli ordinamenti giuridici nazionali. Il postulato monista assume, invece, l'esistenza di un unico ordinamento giuridico originario, sia esso quello internazionale (monismo

---

<sup>90</sup> Per una ricostruzione generale delle due diverse teorie sui rapporti tra diritto interno e internazionale v. R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, pp. 42 ss.; G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, pp. 42 ss. Per una analisi della crisi di tale bipartizione si v. E. CANNIZZARO, *Trattati internazionale (adattamento al)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XLIV, 1992, e la bibliografia ivi richiamata, fra cui, H. WAGNER, *Monismus und Dualismus: eine methodenkritische Betrachtung zum Theorienstreit*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 89, 1964, pp. 212-241, spec. 236; P. GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, Geneve, 1967, pp. 58 ss.; A. VERDROSS, *Il collegamento normativo del diritto internazionale col diritto interno e la procedura per la soluzione dei conflitti tra questi ordinamenti*, in *Comunicazioni e studi*, 1975, pp. 981 ss.; G. SPERDUTI, *Dualism and Monism. A Confrontation to Be Overcome*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 1977, p. 33 ss.

<sup>91</sup> Nell'ambito del dualismo potevano variare le ragioni ultime su cui era fondata la distinzione fra diritto interno e diritto internazionale: (i) per una concezione dualista e volontaristica, secondo cui la fonte del diritto interno era la volontà dello Stato, mentre la fonte del diritto internazionale un accordo fra gli Stati, v. H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899 (*Diritto internazionale e diritto interno*, trad. G. C. BUZZATI, Torino, 1913); D. ANZILLOTTI, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale* (1902), in ID., *Scritti di diritto internazionale pubblico*, Vol. I, Cedam, Padova, 1956, pp. 1-147, spec. pp. 29 e ss.; D. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, 1906; (ii) per una concezione dualista normativista, secondo la quale la fonte del diritto interno era la sovranità dello Stato, o l'obbligatorietà della Costituzione, mentre la fonte del diritto internazionale era la norma fondamentale «*pacta servanda sunt*», v. T. PERASSI, *Teoria e dottrina delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale* (1917), in ID., *Scritti giuridici*, Vol. I, Giuffrè, Milano 1958, pp. 237-304; R. AGO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1950; e G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, VII edizione, Cedam, 1934; (iii) infine, per una concezione di matrice istituzionalista, secondo cui il diritto statale e il diritto internazionale erano ordinamenti distinti ed autonomi perché riconducibili a due diverse basi sociali o istituzionali, v. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, II ed., Sansoni, Firenze, 1946, P. FEDOZZI, *Introduzione al diritto internazionale*, II ed., Cedam, Padova, 1933, pp. 3-16; e R. MONACO, *Solidarismo e teoria dell'istituzione nella dottrina del diritto internazionale*, in *Archivio Serafini*, 108/1, 1932, pp. 221 e ss.

internazionalista)<sup>92</sup> o quello statale (monismo statalista),<sup>93</sup> nei confronti del quale tutti gli altri si pongono come ordinamenti giuridici derivati. Una rigorosa applicazione della tesi monista implica che le norme internazionali possano produrre effetti giuridici interni senza bisogno di recepimento da parte degli ordinamenti giuridici nazionali.

In un primo momento anche i rapporti tra diritto dell'Unione e diritto nazionale sono stati ricostruiti sulla base del postulato dualista.<sup>94</sup> Successivamente, tuttavia, il consolidarsi dei principi del primato del diritto dell'Unione, della diretta applicabilità e dell'effetto diretto di alcune delle sue fonti, nonché il loro graduale accoglimento nella giurisprudenza della Consulta,<sup>95</sup> hanno palesato l'irriducibilità della sistemazione dei rapporti tra diritto dell'Unione e diritto interno alla storica diatriba tra dualisti e

---

<sup>92</sup> Secondo il monismo internazionalista, il principio unitario su cui si fonda il diritto sarebbe la norma fondamentale di diritto internazionale che sancisce l'obbligatorietà degli accordi e delle consuetudini internazionali. Hans Kelsen è il principale esponente della teoria monista internazionalista, anche se nel tempo è passato da una versione più radicale della sua impostazione, v. sul punto H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrecht*, Tübingen, 1920, ad una versione più moderata, v. ID., *La transformation du droit international en droit interne*, in *Revue gén. De droit public*, 1936, pp. 4 ss; ID., *Principles of International Law*, New York, 1952, pp. 401 ss. L'approccio monista internazionalista è rinvenibile anche nel pensiero della Scuola di Vienna, si v. a questo riguardo A. VERDROSS, *Völkerrecht*, I ed., Springer, Wien, 1937 (IV ed., 1959), J. L. KUNZ, *Staatenverbindungen*, Kohlhammer, Stuttgart, 1929 e P. GUGGENHEIM, *Lehrbuch des Völkerrechts, unter Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis*, Vol. I, Basel, Verl. F. Recht u. Gesellschaft, 1948.

<sup>93</sup> Secondo il monismo statalista, il principio unitario su cui si fonda il diritto sarebbe la sovranità dello Stato. Gli autori afferenti a questa scuola di pensiero sono stati apostrofati anche come «negatori del diritto internazionale», perché dal principio della sovranità deducono (i) che il diritto internazionale è semplice morale positiva, non sostenuta da coattività e irrilevante sul piano giuridico (v. in questo senso A. LASSON, *Prinzip und Zukunft des Völkerrecht*, Herzt, Berlin, de Gruyter, 1967, p. 401); (ii) che il diritto internazionale è diritto pubblico esterno, cioè il diritto statale mediante il quale lo Stato disciplina i rapporti con gli altri Stati (cfr. in questo senso G. W. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto* (1821), Laterza, Bari, 1965, p. 383-384, P. ZORN, *Die deutschen Staatsverträge*, in *ZgStW* 36, 1880, pp. 1 e ss.; oppure (iii) che il diritto internazionale risulta da un'«auto-limitazione» dello Stato sovrano, ed è quindi comunque diritto statale (v. così K. BERGBOHM, *S Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts*, Dorpat, Mattiesen, 1877, G. JELLINEK, *Die Rechtliche Natur der Staatenverträge. Ein Beitrag zur juristischen Construction des Völkerrechts*, Wien, Hölder, 1880, p. 1 e ss, spec. p. 45).

<sup>94</sup> Si riteneva cioè: (i) che il diritto comunitario non fosse in grado di produrre effetti nell'ordinamento interno ove non «recepito» mediante i consueti strumenti di adattamento; e che (ii) il diritto comunitario, una volta interiorizzato, fosse privo di una resistenza passiva superiore a quella propria della fonte utilizzata per il suo recepimento. Cfr., Corte costituzionale sentenza del 24 febbraio 1964, n. 14 (*Costa c. Enel*) e sentenza del 16 dicembre 1965, n. 98 (*Acciaierie San Michele c. Comunità europea del carbone e dell'acciaio*).

<sup>95</sup> Sulla rilevanza dei principi del primato e dell'effetto diretto nell'avanzamento del processo di integrazione europea cfr. G. GAJA - A. ADINOLFI, *Introduzione ad uno studio del diritto dell'Unione europea*, 2014, spec. pp. 180-202; J. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 1999, pp.46-50. Quanto all'esperienza costituzionale italiana, il Giudice delle leggi è andato progressivamente confermando l'effetto diretto di molteplici fonti normative europee: dai Trattati (Corte costituzionale, sentenza del 12 maggio 2017, n. 111) alla Carta dei diritti fondamentali di Nizza (Corte costituzionale, sentenza del 7 novembre 2017, n. 269) dai regolamenti (Corte costituzionale, sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183) alle direttive (Corte costituzionale, sentenza del 15 luglio 1976, n. 182), dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia (Corte costituzionale, sentenza del 16 giugno 1993, n. 285) a quelle di condanna per inadempimento (Corte costituzionale, sentenza del 11 luglio 1989, n. 389).

monisti.<sup>96</sup> Di talché, il Giudice delle leggi ha dismesso l'approccio dualista elaborando la cosiddetta «teoria della separazione»,<sup>97</sup> in virtù della quale la realtà giuridica europea e quella nazionale costituirebbero «due sistemi [...] autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato», affermando, fra l'altro, che le fonti sovranazionali appartengono «ad altro ordinamento diverso da quello statale [...] e che] in forza dell'art. 11 Cost. [...] ricevono] diretta applicazione nel territorio italiano, [pur rimanendo] estranee al sistema delle fonti interne [...] e non potendo dunque] essere valutate secondo gli schemi predisposti per la soluzione dei conflitti tra le norme del nostro ordinamento». La preminenza del diritto dell'Unione non discenderebbe dunque né dalla prevalenza gerarchica del diritto sovranazionale, né da particolari forme di invalidità giuridica, bensì dal fatto che il diritto nazionale verrebbe a «ritrarsi» dall'ambito materiale di rilevanza europea.<sup>98</sup>

Anche l'ottica separatista adottata dal Giudice delle leggi non è tuttavia così rigorosa come ci si potrebbe attendere. Un'applicazione coerente del postulato dualista mal si concilia infatti con il riconoscimento della diretta applicabilità del diritto dell'Unione e, men che meno, con la disapplicazione delle norme interne ad esso contrastante.<sup>99</sup> In alcune occasioni, peraltro, la Corte costituzionale è parsa contraddire l'idea di una netta separazione fra i due ordinamenti svolgendo un'interpretazione armonizzatrice tra principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione.<sup>100</sup> Se si guarda poi alle nuove forme di

---

<sup>96</sup> La letteratura scientifica sottolinea da tempo ormai come nessuno dei due schemi trovi applicazione concreta negli ordinamenti contemporanei, evidenziando piuttosto la tendenza a contemperare le diverse esigenze espresse dai due modelli. Cfr. a questo riguardo L. FERRARI BRAVO, *International and Municipal Law: the Complementarity of Legal Systems*, in *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, The Hague-Boston-Lancaster, 1983, pp. 715 ss.

<sup>97</sup> Benché il cambio di prospettiva accolto dal Giudice delle leggi sia stato determinato dalle pressioni della Corte di giustizia, il Giudice delle leggi ha ricostruito i rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto interno muovendo da premesse teoriche diametralmente opposte. Secondo la Corte di giustizia, infatti, la preminenza e l'immediata applicabilità del diritto comunitario discenderebbero dal fatto che questo forma «parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri», CGUE, C-106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato S.p.A. c. Simmenthal*, sentenza del 9 marzo 1978, p.to 17.

<sup>98</sup> Queste affermazioni sono rinvenibili nelle sentenze della Corte costituzionale del 18 dicembre 1973, n. 183 (*Frontini*) e del 5 giugno 1984, n. 170 (*Granital*).

<sup>99</sup> Sull'efficacia «paralizzante» del diritto sovranazionale v. A. PREDIERI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità europea*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. pp. 103-121.

<sup>100</sup> Si pensi, ad esempio, alla sentenza *Fragd*, in cui il Giudice delle leggi ha proposto un'interpretazione in chiave sovranazionale del diritto alla tutela giurisdizionale che, a rigore di una stretta separazione fra i due ordinamenti, non avrebbe potuto subire alcuna relativizzazione per effetto delle peculiarità del sistema europeo. Così, F. DONATI, *La motivazione nella sentenza n. 232 del 1989 ed il "bilanciamento"*

conflittualità interordinamentale relative alla tutela dei diritti fondamentali offerta nella realtà europea, si ha una evidente conferma di quanto precede: se gli ambiti di applicazione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali nazionali e sovranazionale fossero rigorosamente separati, un conflitto fra i medesimi non potrebbe determinarsi: ciascun sistema assumerebbe esclusiva rilevanza nel proprio ambito applicativo.<sup>101</sup>

Queste contraddizioni attraggono l'approccio della Consulta al postulato monista,<sup>102</sup> dando vita ad alcuni paradossi teorici che hanno portato una parte della letteratura a mettere in discussione l'utilizzo della prospettiva separatista per spiegare gli equilibri raggiunti tra i due sistemi normativi.<sup>103</sup> Si è osservato a tale proposito che se anche «venisse accolta l'ottica monista [...] la prospettazione in termini di competenza [dei rapporti tra i due ordinamenti] sarebbe sempre utilizzabile»<sup>104</sup> e che il primato del diritto dell'Unione sarebbe ammissibile «anche ipotizzando l'esistenza, all'interno di un unico ordinamento, di due sistemi giuridici che stanno tra di loro in un rapporto non molto differente rispetto a quello [...] tra le fonti statali e regionali».<sup>105</sup>

In un certo senso, è in questa stessa prospettiva che si colloca l'elaborazione a livello internazionale della teoria del «*constitutional pluralism*» (o «pluralismo costituzionale»),<sup>106</sup> che prende le mosse dall'impossibilità di leggere in termini

---

*tra interessi nazionali ed interessi comunitari nel sindacato sui "controlimiti"*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, pp. 494 e ss.

<sup>101</sup> È indubbio che i due sistemi di tutela concorrano nella definizione di numerose fattispecie, secondo una serie innumerevole di combinazioni normative. Così, E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 57-58, secondo cui «[sarebbe] proprio da questo continuo intreccio normativo che deriva il concorso fra il sistema di tutela dei diritti fondamentali europeo e quelli nazionali. Il problema di determinare il sistema «competente» di diritti fondamentali si pone, quindi, rispetto ai tanti e variegati rapporti giuridici disciplinati sia da norme europee che norme nazionali».

<sup>102</sup> Cfr. in tal senso, A. PREDIERI, *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e crediti nel quadro della concorrenza comunitaria*, Milano, Vol. I, 1992, p. 189.

<sup>103</sup> Cfr. sul punto, F. DONATI, *Sindacato di costituzionalità*, cit., spec. pp. 139-195

<sup>104</sup> Così A. PREDIERI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 113 (corsivo mio).

<sup>105</sup> In questo senso F. DONATI, *Sindacato di costituzionalità*, cit., p. 107.

<sup>106</sup> La letteratura in argomento è ormai sconfinata, basti qui rinviare a N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 1993, pp. 1 ss.; ID., *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1999; N. WALKER, *Constitutional Pluralism Revisited*, in *European Law Journal*, 2016, pp. 333-355; J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, 1999, spec.; M. P. MADURO, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003; M. KUMM, *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 351-386; M. AVBELJ - J. KOMÁREK (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart, Oxford, 2012; K. JAKLIC, *Constitutional Pluralism in the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2014; D. HALBERSTAM, *Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States*, in *University of Michigan Public Law Working Paper*, 2008 (ripubblicato in J. DUNOFF - J. TRACHTMAN (eds.), *In Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, CUP, Cambridge, 2009, pp. 326-335).

meramente gerarchici i rapporti fra diritto dell'Unione e diritto interno agli Stati membri, criticando l'ossessione per la sovranità tipica delle tradizionali letture del processo di integrazione europea. Quest'ultime, secondo la celebre espressione di Neil MacCormick, finirebbero per leggere il fenomeno sovranazionale in una prospettiva meramente «*monocular*»<sup>107</sup> incapace di rispecchiare la stretta interdipendenza raggiunta tra gli ordinamenti giuridici nazionali e il sistema giuridico dell'Unione europea. Secondo la dottrina pluralistica una corretta ricostruzione delle dinamiche integrative dovrebbe invece optare per una lettura «eterarchica» delle relazioni interordinamentali; una prospettiva, questa, che se da un lato ha il pregio di descrivere efficacemente le complessità della realtà giuridica contemporanea, dall'altro, in assenza di criteri di sistemazione dei rapporti tra fonti sovranazionali e nazionali universalmente condivisi, apre al rischio di conflitti in grado di minare la tenuta della costruzione europea.

Anche il modello ricostruttivo tracciato dal «*constitutional pluralism*» non è esente da criticità.<sup>108</sup> In letteratura si è osservato, ad esempio, che tale teoria sarebbe priva di un vero e proprio carattere deontico, limitandosi ad una (seppur efficace) descrizione della realtà giuridica attuale.<sup>109</sup> Vi è chi fra l'altro, come Alexander Somek, ha messo in discussione la ricostruzione offerta dal *constitutional pluralism*, ritenendola, in ultima analisi, la riproposizione di un monismo di stampo internazionalista.<sup>110</sup> Secondo altri ancora la teoria del *constitutional pluralism* sarebbe al contempo «insostenibile», in quanto fonte di incertezza giuridica,<sup>111</sup> ed «ossimorica», nella misura in cui

---

<sup>107</sup> Così, N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty*, cit., p. 5: «[o]ne thing which it is necessary for jurisprudence or the philosophy of law to do in the present state of affairs is to guard against taking a narrow one-state or Community-only perspective, a monocular view of these things. The difficulty about sovereignty theory is that it seems to point inevitably in that direction».

<sup>108</sup> Per una ricostruzione delle critiche solitamente mosse dalla letteratura scientifica verso la retorica del *Constitutional Pluralism*, v. N. WALKER, *Constitutionalism and Pluralism in Global Context*, in M. AVBELJ - J. KOMÁREK (Eds.), *Constitutional Pluralism*, cit., pp. 17 e ss.; v. anche A. BOBIC, *Constitutional Pluralism is not dead: an analysis of interactions between Constitutional Courts of Member States and the European Court of Justice*, in *German Law Journal*, Vol. 18, Issue no. 6, 2017, pp. 1395-1428.

<sup>109</sup> N. KRISCH, *Beyond Constitutionalism: the Pluralist Structure of Postnational Law*, OUP, 2010, p. 70 ss.

<sup>110</sup> Così, A. SOMEK, *Monism: A Tale of the Undead*, in M. AVBELJ - J. KOMÁREK (eds.), *Constitutional Pluralism*, cit., p. 343-379. In senso contrario, cfr. M. P. MADURO, *Three Claims of Constitutional Pluralism*, in M. AVBELJ - J. KOMÁREK (eds.), *Constitutional Pluralism*, cit. pp. 67-84.

<sup>111</sup> Cfr. J. BAQUERO CRUZ, *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, in *European Law Journal*, 2008, Vol. 14, pp. 389-422; D. KELEMEN, *On the Unsustainability of Constitutional Pluralism*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, Vol. 23, pp. 136-150; C. TIMMERMANS, *The Magic World of Constitutional Pluralism*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, vol. 10, pp. 349-58.

sovrastimerebbe il ruolo delle Corti nella gestione di profondi interrogativi costituzionali correlati alla legittimazione del processo di integrazione europea.<sup>112</sup>

Pur nella consapevolezza di tali limiti, e senza voler in questo modo convalidarne *tuot court* le premesse, il discorso giuridico sul «pluralismo costituzionale» consente di introdurre più efficacemente rispetto alle altre ipotesi, lo studio che qui si propone. Orbene, la descrizione pluralistica evidenzia l'esigenza di una revisione critica di quelle dottrine che possono dar luogo a conflitti costituzionali insanabili e che, se non gestiti adeguatamente, rischiano di minare la tenuta del sistema sovranazionale e, dunque, in ultima analisi, le finalità internazionalistiche delle Costituzioni contemporanee.<sup>113</sup>

*6. Il punto di approdo: esigenza di una ridefinizione dello scrutinio sui controlimiti.*

L'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale europeo cui si è accennato, unitamente alle premesse teoriche sviluppate *supra*, fanno sì che l'esigenza di un controllo di costituzionalità così rigoroso come quello sui controlimiti sia duramente messa alla prova. Ancorché l'approccio elaborato dalla Corte costituzionale abbia risposto a lungo ad una logica non priva di razionalità, quest'ultimo si rivela oggi inadeguato e contraddittorio sotto molteplici profili. Inadeguato, poiché così come declinato non valorizza adeguatamente l'«estroversione»<sup>114</sup> del nostro ordinamento, che pur fu discussa e fermamente voluta - come si vedrà *infra* - dall'Assemblea costituente; e contraddittorio perché, fra l'altro, non tiene conto del fatto che proprio le stesse Corti costituzionali europee hanno fatto pressione affinché l'Unione si dotasse di un sistema di tutela dei diritti umani e di un tasso di democraticità complessivamente adeguati.

Già da tempo, peraltro, un'avvertita dottrina sostiene che una moderna teoria dei controlimiti non dovrebbe più, come accadeva nel passato, dirigersi verso le singole norme dell'Unione, proponendo l'accoglimento di un «giudizio di equivalenza

---

<sup>112</sup> V. in questo senso, M. LOUGHLIN, *Constitutional Pluralism: An Oxymoron*, in *Global Constitutionalism*, 2014, vol. 3, pp. 9-30, spec. p. 17; K. TUORI, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015.

<sup>113</sup> Questa esigenza è già stata raccolta da taluni autori che hanno approfondito la tematica del pluralismo costituzionale in chiave normativo/prescrittiva. Tra questi si v. i contributi di M. P. MADURO, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition*, cit., pp. 501 e ss.; e M. KUMM, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, in *European Law Journal*, Vol. 11, n. 3, 2005, pp. 262 - 307.

<sup>114</sup> Cfr. E. CANNIZZARO, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2018, spec. pp. 1-4; ID, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, 1991, pp. 351-353.



globale»<sup>115</sup> nel segno della nota giurisprudenza *Solange II - Beshluß* del *Bundesverfassungsgericht*.<sup>116</sup> Le più recenti pronunce del Giudice delle leggi,<sup>117</sup> come del resto le successive decisioni *Maastricht Urteil*<sup>118</sup> e *Lissabon Urteil*<sup>119</sup> del Tribunale costituzionale federale tedesco, sembrano tuttavia escludere un'imminente sospensione del sindacato sui controlimiti in questi termini.<sup>120</sup> Ciò nondimeno, alcune significative novità si affacciano sullo scenario giuridico europeo inducendo a riflettere su ulteriori strumenti di razionalizzazione dello scrutinio di costituzionalità sui controlimiti.

In questa prospettiva desta particolare interesse la volontà manifestata di recente da alcune Corti costituzionali d'Europa di (ri)accentrare presso di sé l'opera di sistemazione dei rapporti fra le fonti sovranazionali e quelle nazionali, anche mediante un dialogo diretto con la Corte di giustizia dell'Unione europea. L'impiego del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* da parte degli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri si è oggi diffuso a tal punto da porre l'esigenza di domandarsi se questo possa offrire spunti per una razionalizzazione della dottrina dei controlimiti. D'altra parte, se da un lato l'instaurazione del dialogo fra le Corti d'Europa si dimostra necessaria alla luce della portata precettiva del principio di leale collaborazione fra le

---

<sup>115</sup> Cfr. in questo senso, G. GAJA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 1989 e i «controlimiti» alla superiorità del diritto comunitario*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 86, secondo cui le «pressioni per un'uniformità di applicazione del diritto comunitario, e quindi per un giudizio di equivalenza globale del tipo di quello che la Corte costituzionale tedesca ha espresso nella seconda ordinanza "Solange" e che, entro certi limiti, la Corte costituzionale aveva già affermato nella sentenza Acciaierie San Michele [sarebbero destinate ad aumentare con l'avanzamento del processo di integrazione sovranazionale]. È difficile [infatti] per uno Stato essere membro di una Comunità riservandosi di non applicarne alcune regole in ragione di pur fondamentali principi costituzionali».

<sup>116</sup> Come noto, il Tribunale costituzionale tedesco, dopo aver in un primo momento elaborato uno scrutinio di costituzionalità sui singoli atti comunitari simile a quello italiano (*Solange I - Beshluß-BVerfGE*, 37, 271 decisione del 29 maggio 1974), ha poi sospeso l'esercizio di tale scrutinio, «fintantoché» il sistema europeo, ed in particolare la Corte di giustizia dell'Unione europea, avessero offerto una protezione dei diritti fondamentali almeno equivalente a quella prevista dalla legge fondamentale tedesca (*Solange II - Beshluß - BVerfGE*, 73, 339, decisione del 22 ottobre 1986).

<sup>117</sup> Cfr., a questo riguardo, i già citati provvedimenti nn. 238/2014, 24/2017 e 115/2018.

<sup>118</sup> *BVerfGE* 89, 155, decisione del 12 ottobre 1993. Con tale decisione, il Tribunale costituzionale tedesco ha elaborato la c.d. *ultra-vires review*, riservandosi la facoltà di sindacare eventuali violazioni del principio di attribuzione, arrogandosi, di conseguenza, il controllo sulla *Kompetenz-Kompetenz*.

<sup>119</sup> *BVerfGE* 123, 267, decisione del 30 giugno 2009. Mediante tale pronuncia, i Giudici di *Karlsruhe* hanno elaborato la c.d. *identity review*, riservandosi la facoltà di sindacare il diritto dell'Unione che sia ritenuto contrario all'identità costituzionale tedesca, da identificarsi ai sensi dell'art. 79(3) *Grundgesetz*.

<sup>120</sup> La Consulta ha ribadito il suo approccio nel noto caso *Taricco*. Cfr., Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 2 del considerato in diritto: «l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia. Qualora si verificasse il caso, sommamente improbabile, che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venga meno, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi».

istituzioni sovranazionali e quelle degli Stati membri,<sup>121</sup> dall'altro la vocazione internazionalistica del nostro ordinamento dovrebbe vincolare la Corte costituzionale ad appurare la portata degli obblighi internazionali che la concernono. Un approccio di questo tipo potrebbe quantomeno contribuire all'affermazione di una dottrina dei controlimiti che escluda che un atto normativo dell'Unione possa essere dichiarato inapplicabile sul territorio nazionale, senza preoccuparsi della tenuta del sistema sovranazionale, e quindi, della salvaguardia dei valori espressi dall'art. 11 Cost.<sup>122</sup>

Per verificare questo assunto è necessario approfondire le dinamiche interpretative tipiche dello scrutinio sui controlimiti. Com'è noto le tensioni costituzionali determinate dalla preminenza del diritto dell'Unione sul diritto interno si risolvono, in ultima analisi, in un giudizio di bilanciamento tra l'apertura internazionalistica del nostro ordinamento costituzionale e i principi costituzionali esposti a degradazione per effetto della preminenza del diritto dell'Unione.<sup>123</sup> Si tratta, questo, di un bilanciamento «inter-valore»<sup>124</sup> volto al contemperamento di diritti ed interessi ascrivibili a valori costituzionali eterogenei, tutt'altro che infrequente sul versante interno, ma che assume dei connotati peculiari se analizzato nel contesto dello scrutinio di costituzionalità sui controlimiti così come delineato dalla giurisprudenza consolidata della Consulta. Anzitutto si pone il problema di verificare la «bilanciabilità» dei cosiddetti «principi

---

<sup>121</sup> Cfr. a questo riguardo L. S. ROSSI, 2, 4, 6 TUE... *l'interpretazione dell' "Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: la long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, pp. 859-870, spec. p. 865, secondo cui «[...] la possibilità per gli Stati membri di invocare eccezioni o deroghe alle regole europee in nome del rispetto della loro identità nazionale trova [...] un limite nell'obbligo di leale cooperazione, la cui violazione da parte degli Stati membri può essere sanzionata con un ricorso in infrazione». Più in generale, quanto all'influenza del principio di leale collaborazione sul processo interpretativo del Giudice costituzionale, si pensi, fra l'altro, all'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione. V. CGUE, Causa C-105/2003, *Pupino*, sentenza del 16 giugno 2005, ECLI:EU:C:2005:386.

<sup>122</sup> Cfr., in questo senso, R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di "controlimiti" costituzionali: è un vero dialogo?*, in *Federalismi.it*, Editoriale del 5 aprile 2017.

<sup>123</sup> Sul bilanciamento nel giudizio di costituzionalità della Corte costituzionale italiana vis-à-vis il diritto dell'Unione cfr. A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2009; V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, pp. 3585 e ss.; E. CANNIZZARO, *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, 1° comma, Cost.*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 128 e ss. V. però in senso contrario, L. ANDRETTO, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento fra principi fondamentali*, in M. PREDAZZA GORLERO (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2010, pp. 173-200.

<sup>124</sup> Cfr. sul punto A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali II, t. 2, 2008* secondo cui il bilanciamento si rivelerebbe una tecnica interpretativa di successo nella risoluzione dei conflitti «inter-valore», tra i quali l'Autore indica anche «i conflitti tra situazioni giuridiche soggettive e interessi obiettivi dell'ordinamento costituzionale». Sull'unità tra bilanciamento e interpretazione costituzionale cfr. A. RUGGERI, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, in *Politica e diritto*, 2006, p. 560.

supremi dell'ordinamento» e dei diritti inviolabili dell'uomo. Sul punto non è rinvenibile una posizione dottrinale unitaria,<sup>125</sup> ma è ragionevole propendere per una risposta positiva nei limiti del loro «wesengehalt» (contenuto essenziale).<sup>126</sup> In secondo luogo, occorre verificare il contenuto dei valori internazionalistici che, per loro stessa natura, assumono contenuti diversi a seconda delle specificità delle organizzazioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito. È indubbio infatti che le incidenze ammesse dalla nostra Carta costituzionale presentino un'ampiezza variabile a seconda dell'idoneità o meno di tali organizzazioni internazionali di determinare delle limitazioni di sovranità. Altrimenti, non si spiegherebbe la diversa valenza riconosciuta a trattati analoghi come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e la CEDU.<sup>127</sup>

Fermi dunque i tratti tipici del bilanciamento caratterizzante lo scrutinio di costituzionalità sui controlimiti, occorre interrogarsi sui benefici che potrebbero derivare dall'utilizzo del rinvio pregiudiziale nelle dinamiche giurisdizionali determinate dai limiti costituzionali al primato del diritto dell'Unione europea. A questo proposito, come si vedrà *infra*, i dati empirici raccolti consentono ragionevolmente di ritenere che il dialogo fra gli organi di giustizia costituzionale e la Corte di giustizia possa consentire: (i) l'elaborazione di nuove forme di composizione dei conflitti interordinamentali, anche attraverso la rilettura di categorie emerse a livello sovranazionale quali le «tradizioni costituzionali comuni» e «l'identità nazionale insita nella struttura costituzionale degli Stati membri»;<sup>128</sup> (ii) di innalzare l'autorevolezza della Corte di giustizia e delle Corti costituzionali degli Stati membri, ove inserito in un

---

<sup>125</sup> Cfr. in senso favorevole alla possibilità di bilanciare i «principi supremi» P. FARAGUNA, *AI confini della Costituzione*, cit., pp. 151-166, il quale parla in tal senso di «principi eppure supremi». In senso contrario v. M. LUCIANI, *Intelligenti Pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2017, secondo cui: «quel bilanciamento è stato già compiuto dall'art. 1 e dallo stesso art. 11 Cost., che hanno incorporato i controlimiti nel processo di adesione dell'Italia, conservando la sovranità al popolo italiano e consentendone solo limitazioni (e non cessioni), oltretutto "in condizioni di parità con gli altri Stati"».

<sup>126</sup> Sembra militare in questo senso l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza del 19 dicembre 1988, n. 1145, p.to 2.1 del considerato in diritto, secondo cui: «[l]a Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali».

<sup>127</sup> Cfr. a questo riguardo Corte costituzionale sentenze del 22 ottobre 2007, nn. 348-349 (c.d. «sentenze gemelle»).

<sup>128</sup> Sembrano andare in questa direzione le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale italiana, nell'ordinanza n. 24/2017, cit. secondo cui: «naturalmente, la Corte di giustizia non è sollevata dal compito di definire il campo di applicazione del diritto dell'Unione, né può essere ulteriormente gravata dall'onere di valutare nel dettaglio se esso sia compatibile con l'identità costituzionale di ciascun Stato membro. È perciò ragionevole attendersi che, nei casi in cui tale valutazione sia di non immediata evidenza, il giudice europeo provveda a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento».

contesto di reciproca comprensione dell'integrazione fra i due ordinamenti;<sup>129</sup> (iii) una rilettura della dottrina dei controlimiti alla luce del carattere sistemico dell'apertura internazionalista verso la realtà comunitaria; e (iv) di trovare soluzioni più adeguate alle esigenze sottese ai principi costituzionali, consentendo un'eguaglianza di trattamento di situazioni analoghe che invece l'applicazione dei controlimiti non consentirebbe.<sup>130</sup>

L'idea, dunque, è che una sorta di «procedimentalizzazione dialogica»<sup>131</sup> dello scrutinio di costituzionalità sui controlimiti possa ridurre le incoerenze. Affinché ciò sia possibile, tuttavia, occorre che la proposizione del rinvio pregiudiziale da parte delle Corti costituzionali degli Stati membri non scada nel mero esercizio di una prerogativa processuale. Del resto, se non si vuole che tale rinnovamento sfoci nella creazione di un «*lawyers' paradise*» distaccato dalle esigenze concrete di salvaguardia dei diritti e dei principi fondamentali<sup>132</sup> o in una semplice valvola di sfogo di pretese nazionalistiche, è necessario che questo approccio si inserisca in una rilettura del contesto costituzionale alla luce dello stato di avanzamento del fenomeno europeo. Occorre dunque che le Corti

---

<sup>129</sup> Il Giudice delle leggi è sembrato muoversi in questa direzione nell'ormai celebre ordinanza 24/2017, cit., proponendo un rinvio pregiudiziale quasi «pedagogico», nel segno di una ricostruzione della struttura pluralistica della realtà giuridica sovranazionale, salvo poi apparentemente abbandonare questa retorica nella successiva sentenza del 31 maggio 2018, n. 115 in risposta alla sentenza della CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit., preferendo una dialettica tipo identitario. Più in generale, sul procedimento come sede del pluralismo cfr. P. HABERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma, Laterza, 1994, p. 104.

<sup>130</sup> Cfr., in questo senso, G. GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e norme dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc. 4/2018, pp. 1035 e ss.

<sup>131</sup> Sia consentito tracciare un parallelo - alquanto ardito e pur mantenendo i dovuti distinguo - specificando che l'utilizzo del termine «procedimentalizzazione» è, in un certo senso, mutuato da quella letteratura che, occupandosi della legittimazione democratica delle autorità amministrative indipendenti, ne ha proposto una ricostruzione valorizzando la procedimentalizzazione. Cfr. sul punto, S. CASSESE, *Negoziare e trasparenza nei procedimenti davanti alle Autorità indipendenti*, in AA. VV., *Il procedimento davanti alle Autorità Indipendenti*, in *Quaderni del Consiglio di Stato n. 5*, Torino, 1999, p. 42, secondo cui «a chi sostiene che le Autorità debbano essere anche politicamente accountable e, quindi, meno indipendenti, può solo risponderci che esse sono in altro modo accountable [...] la loro legittimazione non discende dalla democrazia politica, ma dalla democrazia procedimentale»; e G. MORBIDELLI, *Sul regime amministrativo amministrativo delle autorità indipendenti*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Quaderno Cesifin n. 6, Torino, 2001, p. 225, secondo il quale «l'ampia procedimentalizzazione [...] funge da antidoto rispetto alla anomala collocazione [delle Autorità amministrative indipendenti] nel sistema costituzionale»; del resto, vi è da tempo chi approfondisce il fenomeno sovranazionale mediante le categorie del diritto amministrativo. Con riferimento alla nota critica sul deficit democratico dell'Unione, vi è chi per esempio ha paragonato l'Unione ad una sorta di agenzia con poteri di regolazione, non molto diversa dalle autorità indipendenti previste negli ordinamenti nazionali. V. G. MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standard*, in *European Law Journal*, 1998, pp. 5 e ss; e A. MORAVCSIK, *In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 615.

<sup>132</sup> Cfr., in questo senso, R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, pp. 4089 - 4101, spec. p. 4100, secondo cui: «[i]n ogni caso in questa forzata ricerca del sistema perfetto di convivenza tra Corti supreme si rischia di tenere in disparte il vero protagonista del sistema, vale a dire il singolo i cui diritti sono in discussione dinanzi ai giudici nazionali, il quale vede le sue esigenze di tutela così [...] sacrificate quantomeno in parte sull'altare del dialogo a tutti i costi tra le corti».

costituzionali nazionali prendano sul serio l'utilizzo di tale strumento,<sup>133</sup> facendone un uso che consenta di valorizzare l'apertura internazionalistica che contraddistingue gran parte degli ordinamenti europei. L'unico modo per limitare l'arbitrarietà insita nell'individuazione di limiti costituzionali alla preminenza dell'Unione è, infatti, quella di inserire il discorso giuridico sui controlimiti in un quadro argomentativo rinnovato, che sia in grado di dar conto dei valori che irradiano il nostro ordinamento costituzionale, primi fra tutti i valori internazionalistici, mitigando la discrezionalità che caratterizza l'opera di individuazione dei principi supremi del nostro ordinamento.<sup>134</sup>

*7. Osservazione del fenomeno: il paradigma dei controlimiti "rovesciato" nel legal reasoning della Corte di giustizia dell'Unione europea.*

L'avvento del dialogo fra le Corti d'Europa in materia di controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea pone la Corte di giustizia dinanzi ad una triplice alternativa: (i) optare per un'applicazione rigorosa del primato del diritto dell'Unione, ordinando la disapplicazione delle norme nazionali, anche costituzionali, contrastanti con il diritto sovranazionale;<sup>135</sup> (ii) salvaguardare le specificità costituzionali degli Stati membri valorizzando con la propria interpretazione le eccezioni agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Unione europea contemplate dalla normativa sovranazionale,<sup>136</sup> e (iii) «europeizzare» gli attriti interordinamentali traducendoli in ipotesi di invalidità

---

<sup>133</sup> Sulla necessità di prendere sul serio il dialogo fra le Corti d'Europa, e dunque l'utilizzo del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, cfr. M. CARTABIA, "Taking Dialogue Seriously". *The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union*, in *Jean Monnet Working Paper 12/07*, ora in ID, *Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously*, vol. 5, issue 1, 2009, pp. 5-31.

<sup>134</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., pp. 213-214, il quale continua «sarebbe stato (e sarebbe tuttora) molto più corretto, giuridicamente, non creare due categorie di norme costituzionali e far salvi tutti i principi costituzionali, in ogni conflitto con le norme di derivazione pattizia». In senso critico verso la distinzione tra norme costituzionali e principi supremi, cfr. tra gli altri, S. MERLINI, *La corte costituzionale e il Concordato*, in *Quale giustizia*, 1971, pp. 241 e ss.

<sup>135</sup> V. a questo riguardo, CGUE, *Melloni*, cit.

<sup>136</sup> V. a questo riguardo, CGUE, Causa C-208/09, *Sayn Wittgestein*, sentenza del 22 dicembre 2010, ECLI:EU:C:2010:806. Cfr. in argomento G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Napoli, 2018; L. S. ROSSI, 2, 4, 6 TUE, cit., spec. pp. 861-865; A. VON BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy*, cit.; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 31, 2012, pp. 263 ss.; F. X. MILLET, *Plaidier l'identité constitutionnelle de l'État devant la Cour de justice*, in *Quad. cost.*, 4/2018, p. 831 ss.; M. CARTABIA, *Commento all'art. 4, par. 2 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 23 e ss.; e i contributi contenuti in A. SAIZ ARNAIZ - C. ALCOBERRO LLIVINA (eds.) *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge - Antwerp, 2013.

degli atti normativi dell'Unione, oppure operando «*revirements*» con riferimento a posizioni giurisprudenziali e orientamenti interpretativi assunti in precedenza.<sup>137</sup>

Quanto alla scelta di queste strade l'approccio della Corte di giustizia si è dimostrato sino ad oggi principalmente oscillatorio, variando a seconda delle esigenze di «autonomizzazione» di volta in volta percepite dai giudici europei. In un primo momento, i Giudici di Lussemburgo hanno trattato i conflitti interordinamentali seguendo l'approccio delineato dalla prima alternativa: fin dalle celebri decisioni *Costa c. Enel*<sup>138</sup> e *Internationale Handelsgesellschaft*,<sup>139</sup> i Giudici di Palazzo Kirchberg hanno affermato rigorosamente il primato del diritto dell'Unione europea, escludendo che l'applicazione di standard di tutela più elevati a livello nazionale potesse in alcun modo minare l'autonomia, l'effettività e l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione. Al primo approccio si è poi progressivamente affiancato quello descritto dalla seconda alternativa, in cui la Corte di giustizia ha manifestato la propria disponibilità a farsi carico di specifici valori costituzionali degli Stati membri, ancorché non ascrivibili ad una «tradizione costituzionale comune».<sup>140</sup> L'avvento del dialogo fra le Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri e la Corte di giustizia, ha poi consentito l'emersione di una «*terza via*» ai due scenari precedenti, ossia: l'«europeizzazione» dei conflitti mediante il giudizio sull'invalidità e l'interpretazione degli atti comunitari.

La «*terza via*» rappresenta senz'altro l'opzione preferibile fra le alternative in quanto consente di evitare il riduzionismo della prevalenza di un testo «costituzionale» sull'altro (primato della Costituzione o primato del diritto dell'Unione) mediante un proficuo confronto fra le Corti costituzionali d'Europa e la Corte di giustizia (primato della Costituzione *attraverso* il primato del diritto dell'Unione europea, o *viceversa*). Questo approccio consente, fra l'altro, di guardare alle prime due alternative in un'ottica nuova: l'«incontro al limite»<sup>141</sup> fra le due corti evoca l'immagine di un rovesciamento del paradigma dei controlimiti nel «*legal reasoning*» dei Giudici di Lussemburgo.<sup>142</sup> Ed

---

<sup>137</sup> V. a questo riguardo, CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit.

<sup>138</sup> CGUE, Causa 6/64, sentenza del 15 luglio 1964, ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>139</sup> CGUE, Causa 11/70, cit.

<sup>140</sup> Cfr. in questo senso, CGUE, *Omega e Dynamic Medien*, cit.

<sup>141</sup> L'espressione è utilizzata da L. GRADONI, *Incontro al limite*, in *SIDiblog*, 29 gennaio 2018.

<sup>142</sup> Tale approccio è infatti da preferire a quello sulla mancata armonizzazione della disciplina tratteggiato dal paragrafo 44 della sentenza *Taricco II*, poiché fuorviante e non persuasivo. Fuorviante poiché a nostro avviso tale paragrafo esprime un mero argomento *a fortiori* del ragionamento della Corte di giustizia, e non persuasivo perché i Giudici di Lussemburgo, sino ad oggi, non si sono mai limitati ad impedire standard di tutela solamente nelle materie armonizzate (per limitarci ad un esempio, cfr. fra le altre decisioni CGUE, C-614/14, *Atanas Ognyanov*, sentenza del 5 luglio 2016, ECLI:EU:C:2016:514).

invero, la Corte di giustizia è posta dinanzi ad un bivio fra il primato del diritto dell'Unione e la supremazia delle Costituzioni. Un'alternativa di questo tipo innesca nel discorso giuridico della Corte di giustizia interpretazioni e bilanciamenti non dissimili da quelli fondanti la dottrina dei controlimiti italiana. Ebbene, i Giudici di Lussemburgo sono chiamati a valutare quale delle due strade consenta di salvaguardare i valori e i principi fondanti l'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In buona sostanza, se l'accoglimento della prospettiva nazionale pregiudicasse la tenuta del sistema sovranazionale, la Corte di giustizia opterebbe ragionevolmente per una rigorosa conferma della preminenza del diritto dell'Unione; mentre laddove le frizioni evidenziate dagli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri rinvenissero una giustificazione «tollerabile» da parte dell'ordinamento costituzionale europeo, allora la Corte di giustizia dell'Unione europea opterebbe ragionevolmente per la seconda.

In questa linea ricostruttiva è possibile intravedere una sorta di circolazione del modello costituzionale dei «controlimiti» a livello sovranazionale che, sotto un punto di vista scientifico, pone l'esigenza di una ricognizione di quei principi e quei valori che possono portare la Corte di giustizia a fornire una risposta negativa ai rinvii pregiudiziali delle Corti costituzionali degli Stati membri. A questo riguardo, si sono già verificate delle ipotesi nelle quali la Corte di giustizia ha fornito risposte negative a quesiti «permissivisti» degli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri; si pensi ad esempio alla già citata decisione *Melloni*, nella quale i Giudici di Lussemburgo hanno interpretato il diritto dell'Unione in senso ostativo a standard di tutela dei diritti nazionali in grado di compromettere l'unitarietà, l'autonomia e l'uniforme applicazione del diritto sovranazionale; o ancora al caso *Ajos*,<sup>143</sup> nel quale la Corte di giustizia ha confermato l'efficacia diretta orizzontale dei principi generali del diritto dell'Unione europea, precludendo alla Corte suprema danese l'invocazione di eccezioni derivanti da esigenze di certezza del diritto e dal conseguente principio del legittimo affidamento.

Sebbene queste vicende siano emblematiche e utili per una ricostruzione dell'«identità costituzionale europea», una corretta comprensione del fenomeno

---

<sup>143</sup> CGUE, C-441/14, sentenza del 19 aprile 2016, ECLI:EU:C:2016:278. Cfr. i commenti di R. HOLDGAARD - D. ELKAN - G. K. SCHALDEMOSE, *From co-operation to collision: the ECJ's Ajos ruling and the Danish Supreme Court's refusal to comply*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 17-53; U. SADL - S. MAIR, *Mutual disempowerment: case C-441/14 Dansk Industri, acting on behalf of Ajos A/S v Estate of Karsten Eigil Rasmussen and case no.15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v The Estate left by A*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, Vol. 13, pp. 347-368; F. PICOD, *Non-discrimination en fonction de l'âge dans un litige entre particuliers*, in *La Semaine Juridique - édition générale*, 2016, n° 17 pp. 871 e ss.

necessita uno sguardo trasversale alla giurisprudenza della Corte di giustizia, non necessariamente limitato alle pronunce sollecitate dai rinvii pregiudiziali delle Corti costituzionali degli Stati membri. Come gli ordinamenti giuridici nazionali anche l'ordinamento comunitario ha conosciuto l'individuazione di una serie di principi fondamentali su binari teorici eterogenei.<sup>144</sup> Si pensi alla celebre saga *Kadi*,<sup>145</sup> alle sentenze *Achmea*,<sup>146</sup> *Akerberg Fransson*,<sup>147</sup> *Zambrano*<sup>148</sup> o al *Parare n. 2/13*.<sup>149</sup> Un ulteriore contributo alla graduale definizione di una tavola di valori e principi irrinunciabili per l'ordinamento sovranazionale è offerta, indirettamente, dalle recenti decisioni adottate dalla Corte di giustizia per fronteggiare la crisi della «*Rule of law*», così come la programmata fuoriuscita del Regno Unito dalla realtà sovranazionale.<sup>150</sup>

Più in generale, nella recente sentenza *X.C., Y.B. e Z.A.*,<sup>151</sup> la Corte di giustizia ha elaborato un vero e proprio statuto costituzionale dell'Unione europea qualificando esplicitamente come principi fondanti quest'ultima: (i) il fatto di derivare da una fonte autonoma costituita dai Trattati; (ii) il primato del diritto dell'Unione europea su quello interno agli Stati membri;<sup>152</sup> (iii) l'effetto diretto delle disposizioni europee recanti obblighi chiari, precisi ed incondizionati,<sup>153</sup> nonché (iv) la tutela dei diritti fondamentali garantita al suo interno, così come individuati dalla Carta dei diritti fondamentali di Nizza, dalle tradizioni costituzionali comuni e dai trattati internazionali ratificati dalla

---

<sup>144</sup> Si v. in argomento A. V. BOGDANDY, *Founding Principles of EU Law. A Theoretical and Doctrinal Sketch*, in *European Law Journal*, Vol. 16, Issue 2, p. 95-111.

<sup>145</sup> CGUE, Cause C-402/05 P e C-415/05 P, cit.

<sup>146</sup> CGUE, Causa C-284/16, sentenza del 6 marzo 2018, ECLI:EU:C:2018:158.

<sup>147</sup> CGUE, Causa C-617/10, sentenza del 26 febbraio 2013, ECLI:EU:C:2013:105.

<sup>148</sup> CGUE, Causa C-34/09, sentenza del 8 marzo 2011, ECLI:EU:C:2011:124.

<sup>149</sup> CGUE, Parere del 18 dicembre 2014, cit.

<sup>150</sup> A questo riguardo, destano particolare interesse le pronunce CGUE, Causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, sentenza del 27 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:117 e CGUE, C-216/18 PPU, *Minister of Justice c. L.M.*, sentenza del 25 luglio 2018, ECLI:EU:C:2018:586, in virtù delle quali i Giudici di Palazzo Kirchberg hanno sottolineato che il requisito dell'indipendenza dei Giudici attiene al «contenuto essenziale» del diritto fondamentale ad un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'art. 2 TUE, segnatamente, del valore della *Rule of law*. Nella stessa linea ricostruttiva, suscita notevole interesse per la presente ricerca la recente sentenza CGUE, C-621/18, *Andy Wightman et a. c. Secretary State for Exiting the European Union*, sentenza del 10 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:999, ricca di riferimenti alla giurisprudenza precedente della Corte di giustizia, quella, per chiarirsi, in cui il Giudice dell'Unione usa apertamente una terminologia costituzionalistica, inaugurata con la celebre sentenza CGUE, Causa 294/83, *Les Verts*, sentenza del 23 aprile 1986, ECLI:EU:C:1986:166.

<sup>151</sup> CGUE, Causa C-234/17, sentenza del 24 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:853.

<sup>152</sup> Cfr., in tal senso, CGUE, *Costa*, cit.; CGUE, *Internationale Handelsgesellschaft*, cit., p.to 3; CGUE, *Parere 1/91* (Accordo SEE – I), del 14 dicembre 1991, ECLI:EU:C:1991:490, p.to 21; e CGUE, *Parere 1/09*, dell'8 marzo 2011, ECLI:EU:C:2011:123, p.to 65; e CGUE, *Melloni*, cit., p.to 59.

<sup>153</sup> Cfr., in questo senso, CGUE, Causa 26/62, *van Gend & Loos*, sentenza del 5 febbraio 1963, ECLI:EU:C:1963:1, pag. 23; CGUE, *parere 1/09*, cit., p.to 65; e CGUE, *parere 2/13* cit., p.to 166.



maggioranza degli Stati membri.<sup>154</sup> A questi, si sommano indubbiamente: (v) il principio della «*rule of law*»;<sup>155</sup> e (vi) la cittadinanza europea e i diritti ad essa correlati.<sup>156</sup>

Come si avrà modo di sottolineare, una disamina trasversale di questa giurisprudenza delinea l'esistenza di un «meta valore» - una specie di «*grundnorm*» - che assume nella gerarchia delle fonti europee una posizione sostanzialmente preminente<sup>157</sup> e che a nostro avviso offre i contenuti per ipotizzare una sorta di rovesciamento del paradigma dei controlimiti a livello sovranazionale. Si tratta, questo, di un fenomeno non del tutto passato inosservato in dottrina,<sup>158</sup> ma che manca ancora oggi di una ricostruzione unitaria, come già avvenuto per la dottrina dei controlimiti.

#### 8. Finalità e piano di lavoro.

La ricerca proposta intende analizzare l'evoluzione della dottrina dei controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea alla luce delle trasformazioni che hanno caratterizzato il quadro normativo e giurisprudenziale comunitario negli ultimi decenni. Nello specifico la presente tesi di dottorato intende far luce sui mutamenti che hanno coinvolto gli attriti interordinamentali caratterizzanti lo spazio giuridico europeo e sull'approccio dialogico intrapreso di recente da alcune Corti costituzionali d'Europa. Il lavoro sarà suddiviso in due parti: (i) una prima dedicata all'approfondimento delle relazioni esistenti tra il primato del diritto dell'Unione e il sindacato di costituzionalità del Giudice delle leggi; e (ii) una seconda parte dedicata, invece, alla disamina delle dinamiche intercorrenti tra il primato della Costituzione degli Stati membri e il sindacato sulla validità e l'interpretazione del diritto europeo della Corte di giustizia.

La prima parte della presente tesi sarà a sua volta suddivisa in tre capitoli: un primo capitolo volto a porre in evidenza l'evoluzione della dottrina dei controlimiti e l'esigenza di una sua ridefinizione attraverso una rilettura dell'art. 11 Cost. Il secondo

---

<sup>154</sup> V., in questo senso, CGUE, *ERT*, cit., p.to 41; CGUE, Causa C-299/95, *Kremzow*, sentenza del 29 maggio 1997, ECLI:EU:C:1997:254, p.to 14; CGUE, *Schmidberger*, cit., p.to 73; CGUE, *Kadi*, cit., p.ti 283 e 284; e CGUE, *parere 2/13*, cit., p.to 169.

<sup>155</sup> V., in questo senso, CGUE, *Minister of Justice c. L.M.*, cit., p.to 48; CGUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., p.to 31 giurisprudenza ivi citata.

<sup>156</sup> V. in questo senso, CGUE, *Zambrano*, cit.

<sup>157</sup> Sul punto R. MASTROIANNI, *La garanzia dei valori nell'azione esterna e il ruolo della Corte di giustizia*, in E. SCISO - R. BARATTA - C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016.

<sup>158</sup> Cfr. sul punto A. RUGGERI, "Tradizioni costituzionali comuni" e "controlimiti", tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2003, pp. 104-105.

capitolo sarà dedicato ad una disamina delle vicende giurisprudenziali che hanno visto l'instaurazione di un dialogo fra le Corti costituzionali degli Stati membri e la Corte di giustizia in materia di controlimiti. Il terzo capitolo, infine, sarà incentrato sull'approccio inaugurato di recente dalla Corte costituzionale italiana in materia di doppia pregiudizialità, verificando criticamente il contributo che questa impostazione può dare allo sviluppo di un moderno sindacato di costituzionalità sui controlimiti.

La seconda parte sarà divisa in due ulteriori capitoli. Il primo capitolo cercherà di ricostruire il quadro di valori e principi fondanti dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea come limite al primato delle Costituzioni degli Stati membri. Il secondo capitolo cercherà, invece, di approfondire le modalità di immissione di materiale costituzionale nazionale a livello europeo, mediante l'elaborazione concettuale delle c.d. «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» e dell'«identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale», verificandone le ricadute nel giudizio sull'interpretazione e la validità del diritto dell'Unione derivanti dall'utilizzo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* in materia di controlimiti.

L'aspettativa del confronto fra le due parti del presente lavoro è quella di riuscire a dimostrare che l'avvento del dialogo fra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali d'Europa, oltre a porre le basi per una ridefinizione della dottrina dei controlimiti a livello interno, possa generare una sorta di rovesciamento del paradigma teorico dei controlimiti nel *legal reasoning* della Corte di giustizia e, per l'effetto, tracciare nuovi itinerari per la dottrina coniata ormai più di cinquanta anni fa dal Prof. Paolo Barile.



**Parte I**

**PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E SINDACATO DI  
COSTITUZIONALITÀ**



## CAPITOLO I

### LO SCRUTINIO DI COSTITUZIONALITÀ SUI CONTROLIMITI

SOMMARIO: 1. L'art. 11 Cost. a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione — 2. L'art. 11 Cost. come fondamento della partecipazione della Repubblica italiana alla Comunità europea: il dibattito in assemblea costituente. — 3. L'art. 11 Cost. come norma sulla sistemazione dei rapporti fra le fonti e la teoria dei controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea. — 4. L'art. 11 Cost. come espressione di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri valori costituzionali. — 5. Critica ad alcune recenti «svalutazioni» dell'art. 11 nella giurisprudenza interna.

#### *1. L'art. 11 Cost. a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione.*

Organizzare una riflessione sull'interpretazione evolutiva che ha contraddistinto i primi settanta anni di vita dell'art. 11 Cost. è affare tutt'altro che semplice.<sup>159</sup> Occorre prima di tutto delimitare il campo di indagine; benché l'art. 11 Cost. non sia

---

<sup>159</sup> La letteratura sull'art. 11 Cost. è ormai sconfinata. Cfr., fra gli altri, R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Editoriale, 3/2018; E. CANNIZZARO, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, cit.; L. GIANNITI, *I Costituenti e l'Europa*, in *federalismi.it*, 1 agosto 2018; P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. CORTESE - C. CARUSO - S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 63-97; L. BONANTE, *Costituzione italiana: art. 11*, in P. COSTA - M. SALVIATI (a cura di), *Costituzione italiana: i principi fondamentali*, Roma, 2018; L. CARLASSARRE, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2013; N. RONZITTI (a cura di), *L'art. 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; M. CARTABIA - L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006; R. BIN, *Art. 11*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario Breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 69 e ss.; M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, pp. 557 e ss.; S. PAJNO, *L'integrazione comunitaria e il parametro di legittimità*, Torino, 2001; C. PINELLI, *Costituzione e principio di esclusività*, Milano, 1990; A. TIZZANO, *L'integrazione europea dalla Costituente alla Commissione bicamerale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, pp. 795 e ss.; C. P. MORI, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, pp. 773 e ss.; G. SPERDUTI, *Sulle «limitazioni di sovranità» secondo l'art. 11 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1978, pp. 473 e ss, ora in ID., *L'ordinamento italiano e il diritto comunitario*, Padova, 1981, pp. 1 e ss.; A. CASSESE, *Lo Stato e la comunità internazionale (gli ideali internazionalistici del costituente)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, artt. 1-12, 1975 pp. 461 e ss.; G. BARILE, *Limiti alla attuazione dei diritti europei e stranieri nell'ambito della Comunità statale*, in *Comunicazioni e studi*, XII, 1966, pp. 92 e ss.; G. PAU, *Le norme di diritto internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1968, pp. 249 e ss.; G. TREVES, *Le limitazioni di sovranità ed i trattati internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pp. 561 e ss.; L. SICO, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11*, in *Diritto internazionale*, 1966, pp. 297 e ss.; G. SACERDOTI, *L'efficacia del diritto delle Comunità europee nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1966, pp. 108 e ss.; A. MIGLIAZZA, *Le comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964, pp. 142 e ss.; R. MONACO, *Limiti della sovranità dello Stato e organizzazioni internazionali*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, p. 539 e ss.; T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Milano, 1952, p. 11 e ss.

formalmente suddiviso in commi, tale disposizione contempla due diverse parti: (i) una prima concernente i principi che orientano la posizione della Repubblica italiana in relazione alla guerra; e (ii) una seconda relativa alla partecipazione dello Stato italiano a realtà ed organizzazioni internazionali che comportano limitazioni di sovranità.<sup>160</sup>

Pur nella consapevolezza dell'unità logica di tale disposizione,<sup>161</sup> le considerazioni che seguono si concentreranno *ratione materiae* sulla seconda parte dell'art. 11 Cost., con particolare riferimento alla partecipazione della Repubblica italiana all'Unione europea. Nel perimetro di indagine appena evidenziato ci proponiamo l'obiettivo di approfondire la centralità dell'art. 11 Cost. nella legalità costituzionale contemporanea, chiarendone la posizione di principio fondamentale in grado di orientare la lettura dell'intero testo costituzionale.<sup>162</sup> La disamina che ci approntiamo a svolgere consentirà di mettere in luce taluni argomenti ermeneutici che possano essere d'ausilio per una risposta ai quesiti che trascendono trasversalmente questa prima parte del lavoro.

Seppur nella consapevolezza del margine di approssimazione e del relativismo che inevitabilmente inerisce ad operazioni di questo tipo, proveremo ad individuare quattro «punti» sulla «linea»<sup>163</sup> storica dei primi 70 anni dall'approvazione dell'art. 11 Cost.: (i) un primo punto, che precede l'entrata in vigore della Costituzione, riguardante il dibattito intervenuto fra i Costituenti; (ii) un secondo, che si è dipanato principalmente tra gli anni '70 e '80 della nostra esperienza costituzionale, relativo all'interpretazione dell'art. 11 Cost. come norma di sistemazione dei rapporti fra fonti interne e sovranazionali; (iii) un terzo, che si pone oggi in modo dirompente dinanzi all'acuirsi della conflittualità interordinamentale, inerente all'esigenza di interpretare l'art. 11

---

<sup>160</sup> L'art. 11 Cost. è oggi pacificamente annoverato nel gruppo delle cosiddette «*european clauses*», ossia quelle previsioni contemplate in gran parte delle Costituzioni degli Stati membri, attraverso le quali le democrazie europee hanno acconsentito alle limitazioni di sovranità necessarie all'operatività delle istituzioni comunitarie. Per una panoramica esaustiva di tipo comparatistico, cfr. M. CLAES, *Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las clausolas europeas en las Constituciones nacionales: evolucion y tipologia*, in M. CARTABIA - B. DE WITTE - P. PÉREZ TREMPES (eds.), *Constitución europea*, cit., pp. 123 ss.

<sup>161</sup> Cfr. in questo senso L. CARLASSARRE, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, cit., spec. paragrafo 4.

<sup>162</sup> Cfr., in questo senso, Corte costituzionale sentenza *Frontini*, cit., p.to 4 del considerato in diritto. V. anche L. CARLASSARE, *L'art. 11 nella visione dei costituenti*, cit., la quale qualifica l'art. 11 Cost. come un «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale italiano, per ciò stesso insopprimibile.

<sup>163</sup> P. GROSSI, *Storicità del diritto*, Napoli, 2006, p. 9: «lo storico del diritto ha, secondo me, la funzione primaria di fungere da coscienza critica del giurista di diritto positivo. Costui ha di fronte quel punto fisso della linea, che è il diritto vigente, e spesso, isolandolo e immobilizzandolo, è troppo proteso ad assolutizzarlo. Lo storico del diritto deve richiamarlo alla elementare ma salvante verità che quel punto non è qualcosa di distaccato e di distaccabile ma anzi ben inserito in una linea che nasce prima, prosegue fino all'oggi e addirittura continua verso il futuro».

Cost. come una norma espressiva di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri valori costituzionali; e (iv) un quarto dedicato alla disamina di alcune recenti «svalutazioni interpretative»<sup>164</sup> dell'art. 11 Cost. nella giurisprudenza italiana.

2. *L'art. 11 Cost. come fondamento della partecipazione della Repubblica italiana alla Comunità europea: il dibattito in assemblea costituente.*

Appena un anno prima dall'inizio dei lavori dell'Assemblea costituente Piero Calamandrei auspicò l'inserimento nella futura Costituzione repubblicana di talune «ammorsature giuridiche».<sup>165</sup> L'espressione alludeva a certe componenti strutturali che gli architetti dell'epoca erano soliti lasciare nella parte superiore di pareti destinate a fungere da appoggio per successive costruzioni. L'auspicio del futuro costituente era quello che la nuova Costituzione contemplasse delle disposizioni di principio in grado di consentire ed incoraggiare la partecipazione della Repubblica italiana ad organizzazioni internazionali ispirate al valore della pace fra i popoli e le nazioni.

Non sorprende dunque che l'apertura internazionalistica della Carta costituzionale sia stato un argomento assai dibattuto in seno all'Assemblea costituente.<sup>166</sup> Le principali forze politiche ivi rappresentate erano accomunate da una significativa sensibilità verso i valori della comunità internazionale, che veniva percepita come una garanzia contro i totalitarismi e i bellicismi che avevano contrassegnato la prima metà del Novecento. Come sottolineato da un'avvertita dottrina, «l'universalismo cattolico e l'aspirazione all'avvicinamento fra i popoli (con le profonde motivazioni etiche dell'internazionalismo cristiano democratico) ben si affiancavano all'internazionalismo ideologico di comunisti e socialisti, alla loro sentita esigenza di collaborazione politica con le grandi potenze democratiche (Unione sovietica compresa), trovando corrispondenza sicura nelle motivazioni ideologiche dei partiti minori, in particolare nell'ideale federalista del partito repubblicano e del partito d'azione [...]».<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup> Cfr. a questo riguardo, R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost.*, cit., p. VIII - XII.

<sup>165</sup> L'espressione è utilizzata da P. CALAMANDREI, *Costituente italiana e federalismo europeo*, in *Corriere d'informazione*, vol. I, n. 96, 11 settembre 1945, ripubblicato in ID, *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Vallecchi Editore, Firenze, 1995, pp. 165-170.

<sup>166</sup> Si v. al riguardo, L. GIANNITI, *I Costituenti e l'Europa*, cit.; Cfr. altresì, P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini?* Cit., p. 64, nota 3, il quale fa notare come la letteratura concentrasi sul contesto genetico della Costituzione abbia frequentemente trattato in maniera marginale la discussione dell'Assemblea costituente riguardante la dimensione internazionale e sovranazionale della Costituzione italiana.

<sup>167</sup> Così, L. CARLASSARRE, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, cit., paragrafo 1.



L'unità politica si palesò immediatamente nei lavori della I Sottocommissione della Commissione del Ministero per la Costituente, ove si levarono due sole voci discordi: quella dell'on. Mario Cevolotto (membro dell'«Unione democratica Nazionale»), che cambiò posizione nel prosieguo dei lavori, e quella del monarchico On. Roberto Bencivenga (esponente del «Blocco della Libertà»<sup>168</sup>). La linea di pensiero della maggioranza fu efficacemente espressa dall'on. Camillo Corsanego, secondo cui:

«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 le controversie [avrebbe significato ...] mettere la Repubblica fra i pionieri del diritto internazionale».<sup>169</sup>

La dimensione europea comparve più volte nel dibattito costituente e in fasi diverse dei lavori: in Sottocommissione, in Commissione e in Assemblea. È possibile trovare un primo riferimento alla realtà giuridica europea nei resoconti stenografici della seduta della I Sottocommissione del 3 dicembre 1946, in cui l'on. Umberto Tupini - nel contesto di un dibattito sull'allora articolo 5 del progetto di costituzione (poi art. 4, poi art. 10 e nel prosieguo art. 11) - si dichiarò a favore della creazione degli «Stati Uniti d'Europa». La discussione si riaprì successivamente in seno alla Commissione per la Costituzione,<sup>170</sup> presso la quale l'on. Emilio Lussu presentò un emendamento affinché l'allora art. 4 del progetto menzionasse esplicitamente le organizzazioni europee.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> Cfr. a questo riguardo, A. CASSESE, *Lo Stato e la comunità internazionale*, cit., il quale sottolinea che l'on. Cevolotto «si oppose alla norma prospettata rilevando che questa contemplava una materia che doveva essere riservata piuttosto a “trattative e rapporti internazionali”: “farne cenno nella Costituzione vorrebbe dire cristallizzare una materia che è di per sé stessa mutevole”»; l'on. Bencivenga invece si espresse affermando che «dato che negli articoli della Costituzione è (sic) un principio etico, morale ed un impegno di leale osservanza, io non credo opportuno inserire quella parte dell'art. 4, che potrà trovare invece più opportuna sede in dichiarazioni di Governo».

<sup>169</sup> C. CORSANEGO, seduta del 3 dicembre 1946. *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VI, p. 753.

<sup>170</sup> Commissione per la Costituzione, adunanza plenaria, 24 gennaio 1947.

<sup>171</sup> V. a tale riguardo, *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VI, p. 166. Nello specifico, l'emendamento proposto dall'on. Lussu suggeriva la sostituzione dell'espressione «l'organizzazione internazionale» con la dizione «l'organizzazione europea ed internazionale».

L'emendamento venne bocciato dalla Commissione per la ragione indicata dall'On. Aldo Moro che, pur dichiarandosi d'accordo sulle premesse della proposta dell'On. Lussu, la giudicò superflua ritenendo il riferimento ad organizzazioni internazionali comprensivo delle istituzioni europee.<sup>172</sup> Il progetto dell'allora art. 4 fu dunque presentato all'Assemblea costituente privo di riferimenti alla realtà giuridica europea. La questione fu però avanzata nuovamente in seno all'Assemblea Costituente dall'On. Celeste Bastianetto che, in tal sede, propose l'introduzione dopo le parole «limitazioni di sovranità necessarie» di un riferimento all'«Unità d'Europa», così argomentando:

«se in questa Carta costituzionale potremo inserire la parola “Europa”, noi incasteremo in essa un gioiello, perché inseriremo quanto vi è di più bello per la civiltà e per la pace dell'Europa. Perché badate, onorevoli colleghi, dal punto di vista economico questa Europa non si scinde più; dal punto di vista politico-militare nemmeno si scinde più; dal punto di vista politico vediamo già che i partiti politici hanno una grande funzione in questa unità europea».<sup>173</sup>

L'emendamento venne tuttavia ritirato dopo le rassicurazioni ricevute dal Presidente On. Meuccio Ruini secondo cui:

«in questo momento storico un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini d'Europa. Limitarci a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano partecipare all'organizzazione internazionale».<sup>174</sup>

Il silenzio della Carta costituzionale sulla realtà giuridica europea è quindi frutto dell'esigenza di evitare limitazioni esterne sul piano della cooperazione internazionale, scongiurando fraintendimenti che avrebbero potuto minare alleanze con paesi non afferenti al continente europeo, primi fra tutti gli Stati Uniti. Fu dunque il timore di compromettere i già precari equilibri internazionali d'epoca post-bellica a scoraggiare

---

<sup>172</sup> *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., p. 166.

<sup>173</sup> C. BASTIANETTO, *Assemblea Costituente*, seduta del 24 marzo 1947

<sup>174</sup> M. RUINI, *Assemblea Costituente*, seduta del 24 marzo 1947.

un esplicito richiamo costituzionale all'Unità europea. Questa prudenza non intendeva certamente pregiudicare la partecipazione ad un'eventuale costruzione politica europea che, a ragione, è stata poi ricondotta all'art. 11 Cost., rivelatosi nel prosieguo un'«ammorsatura giuridica» in grado di offrire un solido appiglio per una costruzione sovranazionale affatto scontata all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione.

*3. L'art. 11 Cost. come norma sulla sistemazione dei rapporti fra le fonti e la teoria dei controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea.*

Il ruolo dell'art. 11 Cost. come norma di sistemazione dei rapporti fra diritto interno e diritto comunitario compare per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale nelle celebri decisioni n. 14/1964<sup>175</sup> e n. 98/1965.<sup>176</sup> In questa prima fase l'approccio del Giudice delle leggi è di tipo conservativo: benché percepiti come promanazione diretta delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost., i trattati istitutivi delle Comunità europee vengono ricostruiti dalla Consulta come dei comuni accordi internazionali ed il conflitto tra diritto comunitario e diritto interno è affidato, in linea con l'approccio dualistico, al criterio cronologico «*lex posterior derogat priori*».

Pur presentando significative affinità le due decisioni afferiscono a tematiche distinte. Mentre la prima decisione attiene alla sistemazione dei rapporti fra le fonti primarie del nostro ordinamento e le fonti normative di derivazione sovranazionale,<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Corte costituzionale, sentenza *Costa c. Enel*, cit. Cfr. a margine della decisione, M. BON VALVASSINA, *Considerazioni sulla sent. n. 14 del 1964*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 133 e ss.; L. PALADIN, *Il sindacato della Corte costituzionale sull'utilità della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 145 e ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'ENEL*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 443 e ss.; R. MONACO, *Diritto comunitario e diritto interno davanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1964, I, pp. 1312 e ss.; N. CATALANO, *Portata dell'art. 11 Cost. in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee*, in *Foro italiano*, 1964, I, pp. 465 e ss.; A. MIGLIAZZA, *La nazionalizzazione dell'energia elettrica e il diritto delle comunità europee*, in *Foro padano*, IV, col. 17-22; F. BILE, *Questione di legittimità costituzionale e contrasto tra legge interna e Trattato istitutivo della CEE*, in *Giustizia civile*, 1964, III, pp. 101-103; A. LOIODICE, *La legge di esecuzione di un trattato internazionale nel sistema delle fonti normative*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, II, pp. 1120-1138.

<sup>176</sup> Corte costituzionale, sentenza *Acciaierie San Michele*, cit. Cfr. a margine della pronuncia i commenti di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Commento alla sentenza n. 98 del 1965 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 1336 e ss.; M. BERRI, *Ordinamento comunitario e ordinamento interno*, in *Giustizia civile*, 1966, pp. 1966 e ss.; F. DURANTE, *Diritto interno e diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1966, pp. 56-64; N. CATALANO, *Osservazione a Corte costituzionale 27 dicembre 1965, n. 98*, in *Foto italiano*, 1966, Col. 8-12; A. MIGLIAZZA, *Giudizio di legittimità costituzionale e giudizio innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto processuale*, 1966, pp. 308-319; G. DI CIOMMO, *Chronique de jurisprudence italienne*, in *Journal du droit international*, 1968, pp. 364-366;

<sup>177</sup> Nello specifico, la questione di legittimità costituzionale verteva sull'asserito contrasto tra la legge istitutiva dell'E.N.E.L. e la legge di ratifica ed esecuzione del trattato istitutivo della Comunità

la seconda riguarda la diversa problematica della compatibilità costituzionale della normativa comunitaria.<sup>178</sup> Entrambe le questioni sono risolte dalla Consulta riconoscendo all'art. 11 Cost. mero valore permissivo, senza attribuire al diritto comunitario una resistenza passiva maggiore rispetto a quella riconosciuta agli atti normativi utilizzati per il suo recepimento nell'ordinamento giuridico nazionale.

La lettura dell'art. 11 Cost. offerta dalla Corte costituzionale muta radicalmente con la celebre decisione n. 183/1973.<sup>179</sup> In primo luogo, viene superata la ricostruzione dell'art. 11 Cost. come mera norma permissiva<sup>180</sup> o programmatica,<sup>181</sup> sottolineando che

---

economica europea. L'oggetto del giudizio era dunque rappresentato da una disposizione di legge nazionale, mentre il parametro di giudizio individuato dal giudice remittente era l'art. 11 Cost.

<sup>178</sup> Nello specifico, la questione di legittimità costituzionale verteva sull'allegato contrasto fra la legge di ratifica e di esecuzione del trattato istitutivo della C.E.C.A. e la stessa Costituzione italiana. Nella seconda fattispecie, dunque, l'oggetto del giudizio fu la legge di ratifica ed esecuzione del trattato istitutivo della CECA, mentre il parametro di giudizio gli artt. 102 e 113 Cost.

<sup>179</sup> Corte costituzionale, sentenza *Frontini*, cit. Cfr. a margine della decisione i commenti di P. BARILE, *Il cammino comunitario*, cit.; R. MONACO, *La costituzionalità dei regolamenti comunitari*, in *Foro italiano*, I, 1, pp. 315-323; ID., *I regolamenti comunitari e la Costituzione italiana (a proposito della sentenza n. 183 del 1973 della Corte Costituzionale)*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1973, pp.1-13; M. BERRI, *Riflessioni sul conflitto di norme comunitarie con leggi interne posteriori e sulla legittimità costituzionale dell'ordinamento comunitario*, in *Giustizia civile*, 1974, III, pp. 410-419; F. SORRENTINO, *Regolamenti comunitari, riserva di legge e garanzie costituzionali*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1974, pp. 245-263; P. MENGOZZI, *Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, pp.708-729; G. PANICO, *La legittimità costituzionale della normativa comunitaria di effetto diretto: luci ed ombre della sentenza c.c. 183/73*, in *Rivista di diritto europeo*, 1974, pp. 201-233; D. MALTESE, *Problemi dell'ordinamento comunitario e limiti di costituzionalità del sistema. Osservazioni sulla sentenza n. 183 del 1973 della Corte Costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Udina. Diritto internazionale - Storia delle relazioni internazionali*, 1975, tomo I, pp. 463-491; ID., *Regolamenti comunitari, riserva di legge e garanzie costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1974, I, pp. 865 e ss.

<sup>180</sup> Secondo questa interpretazione, accolta peraltro dal Giudice delle leggi nella nota sentenza *Costa c. Enel*, cit., l'art. 11 Cost. non esprimerebbe valori internazionalistici, limitandosi ad ammettere la ratifica e l'esecuzione mediante legge ordinaria di accordi internazionali idonei ad incidere profondamente sull'ordinamento costituzionale. Cfr. a questo riguardo, G. BALLADORE PALLIERI, *Competenza della Corte costituzionale riguardo al diritto delle Comunità europee*, in *Diritto internazionale*, 1966, p. 255; A. BERNARDINI, *Regolamento comunitario e legge statale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1969, p. 321; P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, p. 68; G. STROZZI, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983, p. 63 e ss; G. L. TOSATO, *I regolamenti delle Comunità europee*, Milano, 1965; P. SACERDOTI, *L'efficacia del diritto delle Comunità europee nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1966, p. 106 e ss; A. MIGLIAZZA, *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964, p. 142 e ss;

<sup>181</sup> V. sulla questione M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955, p. 18. Fra gli autori che negano la possibilità che la partecipazione italiana al processo di integrazione comunitario possa determinare delle deroghe costituzionali alla luce dell'art. 11, in quanto norma programmatica priva di un vero e proprio contenuto valoriale, cfr. A. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 11° ed., Milano, 1976, p. 493 ss; M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951, p. 30; L. SICO, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 Costituzione*, in *Diritto Internazionale*, 1966, p. 297 e ss; G. VEDOVATO, *I rapporti internazionali dello Stato*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950, I, p. 96 e ss; G. PAU, *Le norme di diritto internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1978, p. 270; A. NOCERINO-GRISOTTI, *Note sull'inserimento e la qualificazione della normativa comunitaria derivata nell'ordinamento italiano*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1979, p. 34.

«non a caso [tale disposizione] venne collocata tra i “principi fondamentali” della Costituzione, segna[ndo] un chiaro e preciso indirizzo politico». In secondo luogo, è chiarito il confine delle limitazioni di sovranità già accennato nella citata decisione *Acciaierie San Michele*, evidenziando che è da escludersi che «siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma [...], possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana».

In questa seconda fase, dunque, il rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale da parte del dritto comunitario si pone come pre-condizione di costituzionalità della partecipazione italiana al processo di integrazione europea. Sebbene infatti la Corte costituzionale riconosca «efficacia obbligatoria» (*rectius* “primato”) e «immediata applicabilità» del diritto comunitario, quest'ultima si riserva un sindacato di costituzionalità sulla legge di ratifica dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea, nella sua totalità, volta a verificare la rispondenza delle «incidenze costituzionali»<sup>182</sup> del diritto comunitario ai principi supremi e ai diritti inviolabili dell'uomo sanciti e salvaguardati dal nostro sistema costituzionale.

L'impostazione delineata dalla sentenza *Frontini* viene confermata poco dopo dalla decisione n. 232/1975,<sup>183</sup> con la quale è precisato il dovere del giudice comune di

---

<sup>182</sup> Sull'incidenza costituzionale dell'Unione europea cfr., tra gli altri, M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995; R. BIN - P. CARETTI - G. PITRUZZELLA (a cura di), *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, spec. pp. 235-256; P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014; P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law: the European Union after the Lisbon Treaties*, Milano, 2012; A. VON BOGANDY - J. BAST (eds.), *Principles of European constitutional law*, Oxford, 2011; M. CARTABIA - J. H. H. WEILER (a cura di), *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000; F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione europea*, Torino, 1995; M. CAPPELLETTI - A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, 1982. Si v., da ultimo, A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *federalismi.it*; E. LONGO, *Gli effetti indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2018.

<sup>183</sup> Corte costituzionale, sentenza del 30 ottobre 1975, n. 232. Cfr. a margine della decisione B. CONFORTI, *Regolamenti comunitari, leggi nazionali e Corte Costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 1976, I, pp. 542-547; M. BERRI, *Il preteso potere del giudice di disapplicare leggi interne illegittime, perchè riproduttive di regolamenti comunitari*, in *Giustizia civile*, 1976, IV, pp. 3-6 (ora in ID, *Preteso potere del giudice ordinario di disapplicare leggi interne costituzionalmente illegittime, perchè riproduttive di regolamenti comunitari direttamente applicabili*, in A.A. V.V., *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milano, 1977 pp. 13-23; F. SORRENTINO, *Brevi osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie: incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 3239-3247; ID, *Osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie: incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1976, I, pp. 233-242; R. MONACO, *Norma comunitaria e norma di legge interna successiva*, *Il Foro italiano*, 1975, I, pp. 2662-2666; C. E. COSTANZA, *Regolamenti comunitari e norme nazionali nella sentenza n. 232 del 30 ottobre 1975 della Corte Costituzionale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1976, pp. 132-140; C. D'ANTONE, *Illegittimità costituzionale conseguenziale e leggi di recezione di regolamenti comunitari*, in *Il Foro italiano*, 1976,

proporre una questione di legittimità costituzionale ogniqualvolta quest'ultimo rilevi un contrasto tra norme di diritto interno e di diritto comunitario; specie con riguardo a quelle disposizioni di legge che abbiano recepito fonti sovranazionali dotate di diretta applicabilità nella realtà giuridica interna, primi fra tutti i regolamenti comunitari.

La linea di intervento tracciata nella decisione *Industrie Chimiche Italia Centrale* viene modificata poco dopo dalla celebre decisione n. 170/1984,<sup>184</sup> con la quale, a seguito delle pressioni del giudice comunitario,<sup>185</sup> la Consulta riconosce al giudice comune il potere di «disapplicare» il diritto interno contrastante con le norme di diritto comunitario dotate di effetto diretto. Con la sentenza *Granital*, dunque, la portata delle limitazioni di sovranità consentite dal nostro ordinamento si consolida ulteriormente, sino ad ammettere il «ritrarsi» dell'normativa interna, quale ne sia la natura, negli ambiti di competenza comunitaria a favore dell'immediata applicazione del diritto europeo.

---

V, pp. 249-255; M. MAGAGNI, *Corte Costituzionale, giudice ordinario e conflitto fra norme comunitarie e norme nazionali posteriori*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1977, pp. 360-373; F. CAPELLI, *Norme nazionali posteriori confliggenti con quelle comunitarie*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1975, pp. 640-653; L. PLOUVIER, *L'arrêt de la Cour constitutionnelle d'Italie du 22 octobre 1975 dans l'affaire ICIC (Industrie Chimiche Italia Centrale)*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1976, pp. 271-294; A. M. V. VALENTI, *Ancora sui rapporti tra le norme comunitarie e le norme interne nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1976, pp. 5-19; M. FUMAGALLI MERA VIGLIA, *Ancora sul conflitto fra normativa CEE e normativa nazionale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1976, pp. 500-503; J. LOUIS, *Sur le thème: recours constitutionnel et primauté du droit communautaire*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 3227-3238; P. MENGOZZI, *Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, pp. 708-729; N. CATALANO, *Sul rapporto tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Giustizia civile*, 1976, IV, pp. 124-129; G. GEMMA, *Una nuova giurisprudenza per il superamento dei dogmi dello stato nazionale*, in *TEMI - Rivista di giurisprudenza italiana*, 1976, pp. 157-168.

<sup>184</sup> Corte costituzionale, sentenza *Granital*, cit. Fra gli altri commenti, si vedano i contributi di P. MORI, *La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale sui rapporti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, pp. 773-788; G. DEMURO, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pp. 2366-2395; G. NAPOLETANO, *Diritto comunitario e diritto italiano nella sentenza no. 170-84 della Corte Costituzionale*, in *Comunicazioni e studi*, 1985, pp. 353-395; A. RUGGERI, *Comunità europee, Stato e regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte Costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 433-455; A. TIZZANO, *La Corte Costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo...*, in *Il Foro italiano*, 1984, I, pp. 2063-2074; G. GAJA, *New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law*, in *Common Market Law Review*, 1990, pp. 83-95; G. GEMMA, *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, pp. 1222-1234; G. SPERDUTI, *Una sentenza innovativa della Corte Costituzionale sul diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1984, pp. 263-268; M. BERRI, *Composizione del contrasto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Giurisprudenza italiana*, 1984, I, Sez. I, pp. 1521-1526; A. BARAV, *Cour constitutionnelle italienne et droit communautaire: le fantôme de Simmenthal*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1985, pp. 313-341; M. MARESCA, *Prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1984, II, pp. 1073-1082; P. A. CAPOTOSTI, *Questioni interpretative della attuale giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pp. 3810-3824.

<sup>185</sup> CGUE, C-106/77, *Amm. finanze c. S.p.A. Simmenthal*, cit.

Nella successiva decisione n. 232/1989,<sup>186</sup> la Consulta è chiamata a fronteggiare la nota pronuncia *Roquette I* della Corte di giustizia<sup>187</sup> e, richiamando la pregressa giurisprudenza *Frontini* e *Granital*, coglie l'occasione per puntualizzare la portata del sindacato sui controlimiti, riservandosi la facoltà di verificare «se una qualsiasi norma del trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana».<sup>188</sup> All'esito di questa decisione il sindacato di costituzionalità sui controlimiti si configura come un controllo su qualsiasi norma dei trattati europei, con la conseguenza che un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale determina l'inapplicabilità in ambito interno della singola disposizione europea e non invece la fuoriuscita della Repubblica italiana dal processo di integrazione europea. La decisione in parola supera pertanto la pregressa giurisprudenza *Frontini*, secondo la quale l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale doveva essere l'intera legge di esecuzione. I controlimiti, inizialmente concepiti come limite di validità delle cessioni di sovranità consentite ai sensi dell'art. 11 Cost., divengono così limiti alla preminenza del diritto dell'Unione europea.

La Corte costituzionale torna sull'art. 11 Cost. come norma di sistemazione dei rapporti tra le fonti interne e sovranazionali con le note decisioni 348 e 349 del 2007

---

<sup>186</sup> Corte costituzionale, sentenza *Fragd*, cit. Tra i numerosissimi commenti cfr. F. DONATI, *La motivazione nella sentenza n. 232 del 1989*, cit.; M. LUGATO, *La limitazione nel tempo degli effetti delle pronunce di invalidità di regolamenti comunitari nel giudizio della Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, 1990, I, pp. 322-325; H. G. SCHERMERS, *The Scales in Balance: National Constitutional Court v. Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 1990, pp. 97-105; M. CARTABIA, *Nuovi sviluppi nelle "competenze comunitarie" della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, pp. 1012-1023; ID., *The Italian Constitutional Court and the Relationship between the Italian Legal System and the European Community*, in *Michigan Journal of International Law*, 1990, pp. 173-203; L. DANIELE, *Costituzione italiana ed efficacia nel tempo delle sentenze della Corte di giustizia comunitaria*, in *Il Foro italiano*, 1990, I, pp. 1855-1860; G. GAJA, *New Developments in a Continuing Story*, cit.; G. GAJA, *La sentenza della Corte Costituzionale n. 232 del 1989*, cit.; V. ANGIOLINI, *Trasformazione dei «principi fondamentali» della Costituzione italiana in confronto al diritto comunitario*, in V. ANGIOLINI - N. MARZONA (a cura di), *Diritto comunitario-diritto interno: effetti costituzionali e amministrativi*, Padova, 1990, pp. 32 e ss.; ID., *I "principi fondamentali" della Costituzione italiana corrono (non senza pericoli) sul filo del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, pp. 143-156; E. CANNIZZARO, *Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le Corti Costituzionali italiana e tedesca*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, pp. 372-379; L. AZZENA, *Corte costituzionale e Corte di giustizia CEE a confronto sul tema dell'efficacia temporale delle sentenze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, pp. 720 e ss.; A. CAIOLA, *Una sentenza controversa in tema di rapporti fra diritto interno ed ordinamento comunitario con riferimento ai diritti fondamentali*, in *Diritto comunitario e degli scambi commerciali*, 1992, pp. 119 e ss.

<sup>187</sup> CGUE, Causa 138/1979, sentenza del 29 ottobre 1980, ECLI:EU:C:1980:249.

<sup>188</sup> *Ivi*, p.to 3.1 del considerato in diritto.

(c.d. «sentenze gemelle»),<sup>189</sup> svolgendo una distinzione tra le regole di sistemazione che riguardano i rapporti tra le fonti del diritto interno, da una parte, e le fonti dell'Unione e della CEDU, dall'altra. In questa occasione, la Corte costituzionale torna a precisare che l'adesione dell'Italia alla CEDU non può essere ricondotta all'art. 11 Cost. «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale»,<sup>190</sup> mentre tale disposizione consente di riconoscere alle norme dell'Unione efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento.

Il Giudice delle leggi è tornato recentemente ad occuparsi dell'art. 11 Cost. con la nota ordinanza n. 24/2017 e la decisione n. 269/2017.<sup>191</sup> Entrambi i provvedimenti saranno analizzati più diffusamente nel prosieguo; per quel che qui interessa, è sufficiente sottolineare che, benché le due decisioni si rifacciano alla pregressa giurisprudenza della Corte costituzionale, entrambe presentano significativi elementi di novità: (i) l'ordinanza n. 24/2017 rappresenta il primo rinvio pregiudiziale in materia di controlimiti; e (ii) la decisione n. 269/2017 modifica parzialmente l'impostazione della Consulta in materia di «doppia pregiudizialità», sancendo che quando una norma interna si ponga contemporaneamente in contrasto con la Costituzione italiana e con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, il giudice comune, prima di procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e dunque all'eventuale disapplicazione della norma interna con essa contrastante, possa sollevare una questione di legittimità costituzionale, la quale, a sua volta, dirimerà il contrasto in termini costituzionali e, subordinatamente, ne verificherà la rispondenza al diritto sovranazionale, proponendo, se del caso, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. L'obiettivo perseguito dalla Corte è quello di

---

<sup>189</sup> Cfr. su tali decisioni, M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3564-3574; R. CAFARI PANICO - L. TOMASI, *Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e diritto dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 186-204; A. GUAZZAROTTI, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3574-3579; F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2008; L. CAPPUCIO, *La Corte costituzionale interviene sui rapporti tra convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 2008, I, pp. 47-50; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Il Corriere giuridico*, 2008, pp. 201-205; F. GHERA, *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario)*, in *Il Foro italiano*, 2008, I, pp. 50-54; R. CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU: prima fermata verso Strasburgo*, in *Il Corriere giuridico*, 2008, pp. 205-222; V. SCARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3579-3591; E. BARTOLONI, *Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento italiano?*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 511-531.

<sup>190</sup> Corte costituzionale, sentenza del 22 dicembre 1980, n. 188.

<sup>191</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit.



evitare che il potere di disapplicazione riconosciuto ai giudici comuni possa trasmodare in un controllo diffuso di costituzionalità, inammissibile in un ordinamento come il nostro, fondato su di un controllo di costituzionalità delle leggi di tipo accentrato.<sup>192</sup>

*4. L'art. 11 Cost. come espressione di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri valori costituzionali.*

Lo stato di avanzamento raggiunto dal processo di integrazione europea, così come la complessità dell'interdipendenza oramai raggiunta tra fonti europee e nazionali, rendono dunque anacronistico continuare a ricostruire le fonti interne e quelle sovranazionali come afferenti ad ordinamenti giuridici irrimediabilmente separati; del resto si è già sottolineato come la stessa Corte costituzionale italiana sia andata progressivamente distaccandosi da una rigorosa applicazione del postulato separatista, pur continuando a ribadirne, in recenti decisioni, le premesse teoriche fondamentali.

A ben vedere le incidenze del diritto dell'Unione sul diritto interno, così come le limitazioni costituzionali che ne circoscrivono la portata, non sembrano presupporre necessariamente la separazione fra gli ordinamenti per trovare giustificazione normativa. Orbene, l'art. 11 Cost., anziché essere interpretato come una fonte di ripartizione materiale di competenze tra lo Stato e l'Unione,<sup>193</sup> può essere ricostruito

---

<sup>192</sup> La svolta, per il momento, è solo potenziale in quanto la precisazione contenuta nella sentenza 269/2017 è stata ritenuta da molti operatori con un mero *obiter dictum* privo di qualsivoglia effetto vincolante per Giudici nazionali. Si v. a questo riguardo, Corte di Cassazione, Sez. lav., sentenza n. 12108/2018 e ordinanze 13678/2018 e 451/2019. Un chiarimento sul punto, tuttavia, è stato richiesto dalla seconda sezione civile della Corte di cassazione, la quale ha sollevato una questione di legittimità costituzionale con riguardo alla pronuncia 269/2017, chiedendo delucidazione in merito all'iter processuale ivi contemplato. Cfr. Corte di Cassazione, Sez. II civile, ordinanza 3831 del 2018 (ordinanza n. 54/2018 del registro degli atti di promovimento dei giudizi di costituzionalità incidentali). Benché la Corte costituzionale non abbia ancora risolto tale procedimento, per il quale si è celebrata l'udienza pubblica in data 5 marzo 2019, nel frattempo ha pronunciato le già citate sentenze n. 20 e 63 del 2019, cit., offrendo alcuni chiarimenti in merito all'*obiter dictum* contenuto nella precedente decisione n. 269/2017. A tale proposito, (i) la sentenza n. 20/2019, pur precisando la possibilità per il giudice comune di procedere a rinvio pregiudiziale senza limiti di sorta, ha ribadito l'orientamento elaborato in precedenza, ampliandone peraltro la portata anche a quelle ipotesi in cui una disposizione nazionale si ponga contemporaneamente in contrasto con la Costituzione e le fonti derivate dell'Unione che forniscano «specificazione o attuazione [delle disposizioni della Carta dei diritti di Nizza], ma anche nel senso, addirittura inverso, che ess[e] [abbiano] costituito [un] “modello” per quelle norme, e perciò [abbiano partecipato] all'evidenza della loro stessa natura»; e (ii) la sentenza n. 63/2019 ha infine aperto, secondo l'opinione di un'autorevole dottrina, alla possibilità per il giudice comune di poter proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in via prioritaria rispetto alla questione di legittimità costituzionale della Consulta. Cfr., A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee*, cit., p. 169-170.

<sup>193</sup> Così pare essere confermato da Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 6 del considerato in diritto: «[è] perciò ragionevole attendersi che [...] il giudice europeo provveda a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale. Compete poi a ciascuno di questi ordinamenti stabilire a

come una norma espressiva del principio fondamentale dell'apertura internazionalistica della Repubblica italiana, che richiede all'interprete - «come imperativo costituzionale»<sup>194</sup> - un bilanciamento con gli altri principi costituzionali in conflitto. Non a caso la tesi dottrinale che riconosceva all'art. 11 Cost. un valore meramente programmatico o permissivo è stata oramai superata dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi, che considera l'art. 11 espressione di un «chiaro e preciso indirizzo politico», e dunque di valori costituzionali che la Repubblica italiana è tenuta a perseguire nell'ambito dell'esercizio della sua soggettività giuridica internazionale.

Le limitazioni di sovranità consentite dalla disposizione in parola rappresentano lo stesso strumento mediante il quale gli obiettivi e le finalità consacrate dall'art. 11 Cost. debbono essere perseguite dallo Stato.<sup>195</sup> Ne consegue la legittimità costituzionale di leggi di ratifica ed esecuzione di trattati internazionali che, perseguendo finalità di pace fra i popoli e le nazioni, comportino ragionevoli delimitazioni dei principi costituzionali che potrebbero impedirne la realizzazione. Il perseguimento dei valori internazionalistici consacrati all'art. 11 Cost. pone dunque l'esigenza di armonizzare l'apertura della Costituzione con gli altri valori costituzionali con essa contrastanti. Ciascun accordo internazionale, pertanto, determina differenti limitazioni di sovranità a seconda (i) del rigore con il quale siano perseguite le finalità espresse dall'art. 11 Cost; e (ii) della portata delle competenze devolute a livello internazionale dai trattati.<sup>196</sup>

In questa prospettiva è stata avvertita in letteratura l'esigenza di sottoporre a revisione critica l'idea per cui l'art. 11 Cost. avrebbe esaurito in se stesso

---

chi spetti tale verifica. La Costituzione della Repubblica italiana, a tale proposito, la rimette in via esclusiva a questa Corte, e bene hanno perciò fatto i rimettenti a investirla del problema, sollevando una questione di legittimità costituzionale». Ebbene, la ricostruzione offerta del Giudice delle leggi, pare segnare una linea di demarcazione tra quello che spetta alla Corte di giustizia e quello che spetta alla Corte costituzionale. Cfr. in tal senso, G. MOBILIO, *Dal caso Taricco al redde rationem tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2015, pp. 1009-1012.

<sup>194</sup>F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, 1970, p. 93.

<sup>195</sup> Sull'art. 11 Cost. come vincolo per la Repubblica italiana alla realizzazione dei valori internazionalistici cfr. F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia*, cit., p. 93 e ss.; G. BARILE, *Limiti alla attuazione dei diritti europei*, cit., spec. p. 104 e ss.; R. MONACO, *Diritto delle Comunità europee e diritto interno*, Milano, 1967, p. 209 e ss.; M. MAZZIOTTI, *Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'ENEL*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, p. 444 e ss.

<sup>196</sup> In quest'ottica, come rileva F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 232: «non sembra dubbio che anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite miri al perseguimento dei valori internazionalistici tutelati dalla nostra Costituzione e pertanto rientri nel campo di applicazione dell'art. 11. Ma da essa discendono limitazioni di sovranità meno penetranti rispetto a quelle connesse all'adesione alla Comunità, che costituisce un'organizzazione sovranazionale cui il trattato istitutivo attribuisce l'esercizio di funzioni normative, esecutive e giurisdizionali, tradizionalmente di competenza esclusiva dello Stato».

l'individuazione dei «fini» e dei «confini» dell'apertura internazionalistica del nostro ordinamento costituzionale.<sup>197</sup> Al contrario l'art. 11 Cost. sarebbe da interpretare come «norma di conflitto» tra valori costituzionali eterogenei, da risolversi per il tramite di operazioni interpretative di «bilanciamento», in grado di armonizzare i diversi valori costituzionali di volta in volta messi in tensione dal fenomeno sovranazionale. Oltre a giustificare l'impatto del diritto dell'Unione sul diritto costituzionale interno, comprese le sue parti fondamentali, questo approccio consentirebbe di mitigare i problemi correlati alle incidenze costituzionali del diritto comunitario in coerenza con il principio di rigidità della Costituzione.<sup>198</sup> Gli attriti tra i valori costituzionali nazionali e sovranazionali potrebbero essere risolti nella maggior parte dei casi sulla base di un'interpretazione armonizzatrice di carattere «inter-valoriale».<sup>199</sup> Laddove non sia possibile risolvere il contrasto tra valori internazionalistici ed altri valori costituzionali sulla base di una interpretazione armonizzatrice, uno dei due termini di raffronto finirà necessariamente per prevalere sull'altro. Tuttavia, anche quando si verificasse una prevalenza dei valori internazionalistici sui principi costituzionali nazionali non potrebbe parlarsi di una deroga al principio di rigidità della Costituzione, trattandosi di un conflitto tra valori che si svolge all'interno e nel rispetto del quadro costituzionale.

##### 5. Critica ad alcune recenti «svalutazioni» dell'art. 11 nella giurisprudenza interna.

Recentemente è emersa in alcune pronunce di Corti italiane un'interpretazione dell'art. 11 Cost. in stretta contraddizione con quanto sottolineato finora. Un esempio di questo approccio è senz'altro rinvenibile nella controversa vicenda giudiziaria che ha seguito l'approvazione della cosiddetta «riforma Franceschini»<sup>200</sup> in materia di accesso ai concorsi pubblici.<sup>201</sup> Nello specifico, l'art. 14, comma 2-bis, della riforma normativa in parola ha consentito la partecipazione dei cittadini europei, non italiani, alla selezione pubblica indetta per la copertura del ruolo di dirigente di alcuni musei nazionali.

---

<sup>197</sup> Cfr. in questo senso, F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 233; E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, cit. p. 328 e ss.; G. BARILE, *Limiti alla attuazione dei diritti europei*, cit., p. 98 e ss., secondo cui l'art. 11 Cost. opererebbe nel senso di escludere un conflitto fra una norma ordinaria che ne concretizza i valori e gli altri valori costituzionali.

<sup>198</sup> Cfr., in senso non dissimile, G. AMATO, *L'elasticità delle Costituzioni rigide*, in *Nomos*, 1/2016, pp. 1-6.

<sup>199</sup> A questo proposito, cfr. quanto già detto *supra*, p. 34.

<sup>200</sup> Art. 14, comma 2-bis, del d.l. 84/2014, convertito in l. 106/2014.

<sup>201</sup> La vicenda in commento è segnalata da R. MASTROIANNI, *L'art. 11 preso sul serio*, cit., pp. VII-XII.

Il caso è noto ma è opportuno ripercorrerne sinteticamente i fatti principali. Con nota del 5 gennaio 2015, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (d'ora in avanti, per comodità espositiva, "MiBACT") stabiliva di procedere alla selezione pubblica dei direttori di alcuni musei italiani. Conseguentemente, con decreto del 7 maggio 2015, il direttore generale della Direzione generale Organizzazione bandiva una selezione pubblica per il conferimento dell'incarico di direttore del Palazzo Ducale di Mantova. In virtù della novella legislativa sopra richiamata, partecipavano alla procedura concorsuale alcuni cittadini europei di diversa provenienza territoriale. La selezione pubblica si concludeva con il conferimento dell'incarico di direttore del Palazzo Ducale di Mantova ad un cittadino europeo di origine tedesca. Una concorrente, precedentemente esclusa dalla selezione pubblica, proponeva ricorso al TAR Lazio, chiedendo l'annullamento, fra l'altro, del decreto di nomina del cittadino «straniero», lamentando l'asserita violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del D.P.C.M. 7 maggio 1994, n. 174, nella parte in cui riserva gli incarichi di «livell[o] dirigenzial[e] delle amministrazioni dello Stato» ai soli cittadini italiani. Con sentenza n. 6171/2016, il T.A.R. del Lazio accoglieva il ricorso proposto dalla ricorrente italiana, avallando la tesi secondo cui il cittadino europeo vincitore non avrebbe potuto partecipare alla selezione pubblica, trattandosi - quello di direttore di museo - di un incarico di livello dirigenziale precluso ad individui che siano sprovvisti della cittadinanza italiana.

Il MiBACT proponeva ricorso in appello al Consiglio di Stato. Il procedimento veniva assegnato alla VI sezione, che con sentenza n. 677/2018, decideva parzialmente l'appello, trasmettendo all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato il seguente quesito:

«chiarire se sussistano o meno i presupposti per disapplicare in parte qua il D.P.C.M. 7 febbraio 1994, n. 174 (per la parte in cui riserva ai soli cittadini italiani i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo) e il D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (il quale ha espressamente ribadito e richiamato le limitazioni di cui al d.P.C.M. 174, cit.), previa valutazione di coerenza della richiamata normativa secondaria nazionale con gli artt. 51 e 54 della Costituzione e con la normativa eurounitaria».

La VI Sezione del Consiglio di Stato corredeva il quesito interpretativo con una lettura dell'art. 11 Cost. piuttosto «singolare» e svalutativa dei valori internazionalistici che orientano il nostro ordinamento costituzionale. Secondo la Sezione rimettente, infatti, l'esclusione dei cittadini stranieri dalle procedure di selezione per gli incarichi di livello dirigenziale delle amministrazioni dello Stato, sarebbe stata giustificata alla luce del «principio di reciprocità» sancito dall'art. 11 Cost., in virtù del quale le limitazioni di sovranità consentite dalla Repubblica italiana opererebbero solamente «in condizioni di parità con gli altri Stati». A questo proposito, la VI Sezione rilevava:

«non risultano (né sono state richiamate dal Ministero appellante o dai controinteressati in primo grado) norme o prassi amministrative degli Stati membri dell'Unione europea che abbiano consentito ai cittadini italiani - ovvero ai cittadini europei in quanto tali - di acquisire lo status di dirigenti aventi una posizione di vertice all'interno del proprio ordinamento. Solo una tale apertura ai cittadini italiani, infatti, può far ravvisare le condizioni di parità con gli altri Stati, tali da giustificare la possibilità che acquistino lo status di dirigente di vertice dello Stato coloro che non abbiano la cittadinanza italiana»

Quanto precede costituisce un evidente travisamento della portata dell'art. 11 Cost., prontamente smentito dalla successiva sentenza n. 9 del 25 giugno 2018 dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che ha risolto la questione accogliendo il ricorso in appello del MiBACT, previa disapplicazione dell'art. 1, DPCM 7 febbraio 1994, n. 174 per contrasto con l'art. 45 TFUE in tema di libera circolazione dei lavoratori.<sup>202</sup> Ebbene, nel richiamare le «condizioni di parità con altri Stati», l'art. 11 Cost. non intende certo presupporre la necessità di un giudizio sul rigore con cui altri Stati applicano di volta in volta il diritto dell'Unione, in modo quindi da subordinare a questi comportamenti il riconoscimento dei diritti derivanti dalla realtà sovranazionale (nella fattispecie, la libera circolazione dei lavoratori); le condizioni di parità devono essere semmai riferite,

---

<sup>202</sup> Cfr. R. MASTROIANNI, *L'art. 11 preso sul serio*, cit., rileva che «in realtà non credo vi fosse un reale contrasto tra norme, posto che il DPCM avrebbe potuto essere letto in conformità alla norma primaria che richiedeva l'intervento del Governo (d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 37), nella quale la riserva ai cittadini italiani viene riferita, in piena conformità alla lettura data all'art. 45 TFUE dalla Corte di giustizia, ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche «che non implicano l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale».

peraltro senza necessità di «assoluta uguaglianza»,<sup>203</sup> alle regole di sistema dell'organizzazione internazionale, nel senso che esse non devono attribuire ad altri Stati poteri o prerogative diversi rispetto a quelli di cui dispone lo Stato italiano.<sup>204</sup>

L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, peraltro, ha risolto coerentemente anche il rapporto tra l'art. 11 e l'art. 51 Cost., secondo cui l'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive è garantito in condizioni di eguaglianza a «tutti i cittadini». A questo proposito, il Collegio ha richiamato le conclusioni già raggiunte in precedenza nella nota decisione *Haralambidis*,<sup>205</sup> affermando che «l'art. 51 Cost. non richiede alcuna disapplicazione, poiché va piuttosto letto in conformità all'art. 11 Cost., nel senso di consentire l'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea agli uffici pubblici e alle cariche pubbliche nazionali in via generale, sulla base del principio della libera circolazione delle persone ex art. 45 TFUE, salvo gli eventuali limiti espressi o legittimamente ricavabili dal sistema, con riguardo alla concreta partecipazione all'esercizio di pubblici poteri o comunque alle circostanze poste in rilievo nella ricordata sentenza della Corte di giustizia». L'art. 51 Cost., pertanto, non deve essere disapplicato per consentire anche ai cittadini europei il godimento dei diritti attribuiti dall'art. 45 TFUE, ma deve piuttosto essere letto in armonia con l'art. 11 Cost.

Quanto analizzato sino ad ora può essere una chiave di lettura utile per il presente. Se da un lato è chiaro che i valori internazionalistici consacrati nella Costituzione repubblicana costituiscono un'iconografica conferma della modernità storica della Costituzione del '48,<sup>206</sup> dall'altro la valenza sistemica dell'apertura sovranazionale dell'ordinamento costituzionale italiano ha permesso alla nostra Costituzione di evolversi attraverso le stagioni del costituzionalismo susseguitesì dalla sua approvazione sino ad oggi, con l'affermazione delle c.d. «costituzioni cosmopolite».<sup>207</sup>

---

<sup>203</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza del 28 dicembre 1984, n. 300.

<sup>204</sup> Così, R. MASTROIANNI, *L'art. 11 preso sul serio*, cit., p. IX.

<sup>205</sup> CGUE, Causa C-270/13, sentenza del 10 settembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2185

<sup>206</sup> B. MIRKINE-GUETZEVICH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in *Revue générale de droit international public*, 1948, pp. 375-386.

<sup>207</sup> Cfr. a questo riguardo Q. CAMERLENGO, *Dialogue among Courts. Towards a Cosmopolitan Constitutional Law*, Pavia University Press, Pavia, 2012; A. SOMEK, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2014. Sulla ricostruzione offerta da Somek, v. da ultimo il simposio pubblicato in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 4, con contributi di M. DANI, *Una traiettoria teorica del costituzionalismo moderno*, pp. 887-896, M. GOLDONI, *Lo Stato della costituzione cosmopolita*, pp. 897-906), A. GUAZZAROTTI, *Rafforzare il costituzionalismo al di là della geopolitica*, pp. 907-918, G. ITZCOVICH, *Libertà sociale e Stato Nazione: una relazione problematica*, pp. 919-926 e risposta dello stesso Somek, *Replica*, pp. 927-928. Più in generale sul tema si v., inoltre, S. CASSESE, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009.



## CAPITOLO II

### INCONTRO AL LIMITE: IL DIALOGO FRA LE CORTI D'EUROPA

SOMMARIO: 1. Premessa — 2. La Corte costituzionale come giurisdizione ai sensi dell'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE). — 3. Rinvio pregiudiziale e controlimiti: anatomia del dialogo fra le Corti d'Europa — 4. La Saga *Taricco*. — 5. (*Segue*): l'ordinanza n. 24/2017. — 6. (*Segue*): le conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot nel procedimento *M.A.S.* — 7. (*Segue*): la decisione della Corte di giustizia nella Causa C-42/17 — 8. (*Segue*): la sentenza n. 115/2018 della Corte costituzionale Italiana. — 9. La Saga *OMT/Gauweiler*. — 10. (*Segue*): il rinvio pregiudiziale del *BverfG* nel caso *OMT/Gauweiler*. — 11. (*Segue*): le conclusioni dell'avvocato generale Pedro Cruz Villalón. — 12. (*Segue*): la pronuncia della Corte di giustizia nel caso *OMT/Gauweiler*. — 13. (*Segue*): la decisione del *BverfG* nel caso *OMT/Gauweiler*. — 14. Il caso *Ajos*. — 15. (*Segue*): il rinvio pregiudiziale della Corte suprema danese — 16. (*Segue*): le conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot. — 17. (*Segue*): la decisione della Corte di giustizia nel caso *Ajos*. — 18. (*Segue*): la decisione della Corte suprema danese. — 19. Considerazioni interlocutorie sul dialogo fra le Corti d'Europa.

#### 1. Premessa.

Ferma la centralità dell'art. 11 Cost. nella realtà giuridica contemporanea e la sua ricostruzione quale norma espressiva di valori pluralistici con cui debbono essere bilanciati gli altri principi costituzionali,<sup>208</sup> occorre adesso verificare «se» ed «in quale

---

<sup>208</sup> Per una ricostruzione dell'art. 11 Cost. come norma espressiva di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri principi costituzionali, v. A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione*, cit., pp. 8-11, secondo cui «la struttura della Costituzione si present[a] [...] “plurale”, per effetto dell'immissione di materiali (normativi e giurisprudenziali) provenienti *ab extra* e veicolati in ambito interno dal principio fondamentale di “apertura” al diritto internazionale e sovranazionale, di cui agli artt. 10 e 11 della Carta, nel loro fare “sistema” coi principi fondamentali restanti»; nello stesso senso v. ID., *Costituzione e rapporti interordinamentali, tra limiti e controlimiti, dal punto di vista della Corte costituzionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 507-535, spec. pp. 508-513. Cfr. inoltre F. DONATI, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza*, cit., p. 238; ID., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., pp. 229-238; ID., *La motivazione nella sentenza n. 232 n. 232 del 1989 ed il “bilanciamento” tra interessi nazionali ed interessi comunitari*, cit., pp. 494 e ss.; R. MASTROIANNI, *L'art. 11 preso sul serio*, cit., spec. p. XI-XII; ID., *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia*, cit., spec. pp. 5-11; ID., *Supremazia del diritto dell'Unione*, cit., spec. pp. 5-7; L. S. ROSSI, *Il “triangolo giurisdizionale” e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 16/2018, 1 agosto 2018; E. CANNIZZARO, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, cit., spec. pp. 1-4; ID., *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, cit., pp. 351-353; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 195 e ss.; F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia*, cit., p. 93; G. BARILE, *Limiti all'attuazione dei diritti europei*, cit. pp. 98 e ss.. V. però in senso contrario a tale ricostruzione, L. ANDRETTO, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento fra principi fondamentali*, cit. spec. pp. 173-178; M. LUCIANI, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto)*, cit., spec. pp. 9-10, secondo cui «[c]he della nostra identità costituzionale faccia parte anche l'art. 11 Cost. [...] è ovvio. Ma ne fa parte nel senso indicato dal testo, sicché questa constatazione non sposta minimamente la sostanza del ragionamento sui controlimiti».



misura» il dialogo fra il Giudice delle leggi e la Corte di giustizia - nell'ambito della pregiudiziale comunitaria *ex art. 267 TFUE* - possa agevolare le attività di bilanciamento derivanti dall'apertura internazionalistica del nostro ordinamento costituzionale, limitando l'acuirsi degli attriti interordinamentali e concorrendo, al contempo, alla maturazione sistemica dell'ordinamento giuridico sovranazionale.<sup>209</sup>

Affinché questo approfondimento possa essere sviluppato in modo sufficientemente esaustivo si rendono necessarie alcune notazioni di carattere preliminare che richiedono, fra l'altro, l'estensione dell'ambito di osservazione verso altre realtà giuridiche nazionali. Del resto, l'utilizzo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* è ormai diffuso nella giurisprudenza di gran parte delle Corti costituzionali (e supreme) d'Europa.<sup>210</sup> La prima a rivolgersi alla Corte di giustizia è stata la Corte costituzionale belga,<sup>211</sup> seguita due anni più tardi dal *Verfassungsgerichtshof* austriaco<sup>212</sup> e, nel 2007, dal Tribunale Costituzionale lituano;<sup>213</sup> il primo rinvio pregiudiziale del *Tribunal Constitucional*

---

<sup>209</sup> Per una rilettura dei conflitti interordinamentali nel segno di un «pluralismo agonistico» e come vettore «funzionale allo scambio di argomenti e quindi a dinamiche cooperative» cfr. in particolare G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico*, cit., spec. p. 785-793. A questo proposito, si v. eventualmente, C. MOUFFE, *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Milano, 2007.

<sup>210</sup> Per una disamina approfondita dei casi nei quali la normativa dell'Unione può acquisire rilievo nel giudizio di costituzionalità delle leggi cfr. G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *La dimensione internazionale e europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 269 e ss. Il dato è confermato dalle statistiche riportate nell'ultimo *annual report* della Corte di giustizia dell'Unione europea (2018) che riporta, fra l'altro: 38 rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale belga (*Cour constitutionnelle*); 5 rinvii pregiudiziali promossi dalla Corte costituzionale austriaca (*Verfassungsgerichtshof*); 2 rinvii pregiudiziali proposti dal Tribunale costituzionale federale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*); 1 rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte costituzionale francese (*Conseil Constitutionnel*); 36 rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte suprema danese (*Højesteret*); 1 rinvio pregiudiziale promosso dal Tribunale costituzionale spagnolo (*Tribunal Constitucional*); 3 rinvii pregiudiziali promossi dalla Corte costituzionale italiana; 2 rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale della Lituania (*Konstitucinis Teismas*); 1 rinvio pregiudiziale promosso dalla Corte costituzionale del Lussemburgo (*Cour constitutionnelle*); 1 rinvio pregiudiziale promosso dal Tribunale costituzionale polacco (*Trybunał Konstytucyjny*); un rinvio pregiudiziale promosso dalla Corte costituzionale slovena (*Ustavno sodišče*); 15 rinvii pregiudiziali formulati dalla Corte suprema del Regno Unito (*Supreme Court*) e 50 rinvii pregiudiziali proposti dalla camera dei lord (*House of Lord*). Per una panoramica più completa cfr. CGUE, *Annual Report 2018. Judicial Activity*, consultabile al seguente indirizzo [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>211</sup> La *Cour d'arbitrage belge* è membra della «*Conference of European Constitutional Courts*» sin dal 1990 ed è stata rinominata «*Cour constitutionnelle*» nel 2007. Il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale belga risale al 1997 ed ha dato origine alla pronuncia CGUE, Causa C-93/97, *Fédération belge des chambres syndicales de médecins ASBL c. Governo fiammingo, Governo della Comunità francese, Consiglio dei ministri*, sentenza del 16 luglio 1998, ECLI:EU:C:1998:375. Cfr. in argomento J. KOMAREK, *The Place of Constitutional Courts in the EU*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, pp. 420 - 450, spec. p. 432.

<sup>212</sup> Il primo rinvio pregiudiziale del *Verfassungsgerichtshof* risale al 1999 (*VfSlg 15.450/1999*) ed ha provocato la decisione CGUE, Causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH c. Finanzlandesdirektion für Kärnten*, sentenza dell'8 novembre 2001, ECLI:EU:C:2001:598.

<sup>213</sup> *Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas*, decisione dell'8 maggio 2007, procedimento n. 47/04.

spagnolo risale al 2011,<sup>214</sup> mentre quelli della *United Kingdom Supreme Court*<sup>215</sup> e del *Conseil Constitutionnel* sono del 2013;<sup>216</sup> i primi quesiti pregiudiziali del *Bundesverfassungsgericht*<sup>217</sup> e della Corte costituzionale slovena<sup>218</sup> sono del 2014, entrambi seguiti l'anno successivo dal rinvio del *Trybunał Konstytucyjny* polacco.<sup>219</sup>

Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana risale al 2008 ed è preceduto da un atteggiamento di rigida chiusura nei confronti della pregiudiziale comunitaria dovuto, fra l'altro, al timore della Consulta di riconoscere una sorta di «superiorità gerarchica» alla Corte di giustizia.<sup>220</sup> Più nel dettaglio, la ritrosia della Corte costituzionale all'utilizzo del rinvio pregiudiziale si è consumata nell'ambito dell'interpretazione dell'art. 267 TFUE, che la Consulta ha ricostruito a lungo in modo restrittivo, autoemarginandosi dal novero delle «giurisdizioni» autorizzate al rinvio.

## 2. La Corte costituzionale italiana come giurisdizione ai sensi dell'art. 267 TFUE.

L'approccio della Corte costituzionale italiana sul punto è stato per molto tempo oscillatorio. In un primo momento, con l'ordinanza n. 206 del 1976,<sup>221</sup> il Giudice delle leggi ha ritenuto di non potersi rivolgere ai Giudici europei, rimettendo al giudice *a quo* l'onere di risolvere autonomamente i dubbi interpretativi sul diritto dell'Unione europea. Successivamente, con la sentenza n. 168 del 1991,<sup>222</sup> la Consulta ha invece

<sup>214</sup> *Tribunal Constitucional de España*, 9 giugno 2011, ordinanza ATC 86/2011. CGUE, *Melloni*, cit.

<sup>215</sup> *Supreme Court of the United Kingdom*, 5 novembre 2009. CGUE, Causa C-434/09, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 5 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:277.

<sup>216</sup> *Conseil constitutionnel*, sentenza del 4 aprile 2013, 2013-314P QPC, *Jeremy F.*

<sup>217</sup> *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 14 gennaio 2014; CGUE, *Peter Gauweiler*, cit.; *BVerfG*, 2BvR 2728/13.

<sup>218</sup> *Ustavna sodišča št. U-I-295/13*, 6 novembre 2014.

<sup>219</sup> CGUE, Causa C-390/2015, *RPO*, sentenza del 7 marzo 2017, ECLI:EU:C:2017:174.

<sup>220</sup> Cfr., in argomento, F. SORRENTINO, *Rivisitando l'art. 177 del Trattato di Roma*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni interne: problemi e prospettive*, Milano, 1994, pp. 637-649; G. ZAGREBELSKY, *Intervento*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, 2002, p. 536.

<sup>221</sup> Corte costituzionale, ordinanza del 28 luglio 1976, n. 206. Cfr. le note di A. TIZZANO, *Sull'«incostituzionalità» delle leggi italiane incompatibili con i regolamenti comunitari*, in *Il Foro italiano*, 1976, I, pp. 2299-2315; N. CATALANO, *Contrasto tra norme comunitarie e norme nazionali, autonome tra loro*, in *Giustizia civile*, 1976, IV, pp. 134-140; F. FAVARA, *I regolamenti comunitari tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, 1976, I, pp. 915-919.

<sup>222</sup> Corte costituzionale, sentenza del 18 aprile 1991, n. 168. Cfr., a margine della decisione, i commenti di F. CAPELLI, *Portata ed efficacia delle direttive in materia fiscale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1991, pp. 399-403; A. CELOTTO, *Un ulteriore passo in avanti nell'affermazione della prevalenza del diritto comunitario (considerazioni in margine alla sentenza 18 aprile 1991, n. 168 della Corte Costituzionale)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, pp. 1651-1662; C. SACCHETTO, *L'applicabilità diretta delle direttive fiscali CEE nell'ordinamento italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, pp. 1096-1122; R. DICKMANN, *Osservazioni sul regime dell'attività amministrativa statale di attuazione ed applicazione delle norme comunitarie alla luce della sentenza*

affermato che quest'ultima avrebbe avuto all'occorrenza «la facoltà di sollevare [...] [una] questione pregiudiziale di interpretazione ai sensi [dell'articolo 177 TCE]». <sup>223</sup>

Con la successiva ordinanza n. 536 del 1995<sup>224</sup> il Giudice delle leggi ha cambiato nuovamente orientamento, escludendo la possibilità che «il giudice comunitario [potesse essere] adito [...] dalla Corte costituzionale»,<sup>225</sup> poiché quest'ultima, in ragione della sua «funzione di controllo costituzionale», non avrebbe integrato una «giurisdizione nazionale» [ai sensi] dell'art. 177 del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea». La stessa conclusione è stata confermata nelle successive ordinanze nn. 319 del 1996,<sup>226</sup> 108 e 109 del 1998,<sup>227</sup> con le quali la Corte ha escluso la possibilità di rivolgersi alla Corte di giustizia, demandando al giudice *a quo* l'onere di adire i Giudici sovranazionali e di dirimere l'interpretazione del diritto dell'Unione.

La ricostruzione della nozione di «giurisdizione nazionale» offerta dalla Consulta in questo primo frangente storico è stata ampiamente criticata dalla dottrina.<sup>228</sup> Orbene,

---

della Corte Costituzionale 168 del 1991, in *Diritto e società*, 1992, pp. 549-563; F. SORRENTINO, *Delegazione legislativa e direttive comunitarie direttamente applicabili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pp. 1418-1419; L. DANIELE, *Corte Costituzionale e direttive comunitarie*, in *Il Foro italiano*, 1992, 3, I, pp. 662-665.

<sup>223</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 168/1991, cit., p.to 6 del considerato in diritto.

<sup>224</sup> Corte costituzionale, ordinanza del 29 dicembre 1995, n. 536, con nota di E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, pp. 452-455; R. BARATTA, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, 1996, fasc. 4, pp. 932 e ss.; A. BARONE, *Corte costituzionale e diritto comunitario: vecchie questioni e nuovi interrogativi*, in *Il Foro italiano*, 1996, 3, pp. 785-789; C. DI TURI, *Ancora sul rapporto tra giurisdizioni nazionali e Corte comunitaria in tema di rinvio pregiudiziale ex art. 177 del Trattato di Roma*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, pp. 165-174. Su Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 1960, n. 13, v. F. CARNELUTTI, *La Corte costituzionale sopra lo Stato?*, in *Rivista di diritto processuale*, 1960, pp. 666 e ss.; V. ANDRIOLI, *Intorno all'applicabilità della legge 25 marzo 1958 n. 260 ai giudizi avanti la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, pp. 125 e ss.

<sup>225</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 536/1995, cit.

<sup>226</sup> Corte costituzionale, ordinanza del 26 luglio 1996, n. 319.

<sup>227</sup> Corte costituzionale, ordinanza del 6 aprile 1998, nn. 108 e 109.

<sup>228</sup> In senso critico, cfr. in particolare AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma - Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2007, tra i quali si v. particolare i contributi di R. LUZZATO, V. ONIDA, A. TIZZANO, S. M. CARBONE, P. CARETTI, M. CARTABIA, R. CHIEPPA, F. DONATI, A. PACE. Cfr. inoltre E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giurisdizione nazionale*, cit.; C. DI TURI, *Ancora sul rapporto tra giurisdizioni nazionali e Corte comunitaria*, cit.; M. CARTABIA, J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa, profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, spec. p. 197; M. C. GRISOLIA, *L'accesso diretto alla Corte costituzionale: un'ipotesi da ripensare nella prospettiva europea*, in E. MALFATTI - R. ROMBOLI - E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione*, Torino, 2002, pp. 690 e ss.; S. AGOSTA, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle comunità europee ex art. 234 Trattato CE tra (ingiustificato?) horror obsequii della Corte costituzionale ed irresistibile vocazione espansiva del giudice comunitario*, in P. FALZEA - A. SPADARO - L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003; R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova, 2004, spec. pp. 268 ss.; G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, cit., pp. 279-279; G. MORBIDELLI, *Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte di Lussemburgo)*, relazione al seminario su *Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti*, svolto in Roma 8 ottobre 2005, in *giustamm.it*; A. CARDONE, *Tutela*

trattandosi di un concetto di stretta derivazione comunitaria, sarebbe stato più opportuno che il Giudice delle leggi ne avesse recepito l'interpretazione delineata dai Giudici sovranazionali.<sup>229</sup> Ancorché il rifiuto della Consulta di rivolgersi alla Corte di giustizia abbia con ogni probabilità integrato una violazione del diritto comunitario, la diffidenza della Corte costituzionale, così come quella di molte altre Corti costituzionali d'Europa, ha dominato la scenario giuridico sovranazionale fintantoché quest'ultime non hanno deciso, autonomamente, di intraprendere un dialogo diretto con la Corte di giustizia. Ciò per almeno due ordini di motivi: (i) in primo luogo per l'assenza di un vero e proprio potere sanzionatorio nei confronti di quelle Corti costituzionali che, nel timore di vedere pregiudicate le proprie prerogative giurisdizionali, si sono rifiutate di proporre rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea;<sup>230</sup> e (ii) in secondo luogo per ragioni di «self-restraint» dei Giudici europei, oltre che di esigenze di «autonomizzazione» del diritto dell'Unione europea dal diritto degli Stati membri.<sup>231</sup>

---

*dei diritti, Costituzione europea e giustizia costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, 2005, pp. 410 e ss.; F. SORRENTINO, *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, in *Quaderni regionali*, vol. 25, fasc. 3/2006, pp. 625 - 639.

<sup>229</sup> Cfr., a questo proposito, CGUE, Causa C-192/98, *Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (ANAS)*, ordinanza del 26 novembre 2019, ECLI:EU:C:1999:589, secondo cui la legittimazione ad utilizzare il rinvio pregiudiziale doveva essere determinata secondo criteri «tanto strutturali quanto funzionali». V. a margine di tale decisione, il commento di S. CORONGIU, *Corte dei conti italiana e procedimento di rinvio ex art. 234 CE*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2000, pp. 687-690. Per una ricostruzione dottrinale di tale nozione cfr. altresì L. RAIMONDI, *La nozione di giurisdizione nazionale ex art. 234 TCE alla luce della recente giurisprudenza comunitaria*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2006, pp. 369 e ss.; D. BASILE, *La nozione di "giurisdizione nazionale" nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Foro amministrativo - C.d.S.*, 2006, pp. 696-719.

<sup>230</sup> Oggi che gran parte delle Corti costituzionali (e supreme) d'Europa intrattiene un proficuo dialogo con i Giudici europei, la Corte di giustizia ha chiarito, peraltro, che ciascuno Stato membro può essere efficacemente sottoposto ad una procedura di infrazione nel caso di rifiuto di una Corte di ultima istanza di adempiere all'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267, paragrafo 3, TFUE. Cfr. in argomento, CGUE, Causa C-416/17, *Commissione europea c. Repubblica francese*, sentenza del 4 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:811, con la quale i Giudici lussemburghesi hanno pronunciato la prima decisione di accoglimento di un ricorso di inadempimento ex art. 258 TFUE, per violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale. Cfr. in argomento, D. SARMIENTO, *Judicial Infringements at the Court of Justice – A brief comment on the phenomenal Commission/France (C-416/17)*, in *Despite our Differences Blog*, 9 ottobre 2018; C. FASONE, *Violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale e ricorso per inadempimento: verso un sistema di giustizia costituzionale "composito" nell'Unione? (Prime riflessioni a partire dalla sentenza Commissione c. Francia, C-416/17)*, in *diritticomparati.it*, 3 dicembre 2018. La questione inerente al «mancato rinvio pregiudiziale» da parte dei Giudici nazionali di ultima istanza è stata oggetto di attenzione anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, fra l'altro, ha analizzato la questione sotto l'angolazione dell'art. 6 CEDU e quindi del diritto ad un equo processo. V. a questo riguardo, Corte EDU, *Arlewin c. Svezia*, ric. n. 22302/10, sentenza del 1 marzo 2016; *Schipani c. Italia*, ric. n. 38369/09, sentenza del 21 luglio 2015; *Wind telecomunicazioni c. Italia*, ric. n. 5159/2014, sentenza del 10 ottobre 2015; *Dhahbi c. Italia*, ric. n. 17120/09, sentenza dell'8 aprile 2014; *Vergawen c. Belgio*, ric. n. 4832/04, sentenza del 10 aprile 2012; *Ullens de schooten and Rezabeck c. Belgio*, ric. n. 4832/04, sentenza del 20 settembre 2011.

<sup>231</sup> Cfr. in argomento F. MANCINI, *Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Rivista di diritto europeo*, 1990, pp. 229-240.

Come anticipato, la diffidenza del Giudice delle leggi verso la pregiudiziale comunitaria è venuta meno con l'ordinanza n. 103 del 2008,<sup>232</sup> con la quale la Consulta ha rivolto il suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale. Benché il provvedimento abbia segnato una vera e propria svolta nel «cammino comunitario» del Giudice delle leggi, l'argomentazione della Corte è stata piuttosto minimalista, limitandosi ad affermare che «pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno, [la Corte costituzionale] costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE [...] nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale»,<sup>233</sup> posto che in tali procedimenti, differentemente da quelli incidentali, «è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi».

Cinque anni più tardi, a seguito peraltro di alcune decisioni che avevano alluso alla possibilità di ricorrere al rinvio pregiudiziale in ipotesi diverse dal contenzioso sul riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni,<sup>234</sup> il Giudice delle leggi, con la nota ordinanza n. 207 del 2013,<sup>235</sup> ha proposto il suo primo rinvio pregiudiziale in un

---

<sup>232</sup> Corte costituzionale, ordinanza del 15 aprile 2008, n. 103. Cfr. a margine della decisione, i commenti di M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, pp. 1312-1318; L. S. ROSSI, *Recent Pro-European Trends of the Italian Constitutional Court*, in *Common Market Law Review*, 2009, pp. 319-331; M. P. CHITI, *La Consulta e il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso il concerto costituzionale europeo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 961-967; E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza n. 103 del 2008*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 789-793; T. GUARNIER, *La Corte costituzionale: "organo giurisdizionale" dinanzi al suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea. Contraddizione, apertura o "dissociazione"?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2009, pp. 40-47.

<sup>233</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 103/2008, cit.

<sup>234</sup> Cfr., a questo proposito, (i) Corte costituzionale, sentenza del 28 gennaio 2010, n. 28, con la quale il Giudice delle leggi ha escluso, nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale, di dover procedere al rinvio pregiudiziale in ragione del significato sufficientemente chiaro della disposizione di diritto dell'Unione europea applicabile al caso *sub iudice*, facendo intendere fra le righe la possibilità di ricorrere alla pregiudiziale comunitaria nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via incidentale; e (ii) Corte costituzionale, sentenza del 22 maggio 2013, n. 94, in cui il Giudice delle leggi ha indirettamente accennato alla «[possibilità di] approfondire se ed in quali casi nel giudizio in via incidentale questa Corte possa disporre rinvio pregiudiziale». V. a margine della prima decisione, A. CELOTTO, *Venisti tandem! La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono "cogenti e sovraordinate"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 382 e ss.; G. ARMONE, *Il principio di retroattività della legge penale più favorevole nel prisma dei diritti fondamentali*, in *Il Foro italiano*, 2010, I, pp. 1114 e ss.; M. E. GENNUSA, *Un'eccezione alla necessaria applicazione del diritto comunitario?*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 379 e ss.; A. M. MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per la violazione di obblighi comunitari ex artt. 11 e 17 Cost.: si aprono nuove prospettive?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2011, p. 1134.

<sup>235</sup> Corte costituzionale, ordinanza del 18 luglio 2013, n. 207. Cfr. a margine della decisione, i commenti di A. ADINOLFI, *Una "rivoluzione silenziosa": il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, fasc. 4, pp. 1249 - 1253; A. CELOTTO, *Il completamento degli "strumenti di dialogo" tra Corte costituzionale e Corte di Lussemburgo*, in [www.giustiziamm.it](http://www.giustiziamm.it), 2013, n. 12; A. CERRI, *La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, fasc. 4,

giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via incidentale. Benché afferente ad un procedimento estraneo al contenzioso Stato-Regioni, il contesto nel quale la Corte ha adottato tale provvedimento non differisce sostanzialmente da quello della precedente ordinanza n. 103 del 2008: entrambi i provvedimenti sono contraddistinti dalla mancanza di una giurisdizione, diversa da quella costituzionale, che potesse applicare direttamente il diritto dell'Unione; mentre nel primo caso ciò era conseguenza dell'esclusività del sindacato costituzionale sul riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, nel secondo caso ciò dipendeva dal fatto che la questione di legittimità costituzionale concerneva un contrasto tra una norma nazionale e la disposizione di una direttiva dell'Unione europea sprovvista di efficacia diretta.

Lo scenario emergente dalle due ordinanze nn. 103 del 2008 e 207 del 2013 è dunque quello dell'affermazione della qualità di «giurisdizione nazionale» della Corte costituzionale e della facoltà di quest'ultima di promuovere rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia quando, e solo quando, i tratti caratteristici della giurisdizione costituzionale lo rendano indispensabile. I margini di dialogo fra la Consulta e i Giudici europei sembrano essersi sensibilmente ampliati per effetto delle recenti ordinanze nn. 24 del 2017 e 117 del 2019 (di cui si parlerà più ampiamente *infra*), con le quali la Corte ha proposto rispettivamente il terzo e il quarto rinvio pregiudiziale della sua storia, aprendo alla possibilità di un «uso diffuso»<sup>236</sup> di tale strumento, peraltro anche in casi inerenti disposizioni europee dotate di efficacia diretta o direttamente applicabili.<sup>237</sup>

---

pp. 2897 - 2901; T. GUARNIER, *Rinvio pregiudiziale interpretativo e giudizio di legittimità costituzionale. Nuovi scenari e nuove prospettive nel crocevia sopranazionale*, in *Diritto e società*, fasc. 2, pp. 237 - 289; B. GUASTAFERRO, *La corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013; G. REPETTO, *La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 2013; M. P. IADICICCO, *Il precariato scolastico tra Giudici nazionali e Corte di Giustizia: osservazioni sul primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana nell'ambito di un giudizio di legittimità in via incidentale*, in *Osservatorio AIC*, Gennaio 2014.

<sup>236</sup> Si v. N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 10 luglio 2019, spec. p. 12.

<sup>237</sup> Sulla novità di questo approccio rispetto ai precedenti rinvii pregiudiziali della Corte costituzionale italiana, si v. in particolare G. PICCIRILLI, *The 'Taricco Saga'*, cit., spec. pp. 822-825. A questo proposito, è da sottolinearsi che nelle precedenti pronunce del 13 luglio 2007, n. 284; 17 dicembre 2008, n. 415; e 2 aprile 2009, n. 100, in materia di doppia pregiudizialità, il Giudice delle leggi aveva espressamente affermato la «priorità» della «questione di compatibilità comunitaria [...] rispetto alla questione di costituzionalità», dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a norme comunitarie di cui non potesse escludersi l'efficacia diretta. Cfr. i commenti di A. GUAZZAROTTI, *Competizione tra giudici nazionali e intervento della Corte di giustizia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 4, pp. 2788-2794; V. CAPUANO, *Sulla composizione dei contrasti tra la normativa italiana in materia di gioco e scommesse e il diritto comunitario: quale ruolo per la Consulta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 1, pp. 457-472.

### 3. Rinvio pregiudiziale e controlimiti: anatomia del dialogo fra le Corti d'Europa.

Ferma la legittimazione della Corte costituzionale a proporre rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia, tanto nei giudizi di costituzionalità promossi in via principale quanto in quelli instaurati in via incidentale, la facoltà della Consulta di ricorrere al rinvio pregiudiziale in materia di «controlimiti» è rimasta controversa sino al 2017. L'ordinanza di rinvio pregiudiziale pronunciata dal Giudice delle leggi nella celebre vicenda *Taricco* rappresenta infatti il primo rinvio pregiudiziale in questa materia.<sup>238</sup> Il provvedimento della Corte costituzionale italiana è stato accompagnato, nello stesso intervallo temporale, dagli analoghi rinvii pregiudiziali promossi dal *Bundesverfassungsgericht* e dall'*Højesteret* danese nei casi *OMT/Gauweiler* e *Ajos A/S*. La disamina congiunta di questi provvedimenti consentirà di vagliare l'approccio dialogico inaugurato dalle Corti costituzionali (e supreme) nella peculiare materia dei «controlimiti» e di verificare, caso per caso, quale degli approcci abbia condotto ad una situazione di compromesso fra le Corti d'Europa, attuando un ragionevole bilanciamento fra le esigenze di uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea e di salvaguardia degli elementi costituzionali irrinunciabili degli Stati membri.

### 4. La Saga *Taricco*.

La «*Saga Taricco*»<sup>239</sup> trae origine dall'omonima sentenza pronunciata dalla Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea l'8 settembre 2015 («*Taricco*

---

<sup>238</sup> L'ordinanza n. 24 del 2017 presenta sia punti di convergenza che di divergenza rispetto ai due rinvii pregiudiziali pronunciati in precedenza. Anzitutto, riguarda una norma di diritto dell'Unione europea dotata di efficacia diretta in virtù della precisazione contenuta nella precedente sentenza della Corte di giustizia *Taricco* (art. 325(1) e (2) TFUE). A differenza dei casi precedenti, nei quali la Corte costituzionale aveva dichiarato inammissibili questioni di legittimità costituzionali afferenti a norme di diritto sovranazionale dotate di effetto diretto, in questo caso la corte ha dichiarato ammissibile la questione senza intimare al giudice *a quo* la proposizione di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Quanto alla facoltà di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, il Giudice delle leggi ha fatto unico riferimento all'art. 267 TFUE, senza riaprire la discussione sulla qualifica di «organo giurisdizionale» ai sensi dei Trattati europei. Inoltre, l'ordinanza n. 24 del 2017 si presenta particolarmente diversa rispetto alle precedenti ordinanze 103 del 2008 e 207 del 2013, in quanto, mentre le prime attenevano alla sistemazione dei rapporti tra le fonti comunitarie e la legge italiana, quest'ultima attiene al diverso profilo della compatibilità costituzionale del diritto dell'Unione europea, che diventa (indirettamente) l'oggetto del giudizio. Di talché, l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale avrebbe significato l'inapplicabilità della norma sovranazionale.

<sup>239</sup> La saga *Taricco* si compone di quattro pronunce: (i) la decisione della CGUE nella causa C-105/14, *Taricco*, cit. (ii) la decisione del Corte costituzionale di promuovere il rinvio pregiudiziale, ordinanza n. 24/2017, cit.; (iii) la decisione della CGUE sul rinvio pregiudiziale, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, cit.; e (iv) la decisione della Consulta che ha definito la questione da cui era originato il rinvio pregiudiziale, sentenza n. 115/2018, cit.

I<sup>240</sup>).<sup>240</sup> La questione riguardava le cosiddette «frodi carosello» in materia IVA, ossia operazioni realizzate attraverso l'emissione di fatture false fra società appartenenti a Stati diversi, che causano un'ingente evasione IVA.<sup>241</sup> I procedimenti per il perseguimento di questi reati richiedono, solitamente, indagini molto complesse con la conseguenza che si dilungano per un tempo che, nella generalità dei casi, non consente l'adozione di una sentenza definitiva prima del decorso dei termini di prescrizione.

Questa situazione discende, in buona parte, dal combinato disposto dagli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, c.p., in virtù dei quali in nessun caso l'interruzione dei termini di prescrizione nell'ambito dei procedimenti penali in materia IVA può comportare l'aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere. Dubitando della compatibilità di questa impostazione con il diritto dell'Unione europea, il Tribunale di Cuneo ha rivolto uno specifico rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia,

---

<sup>240</sup> CGUE, *Taricco*, cit. La decisione *Taricco I* ha dato luogo ad una bibliografia sterminata, della quale è ormai impossibile fornire una ricostruzione esaustiva. Cfr., fra gli altri, A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee*, cit.; F. VIGANÒ, *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; R. MASTROIANNI, *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, cit.; L. PICOTTI, *Riflessioni sul caso Taricco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit.; V. MANES, *La svolta Taricco e la potenziale "sovversione di sistema": le ragioni dei controlimiti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; C. AMALFITANO, *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015; R. BIN, *Taricco: una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "controlimiti" 2.0*, in *Federalismi. it*, 2016; E. LUPO, *La primauté del diritto dell'UE e l'ordinamento penale nazionale (Riflessioni sulla sentenza Taricco)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; P. FARAGUNA, P. PERINI, *L'insostenibile imprescrittibilità del reato. La Corte d'Appello di Milano mette la giurisprudenza "Taricco" alla prova dei controlimiti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; M. BASSINI, *Prescrizione e principio di legalità nell'ordine costituzionale europeo*, in *Consulta Online*, 2016; L. DANIELE, *La triangolazione delle garanzie processuali fra diritto dell'Unione europea, CEDU e sistemi nazionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; S. MANACORDA, *Per la Corte di giustizia le frodi gravi in materia di IVA si prescrivono troppo in fretta: note minime a prima lettura della sentenza "Taricco"*, in *Archivio penale*, n. 3/2015, pp. 867 ss.; E. BILLIS, *The European Court of Justice: A "Quasi-Constitutional Court" in Criminal Matters? The Taricco Judgment and Its Shortcomings*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2016, Vol. 7, pp. 20-38; D. GALLO, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2017, pp. 249-277; C. CUPELLI, *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 419-446.

<sup>241</sup> I trattati tipici di tale condotta fraudolenta sono i seguenti: «[u]na cosiddetta "società intermedia" (A) effettua una fornitura di merci intracomunitaria esente ad una "società fittizia" (B) in un altro Stato membro. La società (B) acquista le merci senza pagare l'IVA e poi effettua una fornitura nazionale ad una terza società (C), denominata 'broker'. La "società fittizia" incassa l'IVA sulle vendite fatte al 'broker', ma non versa l'IVA all'Erario e scompare. Il 'broker' (A) chiede il rimborso dell'IVA sugli acquisti effettuati presso B. Di conseguenza, la perdita finanziaria per l'Erario è pari all'IVA pagata da C a B. In seguito, la società C può dichiarare una fornitura intracomunitaria esente alla società (A) e quest'ultima può, a sua volta, effettuare una fornitura intracomunitaria esente a (B)». Così, Relazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo sull'utilizzo degli accordi di cooperazione nella lotta antifrode IVA, COM (2004)260, pp. 5-6.



assumendo - in ultima analisi - che la disciplina italiana in materia di prescrizione avrebbe garantito una sistematica impunità delle frodi fiscali, idonea a falsare la libera concorrenza nel mercato comune e capace di tradursi, sul piano giuridico sovranazionale, in un aiuto di Stato vietato, nonché, di fatto, in un'esenzione IVA ulteriore rispetto a quelle contemplate dall'art. 138 della direttiva 112/2006/CE.

Dopo aver identificato i principi e le norme rilevanti per dirimere il quesito pregiudiziale,<sup>242</sup> anche alla luce delle conclusioni formulate dall'Avvocato generale Juliane Kokott,<sup>243</sup> i Giudici di Lussemburgo hanno dichiarato gli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, c.p. idonei a pregiudicare la corretta applicazione del diritto dell'Unione, in quanto colpevoli (i) di favorire l'impunità in un numero considerevole di casi di frode grave e (ii) di alimentare disparità tra i regimi previsti per le frodi in danno agli interessi finanziari nazionali e quelli sovranazionali. Conseguentemente, i Giudici della Corte di giustizia hanno sancito l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli articoli 160 e 161 c.p., *in parte qua*, ove ostativi all'adempimento degli obblighi derivanti dall'art. 325 TFUE ("Regola Taricco").<sup>244</sup>

Sebbene il 17 settembre 2015 la Corte di Cassazione abbia operato la prima disapplicazione degli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, c.p.,<sup>245</sup> nei giorni successivi, la Corte d'appello di Milano e gli stessi Giudici di legittimità rimettevano la Regola Taricco al vaglio della Corte costituzionale, dubitandone la compatibilità con il principio supremo di legalità in materia penale e chiedendone pertanto lo scrutinio alla luce della nota dottrina dei «controlimiti». Ciò in quanto la Regola Taricco (i) avrebbe determinato l'applicazione retroattiva di un regime penale

---

<sup>242</sup> Nello specifico la Corte di giustizia individuava: (i) l'articolo 4, paragrafo 3, TUE; (ii) l'articolo 325 TFUE; (iii) il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95; (iv) e la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Lussemburgo il 26 luglio 1995, c.d. PIF. Quanto al principio di leale collaborazione tra gli Stati membri ex art. 4, paragrafo 3, TUE, cfr. la decisione CGUE, C-617/10, *Aklagaren c. Hans Akerberg Fransson*, sentenza del 26 febbraio 2013, ECLI:EU:C:2013:105, punti 25 e 36.

<sup>243</sup> V. Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott, presentate il 30 aprile 2015, ECLI:EU:C:2015:293. Sul punto si v. le osservazioni da F. DONATI, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza*, cit., p. 226, secondo cui la Corte di giustizia avrebbe operato un vera e propria «ortopedia sull'ordinanza di rinvio».

<sup>244</sup> CGUE, sentenza dell'8 settembre 2015, cit., p.to. 49.

<sup>245</sup> V. in tal senso, Cass. pen., Sez. III, sent. 15 settembre 2015 (dep. 20 gennaio 2016), n. 2210. Su tale pronuncia Cfr. le riflessioni di L. BIN, *La prima sentenza "post Taricco" della Cassazione*, in *Archivio penale*, 1/2016, pp. 1-16; G. REPETTO, *Cassazione sul caso Taricco, tra disapplicazione con effetti retroattivi in malam partem e mancata attivazione dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 2016, 2; F. VIGANÒ, *La prima sentenza della Cassazione post Taricco: depositate le motivazioni della sentenza della Terza Sezione che disapplica una prescrizione già maturata in materia di frodi IVA*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 22 gennaio 2016.

sfavorevole e (ii) sarebbe stata fondata su di una regola priva di adeguata determinatezza. La Consulta ha discusso le tre ordinanze all'udienza del 23 novembre 2016 e nel gennaio 2017 ha pronunciato l'ordinanza n. 24 del 2017, sollevando tre distinti quesiti pregiudiziali di natura interpretativa ai Giudici di Palazzo *Kirchberg*.<sup>246</sup>

5. (Segue): *l'ordinanza n. 24/2017*.

L'ordinanza della Corte si apre precisando la «morfologia» delle questioni di costituzionalità sollevate dai giudici rimettenti, entrambi i quali - in conformità ai principi sanciti nelle celebri decisioni *Frontini*,<sup>247</sup> *Granital*<sup>248</sup> e *FRAGD*<sup>249</sup> - individuano l'oggetto del giudizio nell'art. 2 della legge n. 130 del 2008, nella parte in cui autorizza la ratifica del Trattato di Lisbona e rende esecutivo l'art. 325 TFUE, così come interpretato dalla Corte di giustizia. I parametri di giudizio invocati sono molteplici, fra i quali, gli articoli 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, Cost.<sup>250</sup> Tra questi, è con specifico riferimento al principio di legalità in materia penale che la Consulta prende posizione, affermando che laddove «l'applicazione dell'art. 325 TFUE comportasse l'ingresso nell'ordinamento giuridico di una regola contraria al principio di legalità [... quest'ultima] avrebbe il dovere di impedirlo». <sup>251</sup> Più

---

<sup>246</sup> I quesiti pregiudiziali posti dalla Corte costituzionale sono i seguenti: (i) se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata; (ii) se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità; e (iii) se la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro.

<sup>247</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 183/1973, cit.

<sup>248</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 170/1984, cit.

<sup>249</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 232/1989, cit.

<sup>250</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit. p.to 1 del considerato in diritto.

<sup>251</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 8 del considerato in diritto.

nel dettaglio, il rispetto del principio di legalità penale è scrutinato dalla Corte sotto due profili distinti: (i) il divieto di retroattività della legge penale sfavorevole e (ii) l'esigenza di norme penali incriminatrici chiare e prive di contenuto discrezionale.

Il primo profilo ha posto la necessità di chiarire la natura dell'istituto della prescrizione dei reati. A questo proposito, la Corte costituzionale ha ribadito l'orientamento che riconosce natura sostanziale a tale istituto, che pertanto è soggetto al principio di legalità in materia penale.<sup>252</sup> Benché tale ricostruzione non sia unanime tra gli Stati membri, il Giudice delle leggi ha escluso che questa posizione possa essere messa in discussione, in quanto afferente ad un aspetto «che non riguarda né le competenze dell'Unione, né norme dell'Unione [e per il quale] non sussiste alcuna esigenza di uniformità nell'ambito giuridico europeo».<sup>253</sup> Peraltro, come sottolineato dalla Consulta, la decisione *Taricco I* «non ha affermato che lo Stato membro [debba] rinunciare ad applicare le proprie disposizioni e tradizioni costituzionali, che, rispetto all'art. 49 della Carta di Nizza e all'art. 7 [CEDU], risultano [...] di maggior favore».<sup>254</sup>

Il secondo profilo ha invece posto la necessità di chiarire la rilevanza del principio di determinatezza tanto nel quadro giuridico nazionale che in quello sovranazionale. A questo proposito, la Consulta ha precisato che si tratta di un «principio irrinunciabile del diritto penale costituzionale»,<sup>255</sup> che peraltro «come è stato riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia, appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri quale corollario del principio di certezza del diritto».<sup>256</sup> Tanto detto, la Corte ha ritenuto

---

<sup>252</sup> V., da ultimo, Corte costituzionale, sentenza del 28 maggio 2014, n. 143. Cfr., a margine di tale decisione, C. PIERGALLINI, *Il fondamento della della prescrizione nel diritto penale (ancora una volta) all'esame della Consulta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, III, pp. 2371 e ss.; N. RECCHIA, *È irragionevole il raddoppio del termine prescrizione previsto per l'incendio colposo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2014.

<sup>253</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit, p.to 4 del considerato in diritto. A ben vedere, questa considerazione non sembra tenere doverosamente a mente la portata estensiva del metodo interpretativo che ha contraddistinto la giurisprudenza sovranazionale nell'avanzamento del processo d'integrazione europea, attraendo verso il diritto comunitario nozioni ed istituti afferenti a materie *prima facie* esorbitanti dalle attribuzioni contemplate dai Trattati. Cfr. a tale proposito, J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, cit., pp. 86-104, laddove approfondendo quello che l'autore definisce come «mutamento» delle attribuzioni UE, ricostruisce i fenomeni di «estensione», «incorporazione», «assorbimento» ed «espansione» delle competenze.

<sup>254</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit. p.to 4 del considerato in diritto.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p.to 5 del considerato in diritto.

<sup>256</sup> *Ivi*. Il Giudice delle leggi richiama a questo riguardo CGUE, Cause riunite C-74/95 e C-129/95, *Procedimenti penali a carico di X.*, sentenza del 12 dicembre 1996, ECLI:EU:C:1996:491, p.to 25. Cfr., a margine, i commenti di O. PORCHIA, *Gli effetti delle direttive e l'interpretazione delle norme penali nazionali: il caso "Procura c. X"*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1997, pp. 473-485; F. CAPPELLI, *La sentenza della Corte di giustizia Ce sui terminali e la responsabilità dei datori di lavoro*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, pp. 129-130; R. GUARINIELLO, *La sentenza della Corte di giustizia sulla sicurezza del lavoro ai videoterminali: insegnamenti e ripercussioni*, in *Il Foro italiano*, 1997, IV, pp. 3-4.

il concetto di «sistematica impunità» alla base della Regola Taricco eccessivamente ambiguo, in quanto non avrebbe consentito «una percezione sufficientemente chiara ed immediata del [...] valore precettivo [della Regola Taricco]». <sup>257</sup> Pur escludendo la possibilità di attribuire all'art. 325 TFUE un significato diverso da quello stabilito dalla Corte di giustizia, la Corte costituzionale ha quindi suggerito ai Giudici sovranazionali di riconsiderare la posizione espressa in *Taricco I*, sottoponendo la precedente decisione ad uno scrutinio di compatibilità con il principio generale di determinatezza penale.

Posta la peculiare rilevanza costituzionale dell'istituto della prescrizione nell'ordinamento giuridico italiano, il Giudice delle leggi ha inoltre ritenuto che la disapplicazione imposta dalla Regola Taricco fosse impedita dall'obbligo di salvaguardare l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale degli Stati membri di cui all'art. 4(2) TUE. Ad avviso della Consulta, tale imperativo verrebbe meno «se le ragioni dell'unità pretendessero di cancellare il nucleo stesso dei valori su cui si regge lo Stato membro e [...] se la difesa della diversità eccedesse quel nucleo, giungendo ad ostacolare la costruzione del futuro di pace, fondato su valori comuni, di cui parla il preambolo della Carta di Nizza». <sup>258</sup> Orbene, «[...] la legittimazione e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 TUE) nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro [...]». <sup>259</sup>

Gli argomenti sopraesposti sono plasmati dal Giudice delle leggi con un confronto tra le questioni implicate nel caso *Taricco* e quelle coinvolte nella vicenda *Melloni*. <sup>260</sup> In buona sostanza, secondo la Corte i due «*hard cases*» si sarebbero differenziati in quanto la vicenda *Melloni* avrebbe seriamente messo a rischio «l'unità del diritto dell'Unione in una materia basata sulla reciproca fiducia in un assetto normativo uniforme»; la vicenda *Taricco*, invece, non avrebbe concretamente posto in pericolo alcuna struttura normativa sovranazionale, in quanto semplice promanazione di un «impedimento di ordine costituzionale [... determinato ...] dalla circostanza, esterna

---

<sup>257</sup> Cfr., a questo proposito, Corte costituzionale, sentenza del 13 gennaio 2004, n. 5, con nota di E. GROSSO, «Ad impossibilia nemo tenetur»: la Corte detta al giudice rigorosi confini per la configurabilità del reato di ingiustificato trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, I, pp. 97-105; E. CALCAGNO, *I reati dello straniero espulso dopo le modifiche introdotte dalla "legge Bossi Fini"*, in *Diritto penale e processo*, 2004, 7, pp. 839-846.

<sup>258</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit. p.to 6 del considerato in diritto.

<sup>259</sup> *Ivi*.

<sup>260</sup> CGUE, *Melloni*, cit. Si ricorda a questo proposito che la vicenda riguardava la procedura del cosiddetto mandato di arresto europeo istituito dalla Decisione quadro del Consiglio, 2009/299/GAI che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI.

all'ordinamento europeo, che la prescrizione in Italia apparterebbe al diritto penale sostanziale».<sup>261</sup> La Corte ha dunque sostenuto - con fare quasi «illusionistico»<sup>262</sup> - che l'accoglimento delle questioni pregiudiziali sollevate dalla Consulta non avrebbe determinato un'eccezione al primato del diritto dell'Unione. È difficile tuttavia credere che un'eventuale applicazione immediata dei controlimiti da parte della Consulta non avrebbe pregiudicato il primato del diritto dell'Unione e la sua uniforme applicazione.<sup>263</sup>

6. (Segue): *le conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot nella causa M.A.S.*

Il 18 luglio 2017 l'Avvocato generale Ives Bot ha presentato le proprie conclusioni nel procedimento *M.A.S. e M.B.*<sup>264</sup> Pur riconoscendo la necessità di alcune precisazioni sulla Regola Taricco,<sup>265</sup> quest'ultimo ha concluso lapidariamente per la sua conferma. L'Avvocato generale ha sottolineato, in via preliminare, come il regime della prescrizione dei reati previsto dall'ordinamento italiano sia da tempo oggetto di critica tanto sul fronte nazionale<sup>266</sup> che sul versante internazionale.<sup>267</sup> A questo specifico riguardo, le conclusioni depositate hanno richiamato l'attenzione della Corte di giustizia sulle recenti decisioni *Alikaj e a. c. Italia*<sup>268</sup> e *Cestaro c. Italia*<sup>269</sup> della Corte EDU.<sup>270</sup>

Secondo l'Avvocato generale la disciplina italiana in materia di prescrizione, così come riformata dalla legge «ex Cirielli», contemplerebbe un vero e proprio «*délai préfix*», ossia un termine decadenziale oltre il quale l'azione penale cadrebbe nel nulla. Tanto basta secondo l'Avvocato generale per contraddire l'eccezione mossa dal

---

<sup>261</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 8 del considerato in diritto.

<sup>262</sup> Così V. VALENTINI, *Sweetening the Pill. Il caso Taricco e l'illusionismo propsettico della Consulta*, in *QuestioneGiustizia.it*, 13 giugno 2017.

<sup>263</sup> In tal senso, cfr. F. DONATI, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza*, cit., p. 231.

<sup>264</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot presentate il 18 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:564.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p.ti 14 e 71.

<sup>266</sup> Si veda in particolare, primo rendiconto della attività 1° luglio 2010 - 30 giugno 2011, Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, p. 12, p.to 3.4 (*Il problema prescrizione*), e p. 16, punto 5.1 (*La criminalità economica*), disponibile al seguente indirizzo Internet: <http://www.procura.milano.giustizia.it/files/relazione-25-luglio-2011.pdf>; nonché Bilancio di responsabilità sociale 2011-2012, pag. 28, disponibile al seguente indirizzo Internet: <http://www.procura.milano.giustizia.it/files/bilancio-sociale-procura-12-dic-2012.pdf>.

<sup>267</sup> Si vedano in proposito i lavori della cosiddetta Commissione Fiorella: per lo studio di possibile riforma della prescrizione, disponibile al seguente indirizzo web: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page;jsessionid=J2kpebY+SYa6GMnDwpBxPZ+7?facetNode\\_1=0\\_10&facetNode\\_2=3\\_1&facetNode\\_3=4\\_57&contentId=SPS914317&previousPage=mg\\_1\\_12](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page;jsessionid=J2kpebY+SYa6GMnDwpBxPZ+7?facetNode_1=0_10&facetNode_2=3_1&facetNode_3=4_57&contentId=SPS914317&previousPage=mg_1_12)

<sup>268</sup> Corte EDU, *Alikaj e a. c. Italia*, ric. 47357/08, sentenza del 29 marzo 2011.

<sup>269</sup> Corte EDU, *Cestaro c. Italia*, ric. 6884/11, sentenza del 7 aprile 2015.

<sup>270</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Ives Bot, cit., p.ti 58-59.

Governo italiano secondo cui tale impostazione risponderebbe all'esigenza di garantire una «ragionevole durata» del processo. Al contrario, la disciplina italiana applicabile ai procedimenti in materia IVA sarebbe sconfinata nell'irragionevolezza opposta, in quanto non proporzionata *ex art. 6(1) CEDU* alla complessità di detti procedimenti.<sup>271</sup>

Svolte queste premesse di carattere preliminare, l'Avvocato generale ha poi analizzato gli obblighi di disapplicazione incombenti sui giudici nazionali in virtù della Regola Taricco, vagliandone la rispondenza al principio di legalità in materia penale. Sul versante sovranazionale tale principio è enunciato dall'art. 49 della Carta dei diritti di Nizza, da leggersi - alla luce della clausola passerella di cui all'art. 52(3) della stessa Carta - in connessione all'art. 7 CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU. A tal proposito, l'Avvocato generale ha richiamato le note decisioni *Coëme c. Belgio*,<sup>272</sup> *Previti c. Italia*<sup>273</sup> e *Borcea c. Romania*,<sup>274</sup> secondo cui l'istituto della prescrizione esorbiterebbe dalle garanzie previste dal principio di legalità penale. Ne deriva, pertanto, che nulla osterebbe a che i giudici comuni italiani, nell'attuazione degli obblighi derivanti dall'art. 325 TFUE, disapplichino, *in parte qua*, le disposizioni nazionali in materia di prescrizione anche nell'ambito di procedimenti in corso, posto che il prolungamento dei termini di prescrizione non determinerebbe un pregiudizio diverso da quello prevedibile dall'autore al momento della commissione del reato.

L'Avvocato generale ha poi analizzato il principio di determinatezza delle fattispecie penali incriminatrici. Pur condividendo le preoccupazioni prospettate dal Giudice delle leggi in argomento, l'Avvocato generale ha suggerito di confermare la Regola Taricco anche sotto questo aspetto, con l'unico *caveat* per cui l'obbligo di disapplicazione degli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, c.p. avrebbe dovuto operare limitatamente ad alcune tipologie di reato. A questo proposito, Ives Bot ha suggerito di ricorrere alla categoria dei «reati gravi lesivi degli interessi finanziari dell'Unione» contenuta nella direttiva PIF (all'epoca non ancora in vigore), che

---

<sup>271</sup> Secondo la Corte EDU, un procedimento penale presenta una particolare complessità quando riguarda la criminalità dei cosiddetti «colletti bianchi», in particolare nei casi di frode su vasta scala che coinvolgono numerose società o implicano operazioni complesse aventi lo scopo di sfuggire al controllo degli organi inquirenti e che necessita di una consistente perizia contabile. Cfr. in questo senso, Corte EDU, *C.P. e altri c. Francia*, ric. 36009/97, sentenza del 1° agosto 2000; Corte EDU, *Pélissier e Sassi c. France*, ric. 25444/94, sentenza del 25 marzo 1999; Corte EDU, *Philis c. Grecia* (n° 2), ric. 19773/92, sentenza del 27 giugno 1992.

<sup>272</sup> Corte EDU, *Coëme e altri c. Belgio*, ricc. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, sentenza del 22 giugno 2000.

<sup>273</sup> Corte EDU, *Previti c. Italia*, ric. 1845/08, sentenza del 12 febbraio 2013.

<sup>274</sup> Corte EDU, *Borcea c. Romania*, ric. 55959/14, sentenza del 22 settembre 2015.

qualifica come tali «tutti i reati aventi un collegamento con il territorio di due o più Stati membri e che comportano un danno di importo superiore [ad euro] 10 milioni».

L'Avvocato generale è poi passato ad analizzare il quesito pregiudiziale attinente all'ammissibilità dello standard di tutela più elevato garantito dall'ordinamento giuridico italiano rispetto a quello sovranazionale. Secondo l'interpretazione del Giudice delle leggi, infatti, il principio di irretroattività della legge penale sancito all'art. 25, secondo comma, Cost. si estenderebbe anche alla disciplina in materia di prescrizione dei reati. Al contrario, secondo l'impostazione della Corte di giustizia, l'art. 49 della Carta di Nizza, letto alla luce dell'interpretazione dell'art. 7 CEDU offerta dalla Corte EDU,<sup>275</sup> condurrebbe ad escludere l'estensione di tale principio all'istituto della prescrizione, che avrebbe, invece, natura processuale e che, pertanto, ben potrebbe essere disapplicato anche nei procedimenti pendenti. A questo proposito, l'Avvocato generale ha ribadito che la tutela dei diritti fondamentali offerta in seno all'Unione deve avvenire nell'ambito della struttura e delle finalità dell'ordinamento giuridico sovranazionale e che, di conseguenza, l'eventuale standard di tutela più elevato riconosciuto dallo Stato italiano sia da ritenersi inammissibile laddove comprometta l'effettiva, uniforme e corretta applicazione delle norme del diritto sovranazionale.<sup>276</sup>

In ultima analisi, l'Avvocato generale ha analizzato l'argomento inerente alla salvaguardia dell'identità costituzionale degli Stati membri, vanificando di fatto il quadro prospettato dalla Consulta sul punto, secondo cui allo scrutinio della Corte di giustizia sull'interpretazione e la validità del diritto dell'Unione farebbe da contraltare la prerogativa delle Corti costituzionali nazionali di individuare i confini della propria identità costituzionale.<sup>277</sup> Ebbene, pur dicendosi d'accordo sulla possibilità che uno Stato membro «[...] che consideri una disposizione del diritto primario o del diritto

---

<sup>275</sup> La Corte di giustizia coglieva evidentemente le possibili ricadute della propria decisione e qualificava tale istituto in senso processuale solo dopo averne esaminato il «quadro costituzionale» europeo alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. In senso critico sui richiami alla giurisprudenza CEDU svolti dai Giudici sovranazionali, si veda G. TARLI BARBIERI, *La 'scommessa' dei controlimiti. Problemi e prospettive del giudizio di costituzionalità a margine della vicenda Taricco*, in C. PAONESSA – L. ZILLETTI (a cura di), *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. Nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, Pisa, 2016, pp. 171-187.

<sup>276</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot, cit., p.ti 165-168.

<sup>277</sup> Il «*redde rationem*» prospettato dalla Corte costituzionale può essere ricostruito soffermandosi su alcune affermazioni contenute ai p.ti 5 e 7 di dell'ordinanza n. 24/2017, cit., secondo cui «[n]on spetta certamente a questa Corte attribuire all'art. 325 del TFUE un significato differente da quello che gli conferisce la Corte di giustizia»; è invece suo dovere verificare se questa «[...] è compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, e che spetta alle competenti autorità di quello Stato farsi carico di una siffatta valutazione».

derivato lesiva della sua identità nazionale [possa] contestarla in base al disposto dell'art. 4, paragrafo 2, TUE»,<sup>278</sup> l'Avvocato generale si è detto non «convinto del fatto che l'applicazione immediata di un termine di prescrizione più lungo, derivante dall'esecuzione dell'obbligo stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Taricco e a.*, [... fosse ...] tale da pregiudicare l'identità nazionale della Repubblica italiana».<sup>279</sup>

7. (Segue): *la sentenza della Corte di giustizia nella Causa C-42/17.*

Il 5 dicembre 2017 la Corte di giustizia si è pronunciata sul caso *M.A.S. e M.B.* (d'ora in avanti "***Taricco II***"). Benché i Giudici sovranazionali non abbiano manifestato apertamente l'intenzione di riconsiderare le conclusioni raggiunte nella decisione *Taricco I*, è indubbio che la sentenza *Taricco II* abbia inteso mitigare le posizioni espresse in precedenza.<sup>280</sup> Non convince pienamente, peraltro, il fatto che i Giudici sovranazionali abbiano attribuito il loro «*revirement*» all'unica esigenza - posta della Corte costituzionale italiana - di rispondere a domande «[...] che non erano stat[e] portat[e] a conoscenza della Corte nella causa all'origine della sentenza [*Taricco I*]».<sup>281</sup>

I Giudici europei hanno anzitutto ribadito che entrambi i commi dell'art. 325 TFUE producono effetti diretti, tanto quanto al profilo dell'effettività del sistema repressivo delle frodi in danno all'Unione, quanto all'equivalenza di tale sistema rispetto a quello adottato con riguardo alle frodi in danno allo Stato.<sup>282</sup> Di conseguenza, i Giudici europei hanno confermato l'obbligo a carico del giudice nazionale di «dare piena efficacia agli obblighi derivanti dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE e disapplicare le disposizioni interne, in particolare riguardanti la prescrizione che, nell'ambito di un procedimento

---

<sup>278</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot, cit., p.to 175.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p.to 178.

<sup>280</sup> A. RUGGERI, *La Corte di giustizia porge un ramoscello di ulivo alla Consulta su Taricco e resta in fiduciosa attesa che legislatore e giudici nazionali si prendano cura degli interessi finanziari dell'Unione (a prima lettura della sentenza della Grande Sezione del 5 dicembre 2017)*, in *Diritti comparati*, n. 3/2017.

<sup>281</sup> CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit., p.to 28. Se è vero, infatti, che la questione del rispetto del principio di determinatezza non era stata posta autonomamente in *Taricco I*, certamente la Corte di giustizia aveva vagliato la compatibilità della disapplicazione degli artt. 160 e 161 c.p. con il principio di legalità in materia penale.

<sup>282</sup> CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit., p.to 38. Nessuna richiesta di riconsiderare questa posizione era stata avanzata dalla Consulta. V. Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit. p.to 5 «[n]on spetta certamente a questa Corte attribuire all'art. 325 del TFUE un significato differente da quello che gli conferisce la Corte di giustizia».



relativo a reati gravi in materia di IVA, ostino all'applicazione di sanzioni effettive e dissuasive per combattere le frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione».<sup>283</sup>

Dopo aver confermato, seppur in linea di principio, i contorni della Regola Taricco la Corte di giustizia ha richiamato il ruolo del legislatore nazionale al quale compete, in concorso con il legislatore sovranazionale,<sup>284</sup> il compito di stabilire norme sulla prescrizione che consentano di adempiere gli obblighi derivanti dall'art. 325 TFUE. Tanto detto, i Giudici di Lussemburgo hanno rilevato che alla data dei fatti del procedimento principale il regime della prescrizione in materia IVA non era stato oggetto di armonizzazione da parte del legislatore dell'Unione. Detto intervento è avvenuto - fra l'altro in modo parziale - soltanto con l'adozione della recente Direttiva (UE) 2017/1371 (PIF), del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea.<sup>285</sup> Da tale considerazione discende, secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, che «[l]a Repubblica italiana era [...] libera, a tale data, di prevedere che nel suo ordinamento giuridico, detto regime ricadesse [...] nel diritto penale sostanziale e fosse a questo titolo soggetto, come queste ultime norme, al principio di legalità dei reati e delle pene».<sup>286</sup>

I paragrafi successivi della sentenza si inscrivono, invece, nella linea ricostruttiva offerta dalla decisione precedente, nella parte in cui i Giudici europei ribadiscono che il riconoscimento dell'efficacia diretta dell'art. 325 TFUE non comporta automaticamente la disapplicazione delle disposizioni codicistiche in materia di prescrizione dei reati, essendo necessario un bilanciamento tra le finalità di salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione ed il rispetto dei diritti fondamentali degli imputati.<sup>287</sup> Come noto, la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva già valutato questo aspetto nella precedente sentenza *Taricco I*, escludendo che la disapplicazione «retroattiva» degli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, c.p. potesse

---

<sup>283</sup> CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit., p.to 39.

<sup>284</sup> *Ibidem*, p.to 43.

<sup>285</sup> In GUUE, L 198, del 28.7.2017, pp. 29-41. L'art. 12 della direttiva è rubricato «*Termini di prescrizione per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione*». V. A. DELLA CARITÀ, R. BIANCOLLI, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF: tutela degli interessi finanziari UE o depotenziamento della "Taricco"?*, in *Corriere tributario*, 2018, 28, pp. 2179-2186; A. SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla Direttiva 2017/1371*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2018, 3, p. 28-48; S.M. RONCO, *Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della Direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017?*, in *Archivio penale*, 2017, 3.

<sup>286</sup> CGUE, *M.A.S. e M.B.*, p.to 44.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p.to 46; CGUE, *Taricco*, cit., p.to 53.

confliggere con il principio di legalità in materia penale sancito dall'art. 49 della Carta di Nizza interpretato in sintonia con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Il cambio di registro avviene subito dopo, laddove i Giudici del *Kirchberg* affermano che «resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali di applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela offerto dalla Carta, come interpretato dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione europea».<sup>288</sup> La Corte di giustizia richiama a questo proposito uno dei principi di diritto affermati nella decisione *Akerberg Fransson*.<sup>289</sup> In tale occasione la Corte aveva affrontato, fra l'altro, il rapporto tra gli articoli 51 e 53 della Carta di Nizza, concludendo che non tutte le attività degli Stati membri rientranti nel campo di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debbono essere immediatamente sottoposte al vaglio di compatibilità con le disposizioni di quest'ultima. I giudici comuni degli Stati membri possono, infatti, applicare gli standard di tutela dei diritti risultanti dalle Costituzioni nazionali ogniquale volta il diritto dell'Unione europea lasci agli Stati membri un ragionevole margine di intervento che presupponga scelte di natura discrezionale.<sup>290</sup>

È indubbio che questa interpretazione consenta di valorizzare maggiormente le tradizioni costituzionali, così come è altrettanto indubbio che tale impostazione sia volta a mitigare il rischio di conflitti, trattandosi di giudicare attività statali che per loro natura sono soggette allo scrutinio delle Corti costituzionali nazionali. Ad ogni buon conto, l'autonomia degli Stati membri dell'Unione europea non è priva di limiti, in quanto scelte di questo tipo sono sottoposte ad un duplice scrutinio: (i) non soltanto non devono operare in senso riduttivo nei confronti del livello di tutela garantito dalla CDFUE; ma (ii) devono anche essere compatibili con i tratti caratteristici dell'ordinamento giuridico sovranazionale, ossia coerenti con i principi del primato, dell'unità e dell'effettività che contraddistinguono storicamente la struttura e le finalità dell'Unione europea.<sup>291</sup>

Se nel caso in esame il primo aspetto non viene in rilievo, perché lo standard nazionale di tutela del principio di legalità in materia penale, come ricostruito dalla

---

<sup>288</sup> CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit., p.ti 47 e ss.

<sup>289</sup> CGUE, *Akerberg Fransson*, cit., p.to 29 e giurisprudenza ivi richiamata.

<sup>290</sup> Cfr. in questo senso G. MARTINICO, G. REPETTO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *European Constitutional Law Review*, 15/2019, pp. 1-21, spec. p. 19 ss.; R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi*, cit., spec. p. 27.

<sup>291</sup> *Ibidem*, pp. 16-17.

Corte costituzionale italiana nell'ordinanza n. 24 del 2017, era evidentemente «più protettivo» di quello europeo, il secondo, relativo alla garanzia che il ricorso allo standard nazionale non pregiudichi l'effettività delle regole comunitarie rileva indubbiamente. I Giudici europei, tuttavia, non analizzano questo aspetto; anzi, tralasciano lo scrutinio sul rischio che la protezione più elevata riconosciuta a livello interno possa pregiudicare l'effettività dell'ordinamento dell'Unione; e ciò nonostante lo standard nazionale di tutela in tema di prescrizione comportasse - come affermato in *Taricco I* - la sostanziale impunità delle frodi al bilancio dell'Unione. Come si avrà modo di approfondire nella seconda parte di questo lavoro, è possibile intravedere in questa «lacuna» una delle incidenze dell'utilizzo del rinvio pregiudiziale da parte delle Corti costituzionali sui tratti caratteristici del sindacato della Corte di giustizia.

8. (Segue): *la sentenza n. 115 del 2018 della Corte costituzionale italiana.*

Il 31 maggio 2018 il Giudice delle leggi si è pronunciato sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Milano e dalla Corte di cassazione con riferimento alla cosiddetta Regola Taricco. La decisione della Consulta muove dalla convinzione che la Corte di giustizia, pur avendone confermato la legittimità sovranazionale, abbia individuato nei due poli dell'irretroattività e della determinatezza del precetto penale due limiti alla sua applicazione in ambito interno.

Nello specifico, preso atto del «[...] chiarimento interpretativo offerto dalla sentenza M.A.S. [...]»,<sup>292</sup> in virtù del quale la Regola Taricco «non può essere applicata ai fatti commessi anteriormente alla data di pubblicazione della sentenza [*Taricco I*]»,<sup>293</sup> il Giudice delle leggi ha ritenuto che «tutte le questioni sollevate da entrambi i rimettenti [fossero] non fondate».<sup>294</sup> L'infondatezza dei dubbi di costituzionalità non ha condotto tuttavia la Consulta a ritenere «[...] le questioni sollevate [...] prive di rilevanza, [in quanto] [...] riconoscere solo sulla base della sentenza M.A.S. l'avvenuta prescrizione [avrebbe significato] [...] comunque fare applicazione della “regola Taricco” [...]».<sup>295</sup>

---

<sup>292</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 115/2018, cit., p.to 9 del considerato in diritto.

<sup>293</sup> *Ibidem*, p.to 7 del considerato in diritto.

<sup>294</sup> *Ibidem*, p.to 9 del considerato in diritto.

<sup>295</sup> *Ibidem*, p.to 10 del considerato in diritto. A bene vedere, si tratta di una scelta già utilizzata da Corte di cassazione (Pres. Davigo, Rel. Rago), sentenza del 2 marzo 2018, n. 9494/2018 e su cui, evidentemente, la Consulta non concorda, ritenendo piuttosto che «[i]ndipendentemente dalla collocazione dei fatti, prima o dopo l'8 settembre 2015, il giudice comune non può applicare [...] la

Tanto è bastato per giustificare un intervento nel merito da parte della Corte costituzionale che ponesse fine alle derive giurisprudenziali della vicenda Taricco, con indicazioni rigorose e provviste di valenza «*erga omnes*» per tutte le autorità giudiziarie destinate in futuro a dover prendere posizione sulla medesima. L'intervento del Giudice delle leggi è stato peraltro necessario alla luce dall'esigenza «di saggiare la compatibilità della “regola Taricco” con il principio di determinatezza in materia penale».<sup>296</sup> La Consulta ha ritenuto, infatti, di essere «[l']autorità competente a svolgere il controllo sollecitato dalla Corte di giustizia [in quanto titolare in via esclusiva del] compito di accertare se il diritto dell'Unione è in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale e in particolare con i diritti inalienabili della persona».<sup>297</sup> A questo proposito, la Corte ha ritenuto «evidente il deficit di determinatezza che caratterizza, sia l'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE [...], sia la “regola Taricco”»,<sup>298</sup> ritenendo «ancor prima, [...] indeterminato lo stesso [...] art. 325 TFUE, [...] perché il suo testo non permette alla persona di prospettarsi la vigenza della regola Taricco».<sup>299</sup>

Quest'ultima, per la parte che discende dal paragrafo 1 dell'art. 325 TFUE, è irrimediabilmente indeterminata nell'utilizzo della locuzione «numero considerevole di casi», in quanto non consente al giudice di trarre una regola sufficientemente definita senza che a quest'ultimo venga attribuito il compito di perseguire obiettivi di politica criminale. Siffatta eventualità comporterebbe peraltro la violazione del principio della soggezione del giudice alla sola legge sancito all'art. 101 Cost. «[È] persino intuitivo»,<sup>300</sup> ha affermato la Corte, che da tale previsione non potesse essere ricavata la Regola Taricco. Nel nostro ordinamento infatti vige l'imperativo imprescindibile che le scelte di diritto penale sostanziale debbano consentire all'individuo di prevedere in anticipo le conseguenze giuridiche della propria condotta e ciò implica necessariamente che esse «si incarnino in testi legislativi offerti alla conoscenza dei consociati».<sup>301</sup>

Anche la porzione che discende dal paragrafo 2 dell'art. 325 TFUE non risponde al canone di determinatezza del principio di legalità in materia penale. In buona sostanza, «[anche] qualora si reputasse possibile da parte del giudice penale il confronto tra frodi

---

“regola Taricco”, perché essa è in contrasto con il principio di determinatezza in materia penale, consacrato dall'art. 25, secondo comma, Cost.».

<sup>296</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 115/2018, cit., p.to 7.

<sup>297</sup> *Ibidem*, p.to 8.

<sup>298</sup> *Ibidem*, p.to 11.

<sup>299</sup> *Ivi*.

<sup>300</sup> *Ibidem*, p.to 12 del considerato in diritto.

<sup>301</sup> *Ibidem*, p.to 11 del considerato in diritto.

fiscali in danno dello Stato e frodi fiscali in danno dell'Unione, al fine di impedire che le seconde abbiano un trattamento meno severo delle prime quanto al termine di prescrizione, ugualmente l'art. 325, paragrafo 2, TFUE non perderebbe il suo tratto non adeguatamente determinato per fungere da base legale di tale operazione in materia penale, posto che i consociati non avrebbero potuto, né oggi potrebbero sulla base del solo quadro normativo, raffigurarsi tale effetto».<sup>302</sup> Neppure l'enunciato relativo «ai “casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato”, per i quali sono stabiliti “termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione”»<sup>303</sup> contenuto nella sentenza *Taricco I* sarebbe sufficientemente determinato; «[s]i tratta infatti di un enunciato generico, che [...] [non soddisfa] il principio di determinatezza della legge penale».<sup>304</sup>

Il Giudice delle leggi ha dunque concluso affermando l'inapplicabilità della Regola Taricco sul territorio italiano, individuando la fonte di tale divieto non solo nel principio di determinatezza in materia penale espresso dalla Costituzione italiana, bensì nello stesso diritto dell'Unione europea così come interpretato dalla Corte di giustizia in *Taricco II*. La sentenza costituzionale dunque, seppur in alcuni passaggi eccessivamente dura, non va a sminuire l'autorità del Giudice comunitario, che aveva effettivamente demandato al giudice interno il compito di valutare la compatibilità della Regola Taricco con il principio di legalità penale espresso dalla nostra Costituzione.

#### 9. La Saga OMT/Gauweiler.

La “saga OMT/Gauweiler”<sup>305</sup> trae origine dall'omonima ordinanza pronunciata il 14 gennaio 2014 dal *Bundesverfassungsgericht* (“**BVerfG**”). La questione riguardava alcuni ricorsi diretti di costituzionalità proposti contro il programma «*Outright*

---

<sup>302</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 115/2018, cit., p.to 13 del considerato in diritto.

<sup>303</sup> *Ivi*.

<sup>304</sup> *Ivi*.

<sup>305</sup> La saga *Gauweiler* si compone di tre pronunce: (i) la decisione del *BVerfG* di promuovere il rinvio pregiudiziale, 2 BvR 2728/13, cit.; (ii) la decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale, C-62/14, *Peter Gauweiler ed altri c. Deutscher Bundestag*, cit.; e (iii) la decisione del *BVerfG* che ha definito la questione da cui era originato il rinvio pregiudiziale, 2BvR 2728/13, cit. Per ulteriori riferimenti e qualche richiamo dottrinale v. anche nota 21. Quanto alla denominazione prescelta per indicare la saga, è appena il caso di sottolineare che la letteratura tedesca fa solitamente riferimento alla vicenda con l'acronimo OMT (focalizzandosi sull'oggetto del giudizio di costituzionalità), mentre la letteratura internazionale utilizza frequentemente il riferimento *Gauweiler* (richiamando il nome di Peter Gauweiler, uno dei molti ricorrenti). A scanso di equivoci, si farà riferimento a entrambe le denominazioni *OMT/Gauweiler*. Cfr., a questo proposito, P. FARAGUNA, *La Saga OMT: il diritto all'ultima parola*, cit., p. 567, spec. nota n. 1.

*Monetary Transactions*» (“**OMT**”) annunciato dal Presidente della Banca centrale europea (“**BCE**”), Mario Draghi, il 6 settembre 2012.<sup>306</sup> In buona sostanza, l’obiettivo del programma OMT era quello di far fronte alla crisi dei debiti sovrani di alcuni paesi dell’Eurozona, in quel momento acuita da una forte volatilità dei tassi di interesse.

Per perseguire tale obiettivo, la BCE annunciava la propria disponibilità ad acquistare sul mercato secondario volumi potenzialmente illimitati di titoli di Stato, allo scopo di stimolare un riequilibrio dei differenziali dei tassi di rendimento. Il Consiglio direttivo della BCE stabiliva alcune condizioni che dovevano sussistere per procedere all’acquisto dei titoli di Stato. Gli acquisiti dovevano, fra l’altro: (i) mantenere inalterata la base monetaria; (ii) essere limitati a titoli con scadenza a medio-breve termine (da uno a tre anni); e (iii) essere condizionati all’adesione dello Stato emittente i titoli acquistati dalla BCE ad un piano straordinario di stabilizzazione macroeconomica.

Per cogliere il merito della questione è opportuno sottolineare che fin dalla decisione sul piano di aiuti straordinari alla Grecia,<sup>307</sup> il *BVerfG* ha affermato che il principio di democrazia sancito dal *Grundgesetz* (“**GG**”) impone di mantenere in capo al *Bundestag* le scelte fondamentali in materia di bilancio.<sup>308</sup> Di conseguenza, i meccanismi di sostegno finanziario dei paesi membri dell’Eurozona dai quali possano derivare oneri significativi a carico del bilancio tedesco sono da considerarsi illegittimi costituzionalmente, ove non previamente autorizzati da parte del Parlamento tedesco.

---

<sup>306</sup> Cfr., fra i numerosissimi commenti a margine della pronuncia del *Bundesverfassungsgericht*, i commenti di F. DONATI, *La crisi dell’Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, 17/2014; A. DE PETRIS, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L’ordinanza del Tribunale Costituzionale Federale sulle Outright Monetary Transactions*, *ivi*, 4/2014; A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del Bverfg*, *ivi*, 4/2014; R. CAPONI, *Salvaguardare l’euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 5, pp. 469-478; F. BASSAN, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte costituzionale tedesca*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, pp. 361-393; E. OLIVITO, *Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un’occasione per il futuro dell’Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013, pp. 18.

<sup>307</sup> *BVerfG*, 2 BvR 987/10, 7 settembre 2011. La pronuncia ha avuto ad oggetto la normativa interna di esecuzione del primo piano di aiuti in favore della Repubblica ellenica. Una prima legge, del 7 maggio 2010, ha autorizzato il Ministero delle Finanze ad un’operazione di 22,4 miliardi di euro a favore della Grecia. Una seconda, del successivo 21 maggio, ha autorizzato ad un’operazione di 123 miliardi di euro. La seconda legge prevedeva una procedura di consultazione della Commissione bilancio del *Bundestag*, preventiva all’assunzione delle garanzie: il Governo non era però vincolato ad assumere una preventiva autorizzazione parlamentare; i suoi obblighi si limitavano all’impegno a trovare un’intesa con la Commissione bilancio. Cfr. a questo proposito C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell’eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014, pp. 8 ss., il quale parla a questo riguardo di «intransigente riaffermazione del principio di sovranità del popolo tedesco».

<sup>308</sup> Così, F. DONATI, *La crisi dell’Euro tra Corti costituzionali*, *cit.*, p. 3.

Alla luce di tale orientamento, il *BVerfG* è stato chiamato a verificare se il Meccanismo europeo di stabilità (“MES”) e il programma OMT fossero compatibili con il principio democratico alla base della Legge fondamentale tedesca. Con decisione del 12 settembre 2012, il *BVerfG* ha ritenuto il MES compatibile con detto principio, in quanto la responsabilità finanziaria tedesca derivante da tale misura sarebbe stata limitata ad una quota preventivamente approvata dal *Bundestag*.<sup>309</sup> Il *BVerfG* ha quindi respinto la richiesta di provvedimenti d’urgenza dei ricorrenti e deciso di procedere separatamente alla verifica della legittimità costituzionale del programma OMT.<sup>310</sup>

Il *BVerfG* ha sciolto le proprie riserve sul programma OMT con l’ordinanza del 14 gennaio 2014, con la quale, aderendo alle censure dei ricorrenti, ha contestato apertamente la legittimità costituzionale del programma OMT e, facendo per la prima volta applicazione della nota giurisprudenza *Honeywell*,<sup>311</sup> ha chiesto alla Corte di giustizia di verificare la conformità di tale programma alle disposizioni dei Trattati.

#### 10. (Segue): il rinvio pregiudiziale del *BVerfG* nel caso *OMT/Gauweiler*.

Il rinvio pregiudiziale formulato dal *BVerfG* nel caso *OMT/Gauweiler* è articolato in due quesiti principali: il primo riguardava il rispetto del mandato istituzionale della BCE e il secondo il divieto di finanziamento dei debiti sovrani contemplato dall’art. 123 TFUE. Più nel dettaglio, il *BVerfG* ha richiesto alla Corte di giustizia di chiarire: (i) se

---

<sup>309</sup> *BVerfG*, 2 BvR 1390/12, 12 settembre 2012. Cfr., a margine della decisione, i commenti di F. PEDRINI, *Le “cautele” di Karlsruhe in ordine al Fondo “salva Stati” (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 894-897; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, spec. pp. 124 ss.; K. SCHNEIDER, *Yes, But . . . One More Thing: Karlsruhe’s Ruling on the European Stability Mechanism*, in *German Law Journal*, 2013, pp. 53-74; M. WENDEL, *Judicial Restraint and the Return to Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal Treaty of 12 September 2012*, in *German Law Journal*, 2013, pp. 21-52.

<sup>310</sup> Con la successiva decisione del 18 marzo 2014, il *BVerfG* ha poi respinto definitivamente nel merito i dubbi costituzionalità della legge interna relativa al MES, osservando che l’impegno massimo della Germania per il MES è quello approvato dal *Bundestag* e ribadendo la necessità del coinvolgimento del Parlamento sulle decisioni che possano avere un impatto sulle finanze tedesche. V. *BVerfG*, 2 BvR 1390/12, 18 marzo 2014.

<sup>311</sup> *BVerfG* 126, 286, del 6 luglio 2010. V. a margine, M. PAYANDEH, *Constitutional Review of EU Law After Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 2011, Issue 1, pp. 9-38; C. MÖLLERS, *German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances; Decision of 6 July 2010, 2 BvR 2661/06, Honeywell*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, Issue 1, pp. 161-167. F. VECCHIO, *Il caso Honeywell del Bundesverfassungsgericht: un’occasione persa per far chiarezza sui rapporti tra gli ordinamenti?*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2012, 41, pp. 43-59.

nel deliberare il programma OMT la BCE avesse violato il proprio mandato istituzionale, così come definito dagli articoli 119, 123 e 127 TFUE e dal protocollo sullo statuto del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC); e (ii) se lo stesso programma OMT non fosse stato in contrasto con l'art. 123 TFUE, nella parte in cui vieta alla BCE l'acquisto diretto dei titoli di Stato dei paesi membri dell'Eurozona.<sup>312</sup>

Per quanto i toni utilizzati dal *BVerfG* siano apparsi risoluti e minacciosi, nella stessa ordinanza i Giudici costituzionali alludevano alla possibilità di trovare una soluzione interpretativa alla questione, senza necessariamente dichiarare il programma OMT al di fuori delle competenze attribuite dai trattati all'Unione europea. Secondo il *BVerfG*, infatti, l'acquisto dei titoli di Stato dei paesi dell'Eurozona sarebbe stato conforme al diritto sovranazionale e ammissibile sul piano della legalità costituzionale tedesca ove interpretato, fra l'altro, come: (i) svincolato dalla condizionalità di analoghi meccanismi di politica economica; (ii) meramente strumentale rispetto alla politica economica sovranazionale; e (iii) oggetto di limitazioni quantitative e temporali.<sup>313</sup>

In caso contrario il *BVerfG* avrebbe con ogni probabilità scrutinato la compatibilità del programma OMT con l'ordinamento costituzionale tedesco. Come noto, i Giudici costituzionali tedeschi non hanno mai riconosciuto alla Corte di giustizia una competenza esclusiva sul controllo degli atti dell'Unione europea, riservandosi il potere di esaminare tali atti sotto il profilo del rispetto delle competenze attribuite dai Trattati (c.d. *Ultra-Vires Kontrolle*)<sup>314</sup> e dell'identità costituzionale tedesca (c.d.

---

<sup>312</sup> La circostanza che il programma OMT riguardasse esclusivamente acquisti effettuati sul mercato secondario appariva agli occhi del *BVerfG* una mera elusione del divieto di finanziamento monetario, specie alla luce della mancanza di un limite quantitativo, dell'assenza di un intervallo temporale tra l'emissione di titoli di Stato sul mercato primario e il loro acquisto sul mercato secondario, della possibilità che tutti i titoli di Stato acquistati venissero tenuti fino alla scadenza, dell'assenza di requisiti specifici quanto all'affidabilità dei titoli di Stato da acquistare, nonché della parità di trattamento tra il SEBC e i titolari privati di titoli di Stato.

<sup>313</sup> Cfr. in questo senso, P. FARAGUNA, *La Saga OMT: il diritto all'ultima parola*, cit., p. 595-596.

<sup>314</sup> A partire dalla nota *Maastricht Urteil* del 1993 (*BVerfG* 89, 155, cit.), si è riservato il potere di verificare se gli atti dell'Unione europea eccedano le attribuzioni conferite dai Trattati. L'adozione di un atto «*ultra-vires*» comporterebbe infatti una violazione del principio democratico sancito dall'art. 38 GG, dal momento che il Parlamento tedesco ha accettato soltanto le limitazioni di sovranità espressamente previste dai Trattati. Gli atti emanati «*ultra vires*», secondo il *BVerfG*, sarebbero invalidi e non potrebbero ricevere attuazione da parte delle autorità tedesche. L'«*Ultra-vires Kontrolle*» è stato assai criticato dalla letteratura scientifica, perché di fatto riconosce ai Giudici costituzionali tedeschi uno scrutinio generalizzato sugli atti delle istituzioni europee, difficilmente compatibile con il principio di uniforme applicazione del diritto dell'Unione e con il ruolo che i Trattati riconoscono alla Corte di giustizia. Sotto questo profilo, non è sembrata sufficiente la precisazione effettuata dalla successiva *Lissabon Urteil* (*BVerfGE* 123, 267, cit., § 240), secondo cui il controllo sul rispetto delle competenze deve essere esercitato in modo «*europarechtfreudlich*». Forse proprio a seguito di queste critiche il *BVerfG*, nella nota decisione *Honeywell* (*BVerfGE* 126, 286, del 6 luglio 2010) ha «rivisto» la propria impostazione, rendendo di fatto assai difficile che il Tribunale costituzionale federale tedesco dichiari l'illegittimità di un atto sovranazionale perché «*ultra-vires*». In questa decisione, il *BVerfG* ha infatti



*Identitätskontrolle*).<sup>315</sup> Una conferma *tout court* del programma OMT avrebbe molto probabilmente determinato il carattere «*ultra-vires*» dell'intera misura monetaria; inoltre, l'attuazione del programma nella sua interezza sarebbe stata ragionevolmente ritenuta contrastante con la nozione di identità costituzionale delineata dal *BVerfG*.<sup>316</sup>

11. (Segue): *le conclusioni dell'avvocato generale Pedro Cruz Villalón.*

L'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón ha presentato le proprie conclusioni nel caso *OMT/Gauweiler* il 14 gennaio 2015.<sup>317</sup> Le osservazioni di quest'ultimo si sono concentrate in via preliminare sul carattere «*sui generis*»<sup>318</sup> del rinvio pregiudiziale proposto dal *BVerfG*. L'eccezionalità del rinvio pregiudiziale formulato dai Giudici tedeschi sta nella riserva, espressamente formulata nell'ordinanza di rinvio, di poter (in un certo senso) prescindere dalla decisione della Corte di giustizia, essendo il sindacato di quest'ultima esercitato sulla base di parametri diversi da quelli che informerebbero il

---

precisato che un atto può essere dichiarato «*ultra-vires*» soltanto quando la violazione della competenza sia tale da comportare una modifica strutturale del riparto delle competenze, e solo dopo che la Corte di giustizia abbia avuto la possibilità di esaminarne la validità.

<sup>315</sup> A partire dalla nota *Lissabon Urteil*, il *BVerfG* ha configurato il principio dell'identità costituzionale nazionale ricavabile dall'art. 79(3) GG quale ulteriore parametro di validità degli atti dell'Unione europea. Anche questa forma di controllo è correlata al principio di democrazia. Il *BVerfG* ha evidenziato a tale riguardo che il diritto elettorale garantito all'art. 38 GG attribuisce a tutti i cittadini tedeschi il diritto di partecipare alla vita democratica attraverso i meccanismi rappresentativi. Secondo il *BVerfG* l'Unione europea non garantirebbe ancora oggi un sufficiente tasso di democraticità. Di conseguenza, il trasferimento di competenze in favore dell'Unione non può giungere fino ad un punto tale da pregiudicare il nucleo inviolabile dell'identità costituzionale tedesca. Secondo i Giudici costituzionali tedeschi, in particolare, il rispetto del principio democratico richiede che alla Repubblica federale tedesca sia mantenuta una sfera effettiva di azione («*substantielle Handlungsfreiräume*») nei settori sensibili per la sovranità dello Stato, tra cui le decisioni in materia di bilancio. Tra questi settori rientrano anche il diritto penale, l'uso della forza, la conformazione dello stato sociale e le decisioni di particolare rilievo culturale, tra cui quelle in materia di diritto di famiglia, sistema scolastico, educazione e rapporti con le comunità religiose (Cfr. *BVerfGE* 123, 267, cit., § 252).

<sup>316</sup> Più in generale, sulla politica monetaria europea e sull'evoluzione della governance economica nell'ultimo decennio cfr. F. DONATI, *The Euro crisis, Economic Governance and Democracy in the European Union*, in *Italian Journal of Public Law*, fasc. 2/2013, pp. 129-156. Cfr. eventualmente, anche R. DEHOUSSE, *The Euro Crisis and Beyond: The Transformation of the European Political System*, in *RSCAS, Policy Papers*, 2018/67, pp. 13; M. POIARES MADURO, B. DE WITTE, M. KUMM, *The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis*, in *RSCAS, Policy Papers*, 2012/08; K. TUORI, *The European Financial Crisis - Constitutional Aspects and Implications*, in *EUI Working Papers*, 2012/28, pp. 1 ss.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI, (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, pp. 19-40.

<sup>317</sup> Conclusioni generali dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón presentate il 14 gennaio 2014, ECLI:EU:C:2015:7.

<sup>318</sup> Ben 39 punti delle conclusioni dell'Avvocato generale sono dedicate a questa «difficoltà funzionale». Pone l'accento su questo aspetto, P. FARAGUNA, *Il caso Gauweiler sulle OMT alla Corte di giustizia: L'Avvocato generale porge l'altra guancia al BVerfG*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 gennaio 2015.

sindacato di costituzionalità della Corte tedesca. In altri termini, l'eccezionalità del rinvio pregiudiziale promosso dal *BVerfG* risiede nella circostanza stessa che i Giudici tedeschi abbiano proposto un rinvio pregiudiziale contemplando nello stesso atto, la possibilità di disattendere la risposta della Corte di giustizia dell'Unione europea.<sup>319</sup>

Quanto al controllo sul rispetto del principio di attribuzione da parte della BCE, l'Avvocato generale ha osservato che la Corte di giustizia dell'Unione europea e il *BVerfG* hanno a che fare con parametri «sostanzialmente» identici, che si risolvono in ultima analisi nell'interpretazione della nozione di «stabilità dei prezzi».<sup>320</sup> Il discorso è profondamente diverso per quanto concerne l'ipotetico controllo sul rispetto dell'identità costituzionale prospettato dal *BVerfG*, che l'Avvocato generale critica severamente, esprimendo scetticismo sulla possibilità di riuscire a conservare l'Unione europea «se la si rendesse soggetta a un potere di opporre riserve assolute, non ben definite, e virtualmente poste alla mercé di ogni singolo Stato membro, e che prendono la forma di quella categoria che viene descritta come “identità costituzionale”».<sup>321</sup>

Posto tale scenario, l'Avvocato generale ha sottolineato come la Corte di giustizia abbia, al contrario, raffinato la categoria delle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» al fine di costruire un ordinamento giuridico sovranazionale unitario<sup>322</sup> e ribadito la centralità in tale contesto del principio di leale cooperazione fra l'Unione europea e gli Stati membri. Proprio tale principio avrebbe posto l'esigenza: da una parte «[...] che la CGUE rispon[d]esse nel più grande spirito di cooperazione possibile [alla] questione che le è stata sottoposta [dal *BVerfG*] [...]»;<sup>323</sup> e dall'altra «[...]di un particolare sforzo da parte della CGUE di fornire una pronuncia sul merito della questione sottoposta», di modo che i Giudici costituzionali tedeschi potessero ritenere la decisione della Corte europea decisiva per la definizione del procedimento *a quo*.<sup>324</sup>

Quanto al merito delle questioni, l'Avvocato generale ha poi evidenziato che tanto la programmazione quanto l'esecuzione della politica monetaria spettano esclusivamente alla competenza della BCE. L'istituto bancario europeo dispone infatti di conoscenze tecniche e informazioni che, insieme alla sua reputazione, consentono di gestire le aspettative in modo che gli impulsi della politica monetaria giungano

---

<sup>319</sup> Conclusioni generali dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón, cit., p.to 36.

<sup>320</sup> *Ibidem*, p.to 54.

<sup>321</sup> *Ibidem*, p.to 59.

<sup>322</sup> *Ibidem*, p.to 61.

<sup>323</sup> *Ibidem*, p.to 65.

<sup>324</sup> *Ibidem*, p.to 66.

effettivamente all'economia. Ne deriva, pertanto, che la BCE deve godere di un ampio margine di discrezionalità nella programmazione della politica monetaria dell'Unione e che le autorità giurisdizionali devono scrutinare tale attività con moderazione, poiché privi della specializzazione tecnica e dell'esperienza di cui dispone tale istituzione.<sup>325</sup>

Nell'ambito del quadro ricostruttivo appena delineato, e pur riconoscendo la possibilità che al ricorso di determinate condizioni il programma OMT possa diventare più di un mero «supporto» per l'efficienza della politica economica degli Stati membri dell'Eurozona, l'Avvocato generale ha ritenuto le OMT conformi ai Trattati dell'Unione europea, purché la BCE (i) si astenga dal partecipare direttamente al programma di assistenza applicato allo Stato interessato e (ii) rispetti rigorosamente l'obbligo di motivazione e i requisiti imposti dal principio di proporzionalità.<sup>326</sup> Quanto a questo secondo profilo, l'Avvocato generale ha ritenuto le misure della BCE adeguatamente motivate e proporzionate,<sup>327</sup> ancorché la valutazione sulla sussistenza di tali requisiti sia rimasta subordinata all'eventuale applicazione effettiva del programma OMT, essendo l'analisi dell'Avvocato generale limitata agli elementi del comunicato della BCE.

Per quanto riguarda infine la seconda questione pregiudiziale, attinente al divieto di finanziamento monetario enunciato dall'art. 123 TFUE, dopo aver affermato che tale divieto costituisce una regola fondamentale del «quadro costituzionale»<sup>328</sup> che disciplina l'Unione economica e monetaria, e che eventuali eccezioni devono essere interpretate restrittivamente,<sup>329</sup> l'Avvocato generale ha ritenuto che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non vieta le operazioni sul mercato secondario, ancorché ogni intervento su detto mercato debba essere connotato da garanzie sufficienti che permettano di conciliarlo con il divieto di acquisto diretto dei titoli di Stato da parte della BCE.<sup>330</sup> Il programma OMT dovrebbe essere attuato, fra l'altro, in modo da permettere che i titoli del debito pubblico interessati raggiungano un prezzo di mercato, affinché continui ad esistere una differenza effettiva tra un'acquisizione di titoli sul mercato primario e su quello secondario. A ben vedere, infatti, un acquisto sul mercato

---

<sup>325</sup> Conclusioni generali dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón, cit., p.to 110.

<sup>326</sup> *Ibidem*, p.to 203.

<sup>327</sup> *Ivi*.

<sup>328</sup> *Ibidem*, p.to 215.

<sup>329</sup> *Ibidem*, p.to 219.

<sup>330</sup> *Ibidem*, p.to 262.

secondario realizzato pochi istanti dopo il momento dell'emissione dei titoli sul mercato primario potrebbe far svanire la distinzione tra i due livelli di mercato mobiliare.<sup>331</sup>

12. (Segue): *la pronuncia della Corte di giustizia nel caso OMT/Gauweiler.*

Raccogliendo l'invito dell'Avvocato generale a rispondere ai quesiti pregiudiziali promossi dal *BVerfG*<sup>332</sup> e disattendendo le osservazioni di molti dei governi intervenuti nel procedimento,<sup>333</sup> il 16 giugno 2015, la Corte di giustizia si è pronunciata nel merito del caso *OMT/Gauweiler*. Le eccezioni inerenti la ricevibilità del rinvio pregiudiziale per difetto di rilevanza sono state superate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ribadendo la natura prettamente «interna»<sup>334</sup> delle valutazioni sulla necessità e la rilevanza dei quesiti pregiudiziali, i quali al contrario sono da ritenersi assistiti da una vera e propria «presunzione di rilevanza»,<sup>335</sup> a meno che manifestamente sprovvisti di un rapporto con la realtà o con l'oggetto della controversia nel procedimento *a quo*.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha anzitutto delimitato i confini della nozione di «politica monetaria». La questione viene risolta dai Giudici sovranazionali riconducendo il programma OMT nel mandato istituzionale della BCE. I Giudici europei giungono a questa conclusione vagliando la natura delle misure della BCE in relazione agli obiettivi da questa perseguiti.<sup>336</sup> Come risulta dall'annuncio del

---

<sup>331</sup> *Ibidem*, p.to 248.

<sup>332</sup> Conclusioni generali dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón, cit., p.ti 65-66.

<sup>333</sup> Riprendendo i primi commenti emersi nella letteratura scientifica tedesca, gli Stati membri avevano chiesto che il rinvio pregiudiziale proposto dal *BVerfG* fosse dichiarato irricevibile, in quanto (i) promanante da una mera «*fictio litis*» e (ii) privo di attualità, non avendo la BCE mai attuato il programma OMT.

<sup>334</sup> CGUE, Causa C-64/14, *Gauweiler*, cit., p.to 15. V., in tal senso, CGUE, Causa C-435/97, *World Wildlife Fund e a. c. Autonome Provinz Bozen e a.*, sentenza del 16 settembre 2009, ECLI:EU:C:1999:418, p.to 31; e CGUE, Causa C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato c. Lucchini SpA*, sentenza del 18 luglio 2007, ECLI:EU:C:2007:434, p.to 43. Cfr. R. LOMBARDI, *Progetti pubblici e privati da sottoporre alla valutazione di impatto ambientale e potere discrezionale degli Stati membri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, pp. 240-246; R. BARATTA, *La cosa giudicata non limita il principio della primauté ... peraltro espunto dal progetto di riforma dell'Unione europea*, in *Giustizia civile*, 2007, 12, pp. 2659-2662.

<sup>335</sup> CGUE, Causa C-64/14, *Gauweiler*, cit., p.to 15. V., in tal senso, CGUE, Causa C-11/07, *Hans Eckelkamp e altri contro Belgische Staat*, sentenza dell'11 settembre 2008, ECLI:EU:C:2008:489, p.to 52. Cfr., a margine del provvedimento, P. SHARAF, *Nationale Steuerautonomie sowie Besteuerungshoheit im Spannungsverhältnis zu den EG-Grundfreiheiten*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2008, pp. 721-722; A. RIBES RIBES, *La incompatibilidad con el Derecho comunitario de un régimen fiscal sucesorio desigual por razón de la no residencia*. *STJCE de 11 de septiembre de 2008*, *Eckelkamp*, in *Noticias de la Unión Europea*, 2009, n° 299, pp., 119-124.

<sup>336</sup> Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non contempla una definizione di «politica monetaria» limitandosi a prevederne gli obiettivi, individuati dagli articoli 127(1) e 282(2) TFUE, nel mantenimento della stabilità dei prezzi e nel sostegno alle politiche economiche. Così, CGUE, *Gauweiler*, cit., p.ti 42-46.

Presidente della BCE, Mario Draghi, del 6 settembre 2012, le misure OMT sono state concepite allo scopo di preservare un'adeguata trasmissione della politica monetaria e l'unicità della medesima. Tanto basta, secondo i Giudici del Kirchberg, per ritenere il programma OMT rientrante nelle competenze della BCE, a nulla rilevando in contrario che esso possa eventualmente contribuire anche alla stabilità dell'Eurozona, che rientra invece nella politica economica, perché si tratterebbe di effetti solo potenziali e indiretti, insuscettibili di incidere sulla qualificazione delle misure annunciate dalla BCE.<sup>337</sup>

I giudici sovranazionali ricostruiscono poi il requisito di proporzionalità che deve contraddistinguere ogni misura di politica monetaria. Tale principio richiede che tutti gli atti dell'Unione europea siano idonei a realizzare gli obiettivi che perseguono, senza eccedere i limiti di quanto strettamente necessario per raggiungerli.<sup>338</sup> Quanto al programma OMT, la Corte di giustizia ha ritenuto che l'acquisto di titoli di Stato da parte della BCE sia funzionale al contrasto della volatilità dei mercati e della presenza di differenziali di rendimento estremi nei tassi di interesse dei titoli del debito pubblico.<sup>339</sup> I Giudici sovranazionali hanno inoltre ritenuto il programma OMT proporzionato in virtù del carattere limitato della sua durata nel tempo e del suo oggetto; come detto, le OMT rigaurderebbero titoli di debito pubblico con scadenza a medio-breve termine di Stati membri aderenti ad un progetto europeo di stabilizzazione macroeconomica.<sup>340</sup>

Il paradigma della proporzionalità dei programmi di politica monetaria della BCE viene inoltre approfondito in relazione all'ammissibilità del controllo giurisdizionale della Corte di giustizia.<sup>341</sup> Sebbene tali misure richiedano «scelte di natura tecnica»<sup>342</sup> i Giudici del Kirchberg affermano che la discrezionalità del SEBC postula l'effettività di alcune fondamentali garanzie procedurali, individuabili (*i*) nell'obbligo di motivazione e (*ii*) nella completezza e imparzialità dell'istruttoria.<sup>343</sup> Il controllo sulla conformità del programma OMT a tali garanzie esercitato dalla Corte di giustizia ha portato i primi commentatori della decisione *OMT/Gauweiler* a parlare di scrutinio «costruito sulle linee esterne della decisione, secondo il modello del c.d. “sindacato debole” sugli atti

---

<sup>337</sup> CGUE, *Gauweiler*, cit., p.ti 52-54.

<sup>338</sup> Cfr. a questo proposito i precedenti giurisprudenziali richiamati dai Giudici di Lussemburgo, fra i quali, CGUE, Causa C-59/11, *Association Kokopelli contro Graines Baumaux SAS*, sentenza del 12 luglio 2012.

<sup>339</sup> CGUE, *Gauweiler*, p.ti 72-73 e 76-80.

<sup>340</sup> *Ibidem*, p.ti 82-92.

<sup>341</sup> Sottolinea questo passaggio, A. CARDONE, *L'obliterazione dello stato di crisi*, cit.

<sup>342</sup> *Ibidem*, p.to 68.

<sup>343</sup> *Ibidem*, p.to 69.

delle autorità economiche».<sup>344</sup> I Giudici sovranazionali hanno infatti considerato adempiuto l'obbligo motivazionale della BCE sulla base della sola conferenza stampa del 6 settembre 2012, nonché dei progetti di atti esaminati dal Consiglio della BCE.

Analogamente quanto a profondità e struttura del sindacato, i requisiti di imparzialità e completezza dell'istruttoria sono stati verificati dalla Corte di giustizia limitandosi ad escludere che «[l']analisi della situazione economica della zona euro alla data dell'annuncio del programma controverso nei procedimenti principali [fosse] viziata da un manifesto errore di valutazione».<sup>345</sup> Il carattere «deferente» del controllo di proporzionalità operato dalla Corte di giustizia sull'operato della BCE è reso ancor più evidente dal paragrafo successivo, in cui i Giudici sovranazionali affermano che «alla luce del carattere controverso che presentano abitualmente le questioni di politica monetaria e dell'ampio potere discrezionale del SEBC, da quest'ultimo non può esigersi altro se non l'utilizzazione delle sue conoscenze specialistiche in campo economico e dei mezzi tecnici necessari di cui esso dispone al fine di effettuare la medesima analisi con la diligenza e la precisione necessarie».<sup>346</sup> In buona sostanza, ciò equivale a dire che il parametro ultimo per sindacare la completezza dell'istruttoria svolta dalla BCE è rappresentato dal grado di esaustività praticato dalla stessa istituzione controllata.<sup>347</sup>

Quanto, infine, all'ipotetica violazione del divieto di finanziamento monetario del debito sovrano contemplato dall'art. 123 TFUE, dopo aver richiamato la precedente decisione *Pringle*<sup>348</sup> e chiarito che tale norma vieta «qualsiasi assistenza finanziaria del SEBC ad uno Stato membro»,<sup>349</sup> i Giudici della Corte di giustizia hanno affermato che tale disposizione non esclude che la BCE possa acquistare titoli di uno Stato presso i suoi creditori. Tale acquisto sul mercato secondario, tuttavia, non può essere effettuato con modalità che conferiscano ad esso un «effetto equivalente» a quello dell'acquisto diretto di titoli del debito pubblico presso gli organismi pubblici degli Stati membri<sup>350</sup> e né tantomeno deve pregiudicare l'attuazione di «una sana politica di bilancio».<sup>351</sup> Il rispetto della prima condizione è assicurato, secondo i Giudici sovranazionali, da tre

---

<sup>344</sup> Cfr. A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, 13/2015, p. 6.

<sup>345</sup> CGUE, *Gauweiler*, cit., p.to 55.

<sup>346</sup> *Ibidem*, p.to 75.

<sup>347</sup> Così, A. CARDONE, *L'obliterazione dello stato di crisi*, cit.

<sup>348</sup> CGUE, *Pringle*, cit.

<sup>349</sup> CGUE, *Gauweiler*, cit., p.to 95.

<sup>350</sup> *Ibidem*, p.to 97.

<sup>351</sup> *Ibidem*, p.to 101.

caratteristiche del programma OMT, ossia: (i) la mancanza di predeterminazione dei tempi dell'acquisto e della sua durata; (ii) la previsione di un termine minimo tra l'emissione di un titolo sul mercato primario e il suo riacquisto sui mercati secondari; e (iii) l'esclusione di qualsiasi forma di annuncio anticipato degli acquisti.<sup>352</sup> Vale la pena di evidenziare, infine, che tali ultime due caratteristiche non risultano dalla decisione della BCE, ma sono desunte dalle osservazioni presentate nel giudizio dalla BCE.<sup>353</sup>

### 13. (Segue): la decisione del BVerfG nel caso OMT/Gauweiler.

Con sentenza del 21 giugno 2016, il BVerfG si è pronunciato definitivamente sul caso *OMT/Gauweiler*, dichiarando inammissibili i ricorsi diretti di costituzionalità presentati con riguardo alle azioni della BCE e infondate le questioni relative alle omissioni del Parlamento e del Governo tedesco sull'annuncio del programma OMT. La decisione dedica un numero considerevole di paragrafi all'inquadramento dei parametri del giudizio.<sup>354</sup> Il BVerfG ricostruisce approfonditamente i rapporti tra l'ordinamento giuridico dell'Unione europea e quello nazionale tedesco, a partire dal riconoscimento della preminenza del diritto dell'Unione sul diritto interno.<sup>355</sup> Ciò, nei limiti delle cessioni di sovranità autorizzate dalle leggi di ratifica dei Trattati europei e pur sempre nel rispetto di quanto previsto dal *Grundgesetz* e, quindi, a condizione che sia rispettato l'«*integrationsprogramme*» e non siano lesi i principi afferenti all'identità costituzionale della Repubblica tedesca richiamati dall'«*Europa-artikel*» (art. 23) con espresso riferimento alla cosiddetta «clausola di eternità» prevista dall'art. 79(3) GG.

Come anticipato *supra*, la stretta interdipendenza che lega il principio democratico e la salvaguardia dell'identità costituzionale tedesca fonda la riserva a favore del BVerfG della facoltà di scrutinare ogni eventuale «*deminutio*» della «forza organizzativa» del *Bundestag*, nonché ogni possibile violazione strutturale delle competenze attribuite all'Unione europea. L'insieme di tali disposizioni è rimarcato dal BVerfG sino a configurare un vero e proprio «diritto individuale alla democrazia».<sup>356</sup> In quanto ancorato alla tutela della dignità umana,<sup>357</sup> l'insieme dei principi convergenti

<sup>352</sup> CGUE, *Gauweiler*, cit., p.ti 104-107.

<sup>353</sup> Così, A. CARDONE, *L'obliterazione dello stato di crisi*, cit.

<sup>354</sup> BVerfG, 2 BvR 2728/13, cit., p.ti 115-173.

<sup>355</sup> *Ibidem*, p.to 118.

<sup>356</sup> Così, P. FARAGUNA, *La Saga OMT: il diritto all'ultima parola*, cit., p. 586. V. inoltre BVerfG, 2 BvR 2728/13, cit., p.ti 122 e ss.

<sup>357</sup> BVerfG, 2 BvR 2728/13, cit., p.ti 124-126.

in tale nozione è presidiato dalle incidenze derivanti dall'appartenenza all'Unione europea da due strumenti distinti: l'«*Identitätskontrolle*» e l'«*Ultra-vires Kontrolle*».<sup>358</sup>

Quanto allo strumento dell'*Identitätskontrolle*, i Giudici di Karlsruhe hanno anzitutto sottolineato la rispondenza di tale strumento al principio di leale collaborazione, poiché improntato alla salvaguardia dell'identità nazionale insita nella struttura fondamentale degli Stati membri sancita dall'art. 4(2) TUE.<sup>359</sup> A sostegno di tale ricostruzione, il *BVerfG* ha citato gli analoghi strumenti di tutela dei principi identificativi e irrinunciabili degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri configurati da altre Corti costituzionali (e supreme) d'Europa.<sup>360</sup> Quanto all'*Ultra-vires Kontrolle*, il *BVerfG* ha ribadito che tale strumento è attivabile dal *BVerfG* soltanto nel caso in cui le istituzioni dell'Unione eccedano le loro competenze in una misura sufficientemente qualificata. Tali casi sarebbero limitati alla violazione manifesta e strutturale di una norma sul riparto di competenze attribuite all'Unione europea.<sup>361</sup>

Delineati in questo modo i parametri del giudizio, il *BVerfG* ha poi dichiarato infondate le questioni che avevano superato il vaglio di ammissibilità. In breve, i Giudici costituzionali tedeschi hanno ritenuto che il programma OMT, nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, non concretizzi uno sconfinamento manifesto delle competenze attribuite all'Unione e non debba perciò finire sotto la scure del controllo «*ultra-vires*». Per poter approdare a tale conclusione, il *BVerfG* valorizza i parametri individuati dalla Corte di giustizia in ambito monetario, che devono essere vincolanti nell'eventuale attuazione del programma OMT stesso.

Ad avviso del *BVerfG*, la decisione dei Giudici europei ha inoltre fornito sufficienti garanzie circa la sottoposizione a un controllo giurisdizionale adeguato degli atti della BCE.<sup>362</sup> Ciò consente di garantire che l'impatto indiretto degli atti di quest'ultima sulla

---

<sup>358</sup> *Ibidem*, p.to 153.

<sup>359</sup> *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, p.to 140. A ben vedere, come peraltro già notato da un'avvertita dottrina, le differenze fra i due scrutini si stanno riducendo e il controllo *ultra vires* pare andando trasformandosi in una sotto-categoria del controllo di identità costituzionale. Cfr. a questo proposito M. PAYANDEH, *The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court Repositioning the Court within the European Constitutional Architecture*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, vol. 13, 414. Per una ricostruzione del percorso con cui la giurisprudenza costituzionale tedesca ha distinto i due tipi di controlli, v. F. SAIITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, pp. 23-78.

<sup>360</sup> *Ibidem*, p.to 142. L'elenco comprende i riferimenti alle teorie, analoghe a quella italiana dei «controlimiti» delineate dagli ordinamenti danese, estone, francese, irlandese lettone, polacco, spagnolo, ceco e britannico.

<sup>361</sup> *Ibidem*, p.ti 148-151.

<sup>362</sup> *Ibidem*, p.to 194.



politica economica degli Stati dell'Eurozona possa essere monitorato, legittimando soltanto le azioni volte a garantire la stabilità dei prezzi. A questo proposito, il *BVerfG* insiste sulla necessità di limitare il volume dei titoli di Stato che possono essere acquistati sulla base del programma OMT, che peraltro ha trovato conferma nell'affermazione dei Giudici europei per cui il volume di titoli acquistabili è intrinsecamente limitato dalla necessità di perseguire l'obiettivo di ripristinare la trasmissione della politica monetaria.<sup>363</sup> Ciò induce a ritenere del tutto residuali i casi in cui i titoli di Stato acquistati sulla base di questo programma possano essere trattenuti dal SEBC fino a scadenza dei titoli, poiché tale scelta sarebbe difficile da motivare.

Quanto al secondo fronte della materia del contendere, ossia l'ipotetica violazione del divieto di finanziamento monetario dei bilanci degli Stati membri da parte della BCE, il *BVerfG* aderisce alla prospettiva assunta dalla Corte di giustizia, secondo cui al fine di evitare che acquisti di titoli di Stato sul mercato secondario abbiano effetti equivalenti al finanziamento monetario dei bilanci degli Stati membri è necessario subordinare tali azioni ad alcune condizioni, che il *BVerfG* ribadisce in senso adesivo.<sup>364</sup> Soltanto a queste condizioni, affermano i Giudici tedeschi, la *Bundesbank* potrebbe partecipare all'attuazione del programma. In caso contrario si verificherebbe, con ogni probabilità, una violazione delle competenze attribuite sufficientemente qualificata.<sup>365</sup>

Il *BVerfG* ha escluso infine il rischio che il *Bundestag* possa considerarsi privato del proprio potere decisionale sulle scelte fondamentali in materia di bilancio,<sup>366</sup> pur confermando in capo al *Bundestag* e al Governo federale l'obbligo di vigilare sul rispetto delle condizioni precisate dalla sentenza della Corte di giustizia nell'eventuale futura attuazione del programma OMT. Con questo monito,<sup>367</sup> che ricorda in indubbiamente la costruzione ipotetica della celebre saga *Solange*,<sup>368</sup> il *BVerfG* ha

---

<sup>363</sup> *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, p.to 195.

<sup>364</sup> In particolare: (i) gli acquisti dei titoli di Stato non possono essere preventivamente annunciati; (ii) il volume complessivo dei titoli da acquistare deve essere preventivamente limitato; (iii) l'acquisto dei titoli deve avvenire dopo un lasso di tempo congruo rispetto alla loro emissione, in modo da impedire che l'acquisto sul mercato primario possa in sostanza avvenire ad opera di meri intermediari del SEBC; (iv) in base al programma possono essere acquistati soltanto titoli di Stati membri che hanno accesso al mercato; (v) i titoli in questione devono essere conservati a scadenza soltanto in via del tutto eccezionale, quando tale scelta sia motivabile in base a ragioni di politica monetaria; e (vi) venendo meno la giustificabilità in termini di politica monetaria, gli acquisti possono essere limitati a sospesi.

<sup>365</sup> *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, cit., p.to 207.

<sup>366</sup> *Ibidem*, p.ti 210-219.

<sup>367</sup> *Ibidem*, p.to 220.

<sup>368</sup> Così, P. FARAGUNA, *La Saga OMT: il diritto all'ultima parola*, cit., p. 592.

chiuso questa vicenda, facendo intendere che laddove se ne ravvisassero i presupposti la giurisdizione costituzionale potrà essere chiamata ad intervenire nuovamente.

#### 14. Il caso *Ajos*.

Il «caso *Ajos*»<sup>369</sup> trae origine dall'omonima sentenza pronunciata dalla Grande Sezione della Corte di giustizia il 19 aprile 2016 («*Ajos*»). In buona sostanza, la questione riguardava la richiesta di un lavoratore di ricevere, pur avendo raggiunto l'età pensionabile, l'indennità di licenziamento prevista dall'art. 2(a), paragrafo 1, della legge danese relativa ai lavoratori subordinati.<sup>370</sup> La domanda di pagamento, rifiutata dal datore di lavoro in virtù dell'eccezione contemplata dall'art. 2(a), paragrafo 3, della legge appena citata,<sup>371</sup> veniva accolta dal Tribunale marittimo e commerciale danese, che condannava la *Ajos* al pagamento dell'indennità a favore dell'ex dipendente.

La decisione dei giudici di primo grado era fondata, in buona parte, sulla sentenza *Ingeniørforeningen i Danmark*<sup>372</sup> pronunciata *medio tempore* dalla Corte di giustizia, secondo cui l'articolo 2(a), paragrafo 3, della legge danese sui lavoratori subordinati sarebbe stato contrario al divieto di discriminazioni in ragione dell'età espresso, fra l'altro, dagli articoli 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva comunitaria 2000/78.<sup>373</sup> Sulla base dello stesso principio,<sup>374</sup> il Tribunale marittimo e commerciale danese ha

---

<sup>369</sup> Il caso *Ajos* si compone di tre pronunce: (i) la decisione della Corte suprema danese di promuovere il rinvio pregiudiziale del 24 settembre 2014; (ii) la decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale, C-441/14, *Ajos*, cit.; e (iii) la decisione dell'*Højesterets* danese che ha definito la questione, *Dansk Industri (DI)*, cit.

<sup>370</sup> Si tratta, nello specifico, della «*Lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer (funktionærloven)*», nella versione applicabile al procedimento principale, in virtù dell'articolo 2(a), paragrafo 1: «In caso di licenziamento di un lavoratore subordinato, in servizio nella stessa azienda continuativamente per 12, 15 o 18 anni, il datore di lavoro, al momento della cessazione del rapporto di lavoro, gli corrisponde una somma pari, rispettivamente, a 1, a 2 ovvero a 3 mensilità di stipendio» (traduzione mia).

<sup>371</sup> Ai sensi dell'art. 2(a), paragrafo 3, della legge citata nella precedente nota «[l']indennità di licenziamento non viene corrisposta se, al momento della cessazione del rapporto di lavoro, il lavoratore subordinato percepirà una pensione di vecchiaia dal datore di lavoro e se ha aderito al regime previdenziale di cui trattasi prima del compimento del cinquantesimo anno di età» (traduzione mia).

<sup>372</sup> CGUE, Causa C-499/08, *Ingeniørforeningen i Danmark v Region Syddanmark*, sentenza del 12 ottobre 2010, ECLI:EU:C:2010:600. Cfr., fra gli altri, i commenti di M. P. GENTILI, *Parità di trattamento e discriminazione in ragione dell'età nella giurisprudenza comunitaria*, in *Giurisprudenza italiana*, 2011, pp. 2099-2105; M. FALSONE, *Le deroghe al divieto di discriminazione per età: un pericoloso passe-partout?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2011, II, pp. 928-937;

<sup>373</sup> Per completezza si segnala che, successivamente alla sentenza *Ingeniørforeningen i Danmark*, l'art. 2(a), paragrafo 3, della legge sui lavoratori dipendenti è stato modificato dal legislatore danese, ma solo con effetto successivo al 1° febbraio 2015. Il caso *Ajos* riguardava invece una vicenda antecedente al 1° febbraio 2015.

<sup>374</sup> È appena il caso di sottolineare che contrariamente al caso *Ajos*, che ha riguardato un rapporto di natura orizzontale, il caso *Ingeniørforeningen i Danmark* riguardava un rapporto di natura verticale. Cfr.

disapplicato l'articolo 2(a), paragrafo 3, della legge danese relativa ai lavoratori subordinati, facendo questa volta, però, applicazione diretta del principio generale del divieto di discriminazioni in ragione dell'età in una controversia di tipo orizzontale.

La società *Ajos* ha impugnato la decisione del Tribunale di primo grado ricorrendo alla Corte suprema che, successivamente all'udienza del giugno 2014, ha proposto un rinvio pregiudiziale ai Giudici sovranazionali, domandando in buona sostanza: (i) se il principio generale di non discriminazione in ragione dell'età implichi il divieto di un regime come quello danese in base al quale i lavoratori in età pensionabile non hanno diritto all'indennità di licenziamento, indipendentemente dalla loro scelta di restare o meno sul mercato del lavoro; e (ii) se il diritto dell'Unione osti a che il principio di certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento siano ritenuti prevalenti sul principio generale del divieto di discriminazione in ragione dell'età degli individui.

15. (Segue): *il rinvio pregiudiziale della Corte suprema danese.*

Discostandosi dall'approccio minimalista che solitamente caratterizza i rinvii pregiudiziali della Corte suprema danese,<sup>375</sup> l'ordinanza formulata nel caso *Ajos* è caratterizzata da un'argomentazione particolarmente dettagliata.<sup>376</sup> Anzitutto, la Corte suprema ha sottolineato che i giudici nazionali interpretano storicamente l'art. 2(a), paragrafo 3, della legge relativa ai lavoratori subordinati nel senso di escludere l'indennità di licenziamento a favore dei lavoratori che abbiano raggiunto l'età pensionabile. Di talché, un'interpretazione di tale disposizione conforme a quanto stabilito nella sentenza *Ingeniørforeningen i Danmark* sarebbe «*contra legem*».

La Corte suprema ha poi messo in discussione la possibilità stessa che il principio generale del diritto dell'Unione europea del divieto di discriminazioni in ragione dell'età potesse essere invocato orizzontalmente da un lavoratore dipendente al fine di obbligare il proprio datore di lavoro al pagamento dell'indennità di licenziamento. I

---

a tale riguardo, le conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot, presentate il 6 maggio 2010, p.to 3, ECLI:EU:C:2010:248, secondo cui «[n]on riveste alcuna importanza nel caso di specie la controversa questione se il divieto di discriminazione fondata sull'età previsto dal diritto dell'Unione possa esplicare effetti diretti anche nei rapporti fra privati («effetto diretto orizzontale»). La causa principale verte infatti su un rapporto giuridico «verticale» nel quale si confrontano un lavoratore e il suo datore di lavoro di diritto pubblico.

<sup>375</sup> Così, R. HOLDGAARD, D. ELKAN, G. K. SCHALDEMOSE, *From co-operation to collision*, cit., p. 20.

<sup>376</sup> Cfr. Corte suprema danese, sentenza del 22 settembre 2014, causa 15/2014, *Dansk Industri (DI)*, cit. Il testo integrale del rinvio è stato pubblicato sulla homepage della Corte suprema danese e nella Gazzetta ufficiale.

Giudici danesi hanno espresso notevoli perplessità in proposito, criticando severamente le conclusioni raggiunte dai Giudici europei nelle precedenti decisioni *Mangold*<sup>377</sup> e *Kücükdeveci*.<sup>378</sup> Pur riconoscendone la logica di razionalità, la Corte suprema danese è parsa dubitare seriamente che tali dottrine possano essere conciliate con le esigenze di certezza del diritto proprie dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.<sup>379</sup>

#### 16. (Segue): le conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot.

---

<sup>377</sup> CGUE, Causa C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, sentenza del 22 novembre 2005, ECLI:EU:C:2005:709. Cfr. a tale riguardo i commenti di V. PICCONE, S. SCIARRA, *Principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, obbligo di interpretazione conforme, politiche occupazionali*, in *Il Foro italiano*, 2006, IV, pp. 342-345; S. SCIARRA, *Norme imperative nazionali ed europee: le finalità del diritto del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2006, pp. 39-69; 45. L. CIARONI, *Autonomia privata e principio di non discriminazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2006, pp. 1816-1822; O. BONARDI, *Le clausole di non regresso e il divieto di discriminazione per motivi di età secondo la Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2006, 2/1, pp. 266-279; L. CALAFÀ, *Clausole di non regresso e divieti di discriminazione per età: il caso mangold e i limiti alla discrezionalità del legislatore nazionale in materia di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2006, 2, pp. 222-232; A. RICCOBONO, *L'impiego del diritto diseguale ablativo tra ragioni di politica sociale, clausole di non regresso e divieti di discriminazione: osservazioni a margine del caso Mangold*, in *Il Diritto del lavoro*, 2006, 1-2/2, pp. 15-28.

<sup>378</sup> CGUE, Causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, sentenza del 19 gennaio 2010, ECLI:EU:C:2010:21. Cfr., fra gli altri, i commenti di V. SCIARABBA, *Dopo Mangold la Corte di giustizia torna sul rapporto tra principi generali, direttive e norme interne*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, pp. 376-383; N. LAZZERINI, *Effetti diretti orizzontali dei principi generali... ma non delle direttive che li esprimono? La sentenza della Corte di giustizia nel caso Küçükdeveci*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 443-449; G. DI FEDERICO, *La sentenza Küçükdeveci e la vexata quaestio degli effetti diretti (orizzontali) delle direttive*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, II, pp. 1002-1010; L. RONCHETTI, *Del caso Küçükdeveci ovvero dell'efficacia travolgente del diritto comunitario. Solo di quello antidiscriminatorio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 2737-2748.

<sup>379</sup> I giudici della Corte suprema danese hanno richiamato a questo proposito le conclusioni - di segno particolarmente critico - presentate dall'Avvocato generale Trstenjak nel celebre caso *Dominguez*. V. Conclusioni dell'Avvocato generale Verica Trstenjak presentate l'8 settembre 2011, ECLI:EU:C:2011:559, spec. p.ti 96, 116, 125-126, 145-147 e 164-168. In buona sostanza, secondo la posizione espressa dall'Avvocato generale Trstenjak, l'approccio dei Giudici sovranazionali sarebbe contraddittorio: sebbene infatti la Corte di giustizia abbia enfatizzato come esigenze di certezza del diritto richiedano che qualsiasi regola in grado di pregiudicare gli interessi privati debba essere chiara, precisa e prevedibile, le note dottrine *Mangold* e *Kücükdeveci* non consentirebbero agli individui di prevedere quando un principio generale del diritto dell'Unione determini la disapplicazione di una disposizione nazionale. Molteplici sono state le voci critiche levatesi contro la dottrina *Mangold*, fra gli altri, cfr. la presa di posizione del Presidente emerito del *Bundesverfassungsgericht* R. HERZOG, L. GERKEN, *Stop the European Court of Justice*, in *EU Observer*, 10 settembre 2008; nonché i commenti di J. MAZÁK, M. K. MOSER, *Adjudication by reference to general principle of EU law: A second look at the Mangold case law*, in M. ADAMS - H. DE WAELE - J. MEEUSEN - G. STRAETSMAN (eds.), *Judging Europe's Judges: Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, Londra, 2013, pp. 61-86; E. SPAVENTA, *The horizontal application of fundamental rights as general principles of Union law*, in A. ARNULL - C. BARNARD - M. DOUGAN - E. SPAVENTA (Eds.), *A Constitutional Order of States, Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, 2011, Oxford, pp. 199-218; EDITORIAL COMMENT, *Horizontal direct effect: A law of diminishing coherence*, in *Common Market Law Review*, 2006, 43, pp. 1-8. Si v. *contra*, le note di K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *The role of general principles of EU law*, in A. ARNULL *et al.*, cit., pp. 179-197; and M. DOUGAN, *In Defence of Mangold*, *Ibidem*, pp. 219 e ss.

Il 25 novembre 2015 l'Avvocato generale Ives Bot ha presentato le proprie conclusioni nel caso *Ajos*.<sup>380</sup> L'Avvocato generale ha anzitutto criticato l'assunto secondo cui l'interpretazione della direttiva 2000/78 offerta dalla Corte di giustizia condurrebbe ad esiti «*contra legem*». Dopo aver ricordato l'importanza dell'interpretazione conforme al diritto comunitario e sottolineato che «l'interpretazione del diritto interno compete esclusivamente ai giudici nazionali»,<sup>381</sup> l'Avvocato generale ha ribadito che spetta esclusivamente alla Corte di giustizia «precisa[re] il senso che è ragionevole dare a un limite che la stessa ha messo all'obbligo di interpretazione conforme [al diritto UE], cioè l'interpretazione *contra legem*».<sup>382</sup>

Dovendosi intendere per «interpretazione *contra legem* [...] un'interpretazione contraria alla formulazione stessa della disposizione nazionale»,<sup>383</sup> l'Avvocato generale ha ritenuto ragionevole escludere che «[la Corte suprema] si trov[asse] in una tale situazione».<sup>384</sup> Basandosi sulla precedente decisione *Ingeniørforeningen i Danmark*, nonché sulle conclusioni presentate dall'Avvocato generale Juliane Kokott in tale procedimento,<sup>385</sup> l'Avvocato generale ha infatti ritenuto «possibile»<sup>386</sup> interpretare l'art. 2(a), paragrafo 3, della legge sui lavoratori in conformità alla direttiva 2000/78. Del resto, lo stesso governo danese nelle osservazioni depositate nell'ambito della causa che ha dato origine alla decisione *Ingeniørforeningen i Danmark* aveva ritenuto plausibile un'interpretazione della legge sui lavoratori conforme alla direttiva 2000/78.<sup>387</sup>

L'Avvocato generale ha sottolineato infine che per giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia «l'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione data dalla Corte

---

<sup>380</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot presentate il 25 novembre 2015, ECLI:EU:C:2015:776.

<sup>381</sup> *Ibidem*, p.to 52. Cfr., in questo senso, CGUE, Causa C-212/04, *Adeneler e a.*, sentenza del 4 luglio 2006, ECLI:EU:C:2006:443, p.to 103; e C-506/04, *Wilson*, sentenza del 19 settembre 2006, EU:C:2006:587, p.to 34.

<sup>382</sup> *Ibidem*, p.to 53.

<sup>383</sup> *Ibidem*, p.to 68.

<sup>384</sup> *Ibidem*, p.to 69.

<sup>385</sup> Conclusioni generali dell'Avvocato generale J. Kokott presentate il 6 maggio 2010, ECLI:EU:C:2010:248, p.to 84, secondo cui: «l'attuale applicazione restrittiva della disposizione derogatoria di cui all'articolo 2a, paragrafo 3, della [legge relativa ai lavoratori subordinati] si fonda unicamente sull'interpretazione effettuata dalla giurisprudenza danese. La sua lettera [...] potrebbe essere interpretata anche nel senso che essa si riferisce solo a quei soggetti che percepiranno effettivamente la loro pensione di anzianità, senza che debbano essere intesi automaticamente anche i soggetti che semplicemente possono percepire una pensione di anzianità».

<sup>386</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot, cit., p.to 61.

<sup>387</sup> *Ibidem*, p.to 63. Esso rilevava, infatti, che, laddove la Corte di giustizia dell'Unione europea avesse rilevato la contrarietà del diritto nazionale alla la direttiva 2000/78 «il giudice nazionale [avrebbe] dov[uto] accertare se, nell'ambito di un'interpretazione conforme alla direttiva [2000/78] dell'articolo 2a, paragrafo 3, della legge relativa ai lavoratori subordinati, si pot[esse] pervenire a un esito che riman[esse] nel quadro della [detta] direttiva senza che occorr[esse] dichiarare [la disposizione in esame] inapplicabile [...]».

nell'esercizio della competenza attribuitale dall'articolo 267 TFUE chiarisce e precisa [...] il significato e la portata di detta norma, quale deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata dal momento della sua entrata in vigore [...], con la conseguenza che i suoi effetti risalgono, in linea di principio, alla data di entrata in vigore della norma interpretata». <sup>388</sup> Ne deriva pertanto «che la norma così interpretata [dalla Corte di giustizia] può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituitisi prima della sentenza che statuisce sulla domanda d'interpretazione». <sup>389</sup>

17. (Segue): *la decisione della Corte di giustizia nel caso Ajos.*

La Corte di giustizia si è pronunciata sul caso *Ajos* il 19 aprile 2016. <sup>390</sup> Nell'affrontare il primo quesito pregiudiziale, i Giudici europei hanno ribadito il carattere di «principio generale del diritto dell'Unione europea» del divieto di discriminazione in ragione dell'età, che la direttiva 2000/78 si limiterebbe ad esprimere concretamente in materia di occupazione e condizioni di lavoro. <sup>391</sup> Detto principio trova la sua fonte, oltre che nell'art. 21 della Carta di Nizza, in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. <sup>392</sup> Ne deriva pertanto che così come gli articoli 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 ostano ad una normativa come quella prevista dall'articolo 2(a), paragrafo 3, della legge danese sui lavoratori subordinati, il principio generale di non discriminazione in base all'età osta egualmente alla medesima, determinandone finanche la disapplicazione a livello orizzontale. <sup>393</sup>

Per quanto riguarda il secondo quesito pregiudiziale, la Corte di giustizia ha ritenuto erronea la ricostruzione dell'obbligo d'interpretazione conforme prospettata dalla Corte suprema danese. A questo riguardo, i Giudici europei hanno affermato che «l'esigenza di un'interpretazione conforme include l'obbligo [...] di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto nazionale

---

<sup>388</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot, cit., p.to 79. Cfr. a questo proposito CGUE, Causa C-429/12, *Siegfried Pohl c. ÖBB Infrastruktur AG*, sentenza del 16 gennaio 2014, ECLI:EU:C:2014:12, p.to 30.

<sup>389</sup> *Ivi*. Cfr. in questo senso anche CGUE, Causa C-292/04, *Wienand Meilicke e a. c. Finanzamt Bonn-Innenstadt*, sentenza del 6 marzo 2007, ECLI:EU:C:2007:132, p.to 34 e giurisprudenza *ivi* citata.

<sup>390</sup> CGUE, *Ajos*, cit.

<sup>391</sup> *Ibidem*, cit., p.to 23.

<sup>392</sup> *Ibidem*, p.to 22. Cfr. altresì CGUE, *Mangold*, cit., p.to 74 e CGUE, *Kücükdeveci*, cit., p.ti 20-21.

<sup>393</sup> *Ibidem*, p.to 27.

incompatibile con gli scopi di una direttiva [...]».<sup>394</sup> Pertanto, la Corte danese «non poteva legittimamente ritenere impossibile interpretare la disposizione nazionale [...] conformemente al diritto dell'Unione per il solo motivo che essa aveva costantemente interpretato tale disposizione in un modo incompatibile con il diritto dell'Unione».<sup>395</sup>

In secondo luogo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ricordato che «quand'anche [la Corte suprema danese] si trovi effettivamente nell'impossibilità di procedere a un'interpretazione del diritto nazionale che sia conforme a tale direttiva, [quest'ultima avrà] tuttavia l'obbligo di assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la tutela giuridica che il diritto dell'Unione attribuisce ai soggetti dell'ordinamento, garantendone la piena efficacia e disapplicando, ove necessario, ogni disposizione della normativa nazionale contraria [al divieto di discriminazioni sulla base dell'età]».<sup>396</sup>

In terzo luogo, la Corte di giustizia ha chiarito che «un giudice nazionale non può basarsi [sui principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento] per continuare ad applicare una norma di diritto nazionale contraria al principio generale della non discriminazione in ragione dell'età, come espresso concretamente dalla direttiva 2000/78».<sup>397</sup> Ciò per due ordini di motivi: (i) in primo luogo perché la prevalenza del principio di tutela del legittimo affidamento come prospettata dai Giudici danesi comporterebbe una limitazione nel tempo degli effetti dell'interpretazione accolta dalla Corte di giustizia, in quanto, per suo tramite, detta interpretazione non troverebbe applicazione nel procedimento principale;<sup>398</sup> e (ii) in secondo luogo poiché,

---

<sup>394</sup> CGUE, *Ajos*, p.to 33. Cfr., in tal senso, CGUE, Causa C-456/98, *Centrosteel v. Adipol*, sentenza del 13 luglio 2000, ECLI:EU:C:2000:402. Cfr. a margine della decisione, i commenti di A. VENEZIA, *In tema di efficacia della direttiva sugli agenti commerciali: come volevasi dimostrare*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2000, pp. 585-595; M. MARINELLI, *Il problematico dialogo tra giudice nazionale e giudice comunitario in tema di contratti stipulati da un agente non iscritto all'albo*, in *Europa e diritto privato*, 2002, pp. 1037-1051; F. BORTOLOTTI, *Una nuova sentenza della Corte di Giustizia sui contratti con agenti non iscritti al ruolo*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2000, pp. 1242-1247; S. AUGI, F. BARATELLA, *Nuovi sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia circa l'applicabilità diretta delle direttive comunitarie*, in *The European Legal Forum*, 2001, pp. 83-87.

<sup>395</sup> CGUE, *Ajos*, p.to 34.

<sup>396</sup> *Ibidem*, p.to 35

<sup>397</sup> *Ibidem*, p.to 38

<sup>398</sup> *Ibidem*, p.to 39

in conformità con quanto stabilito nelle decisioni *Defrenne*<sup>399</sup> e *Barber*,<sup>400</sup> la tutela del legittimo affidamento non può, di regola, essere invocata per negare al privato che ha intrapreso l'azione che ha condotto la Corte a interpretare il diritto sovranazionale in senso ostativo alla norma nazionale censurata il beneficio di tale interpretazione.<sup>401</sup>

In quarto ed ultimo luogo, la Corte di giustizia ha sottolineato che la facoltà dei privati di ottenere un risarcimento per le lesioni dei loro diritti derivanti da una violazione del diritto dell'Unione non può pregiudicare l'obbligo per il giudice interno di privilegiare un'interpretazione del diritto nazionale conforme alla direttiva 2000/78, così come l'obbligo, qualora siffatta interpretazione non fosse possibile, di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie al principio di non discriminazione in ragione dell'età, né tantomeno consentire a tale giudice di far prevalere la tutela dell'affidamento di chi si sia conformato a norme contrarie al diritto dell'Unione.

I Giudici di Lussemburgo hanno pertanto respinto trasversalmente le contestazioni della Corte suprema danese e prospettato a quest'ultima due «strade» per confermare l'obbligo della società *Ajos* di versare l'indennità di licenziamento in favore del proprio ex dipendente, ossia: (i) interpretare il diritto danese conformemente al diritto comunitario; ovvero (ii) consentire all'ex lavoratore di invocare il principio generale del divieto di discriminazioni in ragione dell'età direttamente nei confronti della *Ajos*.

18. (Segue): *la decisione della Corte suprema danese*.

Con sentenza del 6 dicembre 2016 la Corte suprema danese ha rigettato entrambe le opzioni prospettate dalla Corte di giustizia.<sup>402</sup> Anzitutto, i Giudici nazionali hanno confermato di non poter interpretare l'art. 2(a), paragrafo 3, della legge sui lavoratori dipendenti in conformità alla Direttiva 2000/78. Dopo aver esaminato i lavori preparatori di tale atto normativo, la Corte suprema ha infatti ritenuto impossibile, sulla

---

<sup>399</sup> CGUE, Causa 43/75, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, sentenza dell'8 aprile 1976, ECLI:EU:C:1976:56. Cfr., M. WELBROECK, *May the Court of Justice Limit the Retrospective Operation of Its Judgments?*, in *Yearbook of European Law*, 1981, pp., 115-123; L. NEVILLE BROWN, *Air Hostesses and Discriminating Employers*, in *The Modern Law Review*, 1984, pp. 692-703; D. WYATT, *Prospective Effect of a Holding of Direct Applicability*, in *European Law Review*, 1976, pp. 399-402.

<sup>400</sup> Cfr. CGUE, Causa C-262/88, *Douglas Harvey Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group*, sentenza del 17 maggio 1990, ECLI:EU:C:1990:209, con nota di D. CURTIN, *Scalping the Community Legislator: Occupational Pensions and "Barber"*, in *Common Market Law Review*, 1990, pp. 475-506.

<sup>401</sup> CGUE, *Ajos*, p.to 41.

<sup>402</sup> Corte suprema danese, *Case n. 15/14, Ajos A/S c. The Estate left by A*, cit.



base dei principi interpretativi riconosciuti dalla legge danese, realizzare un'interpretazione dell'art. 2(a), paragrafo 3, compatibile con quanto stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella decisione *Ingeniørforeningen i Danmark*.<sup>403</sup> A sostegno di questo rilievo, i Giudici danesi hanno sottolineato che, nell'ambito di una riforma della legge sui lavoratori dipendenti intervenuta nel 1996, il legislatore danese, pur consapevole dell'interpretazione dell'art. 2(a) paragrafo 3 privilegiata dalle Corti nazionali, non ha manifestato l'intenzione di rivedere la portata di tale disposizione.

La Corte suprema è poi passata a vagliare la possibilità di riconoscere all'ex lavoratore un'indennità di licenziamento sulla base dell'efficacia diretta orizzontale del principio generale del divieto di discriminazione in ragione dell'età. Su questo punto, la decisione della Corte suprema non è stata unanime ed una maggioranza di otto giudici su nove ha concluso per l'impossibilità di ammettere efficacia diretta orizzontale ai principi generali dell'Unione europea. Pur riconoscendo alla Corte di giustizia la competenza esclusiva sul riconoscimento dell'effetto diretto delle norme di diritto sovranazionale, la Corte suprema danese ha sottolineato che «l'ammissibilità dell'efficacia diretta di una norma di diritto dell'Unione europea nel diritto danese, così come richiesto dal diritto sovranazionale, deve fondarsi in primo luogo sulla legge danese di adesione all'Unione».<sup>404</sup> La Corte suprema ha dunque ricostruito la struttura della legge danese di adesione all'Unione europea, sottolineando che l'art. 2 di tale legge conferisce alle istituzioni europee la competenza di esercitare i poteri elencati all'art. 4 della stessa legge che altrimenti sarebbero appartenuti allo Stato danese.

Fermo quanto precede, la Corte suprema danese ha ritenuto che l'efficacia diretta orizzontale del divieto di discriminazioni in ragione dell'età costituisca un principio sprovvisto di valida base legale. Ciò alla luce di una ricostruzione dettagliata dei lavori preparatori relativi alla legge danese di adesione all'Unione europea. Ebbene, ancorché all'atto di adesione della Danimarca fosse già noto il potere della Corte di giustizia di coniare i principi generali del diritto dell'Unione, non era prevista invece la possibilità che agli stessi venisse riconosciuta efficacia diretta orizzontale. Secondo la Corte suprema Danese peraltro tale conclusione non può essere messa in discussione dal fatto che la decisione *Mangold*<sup>405</sup> fosse stata nota al momento dell'adozione della legge di ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona. Ebbene, i lavori preparatori di detta legge

---

<sup>403</sup> *Folketingstidende* 1995–96, Allegato A, L 180, p. 3537.

<sup>404</sup> Corte suprema danese, *Case n. 15/14, Ajos A/S*, cit., p. 45 (traduzione mia).

<sup>405</sup> CGUE, *Mangold*, cit.

non citano tale sentenza e i Giudici europei, all'epoca, non avevano ancora avuto l'opportunità di chiarire se esigenze di certezza del diritto potessero escludere l'efficacia diretta orizzontale del principio generale del divieto di discriminazioni.

La Corte suprema danese ha dunque concluso che la legge danese di adesione all'Unione non contiene una base legale sufficiente per riconoscere efficacia diretta orizzontale al principio generale di non discriminazione in ragione dell'età così come stabilita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella decisione *Ajos* e, conseguentemente, ha escluso che tale pronuncia possa determinare l'obbligo per i giudici ordinari di non applicare l'art. 2(a), paragrafo 3, della legge danese relativa ai lavoratori subordinati nelle controversie giudiziali di natura orizzontale (fra privati).

#### *19. Considerazioni interlocutorie sul dialogo fra le Corti d'Europa.*

Le tre vicende giurisprudenziali appena esaminate testimoniano lapidariamente i punti di forza e di debolezza del dialogo fra le Corti d'Europa come strumento di decompressione dei conflitti interordinamentali.<sup>406</sup> Mentre i casi *Taricco*<sup>407</sup> e *OMT/Gauweiler*<sup>408</sup> hanno dimostrato le potenzialità dell'approccio dialogico inaugurato dalle Corti costituzionali (e supreme) d'Europa, il caso *Ajos*<sup>409</sup> ne ha rivelato le fragilità. La ricostruzione dei tre procedimenti svolta nei paragrafi precedenti consente di tracciare un'ipotesi ricostruttiva sulle ragioni che hanno condotto, nei casi *Taricco* e *OMT/Gauweiler*, al superamento dei motivi di attrito interordinamentale e, nel caso *Ajos*, all'omessa risoluzione delle frizioni interordinamentali; a tal fine, è utile sottolineare da subito le analogie che hanno caratterizzato i tre casi giurisprudenziali.

I casi *Taricco* e *OMT/Gauweiler* sono assimilabili sotto molteplici profili: (i) entrambi hanno riguardato tematiche storicamente ancorate al cuore della sovranità statale, quali il diritto penale, processuale e sostanziale, e la politica monetaria; e (ii) i rinvii pregiudiziali pronunciati in ambedue i casi giurisprudenziali sono stati sollevati sulla premessa che gli attriti interordinamentali sarebbero venuti meno ove i Giudici

---

<sup>406</sup> Qualifica il dialogo fra le Corti d'Europa come «camera di decompressione di eventuali conflitti a livello dell'identità costituzionale» P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione*, cit., p. 178. Più in generale, sul dialogo fra le Corti d'Europa quale strumento di composizione dei conflitti interordinamentali, si v. A. RUGGERI, *Sei tesi in tema di diritti fondamentali e della loro tutela attraverso il "dialogo" tra Corti europee e Corti nazionali*, in *Federalismi.it*, fasc. 18/2014, spec. p. 21 ss.

<sup>407</sup> CGUE, *Taricco*, cit.

<sup>408</sup> CGUE, *Gauweiler*, cit.

<sup>409</sup> CGUE, *Ajos*, cit.

europei, valorizzando norme e principi dell'ordinamento comunitario, avessero offerto un'interpretazione del diritto dell'Unione compatibile con l'ordinamento nazionale.<sup>410</sup>

Anche il caso *Ajos* ha presentato caratteristiche analoghe: (i) esso infatti ha riguardato l'incidenza dell'efficacia diretta orizzontale dei principi generali del diritto dell'Unione europea sul principio di certezza del diritto alla base della concezione danese del principio costituzionale della «*rule of law*»;<sup>411</sup> e (ii) è stato contraddistinto dalla proposizione di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea recante la prospettazione di una soluzione del conflitto «interna» all'ordinamento giuridico dell'Unione europea, coincidente con la possibilità di effettuare un bilanciamento tra il principio generale del divieto di discriminazioni in ragione dell'età e i principi generali di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.<sup>412</sup>

Considerata l'analogia strutturale delle questioni oggetto delle tre vicende giurisprudenziali, le ragioni che hanno determinato il diverso epilogo nel caso *Ajos* sono apparse incerte. A nostra avviso, quest'ultimo potrebbe essere dipeso dal fatto che il conflitto interordinamentale oggetto del caso *Ajos* abbia riguardato uno dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: il divieto di discriminazione,<sup>413</sup> da intendersi come premessa ineliminabile per l'esercizio delle classiche libertà comunitarie, peraltro inteso nella sua accezione più controversa di «principio generale del diritto dell'Unione europea» che la Corte di giustizia ha difeso in molteplici occasioni dalle ferventi critiche mosse contro la dottrina *Mangold*.<sup>414</sup>

La contrarietà dei Giudici sovranazionali alla cedevolezza del divieto di discriminazioni in ragione dell'età prospettata dai Giudici della Corte suprema danese potrebbe quindi essere derivata dall'esigenza irrinunciabile - di stretta derivazione sovranazionale - che le Corti degli Stati membri interpretino le norme del proprio

---

<sup>410</sup> Cfr. per quanto concerne il caso *Taricco*, Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 10 secondo cui: «[...] se la Corte di giustizia dovesse concordare con questa Corte sul significato dell'art. 325 del TFUE e della sentenza resa in causa *Taricco*, sarebbero superate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici rimettenti»; e per quanto concerne la vicenda *OMT/Gauweiler*, *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, cit., p.to 100.

<sup>411</sup> Per un inquadramento del principio di certezza del diritto nell'esperienza costituzionale danese v. H. KRUNKE, T. BAUMBACH, *The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance*, in A. ALBI - S. BARDUTZKY (Eds.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, Berlino-Heidelberg, 2019.

<sup>412</sup> Cfr., in questo senso, R. HOLDGAARD, D. ELKAN, G. K. SCHALDEMOSE, *From co-operation to collision*, cit., p. 38, ladove viene dato atto di «*an attempt to allow the ECJ to preserve its Mangold case law, but mitigate its damaging effects in Danish law -- thus a face-saving device for both parties*».

<sup>413</sup> Per una ricostruzione della rilevanza del divieto di non discriminazione nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, cfr. C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008.

<sup>414</sup> CGUE, *Mangold*, cit.

ordinamento in conformità ai valori e i principi fondamentali dell'Unione europea. Siffatta ricostruzione, come anticipato *supra*, offre argomenti per ipotizzare una sorta di «rovesciamento» a livello sovranazionale del paradigma dei «controlimiti». Ed invero, questioni interpretative come quelle oggetto del caso *Ajos* pongono la Corte di giustizia dinanzi ad un bivio fra il primato del diritto dell'Unione e la supremazia delle Costituzioni nazionali. Una scelta di questo tipo, come si avrà modo di evidenziare nella seconda parte della presente tesi di dottorato, innesca nell'interpretazione della Corte di giustizia bilanciamenti analoghi a quelli fondanti la dottrina dei «controlimiti».

Tanto basta, dunque, per ritenere che l'instaurazione di un dialogo fra le Corti supreme e la Corte di giustizia sia condizione necessaria, ma non sufficiente, per distendere gli attriti e comporre eventuali conflitti costituzionali. Affinché ciò sia possibile, è necessario che le Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri siano disposte ad interpretare la propria identità costituzionale alla luce dei principi internazionalistici che le caratterizzano;<sup>415</sup> allo stesso modo, il corretto svolgimento del dialogo interordinamentale presuppone che la Corte di giustizia dell'Unione europea sia disposta ad ascoltare le esigenze pluralistiche derivanti dalle specificità degli Stati membri, pur senza rinunciare alla tutela dei propri caratteri irrinunciabili. Questo non significa che potranno sempre essere trovate soluzioni di compromesso ma che, quand'anche a livello «micro-storico» dovessero riscontrarsi decisioni riduttive delle tutele accordate dalle Costituzioni degli Stati membri, così come dei vincoli derivanti dalla realtà giuridica sovranazionale, a livello «macro-storico» queste saranno controbilanciate da una corrispondente maturazione del «sistema sovranazionale».<sup>416</sup>

---

<sup>415</sup> Con riguardo al caso *Taricco* e all'ordinanza n. 24/2017 pronunciata dalla Corte costituzionale italiana, vi è chi in dottrina ha parlato di «concezione 'sovranista' dei diritti fondamentali». Così, F. VIGANÒ, *Le parole e i silenzi. Osservazioni sull'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale sul caso Taricco*, in *diritto penale contemporaneo*. Con riferimento alla sentenza n. 269/2017 si v. invece G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *Post AISDUE*, I (2019), spec. pp. 28-33; e C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il "cammino comunitario": invito alla discussione sulla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2017, il quale evidenzia il pericolo di una «lettura sovranista» della decisione del Giudice delle leggi. Per una panoramica di tipo comparatistico sulle clausole di apertura delle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea cfr. M. CLAES, *Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las clausolas europeas en las Constituciones nacionales: evolucion y tipologia*, in M. CARTABIA - B. DE WITTE - PEREZ TREMPES (eds.), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, 2005, pp. 123 ss.

<sup>416</sup> Come detto, è diffusa l'opinione secondo cui la progressiva affermazione di un sistema «multilivello» di garanzie ha determinato, nel complesso, una progressiva elevazione dello standard di tutela giurisdizionale dei diritti in Europa: cfr. da ultimo, A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il diritto dell'unione europea*, fasc. 1/2019, pp. 9 e ss. Inoltre si v., tra gli studiosi del diritto costituzionale, G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, in A. PREDIERI - A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2001, pp. 1 ss.; ID., *Corte Costituzionale e corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte del Lussemburgo)*, in

La ricostruzione appena prospettata pone l'onere di verificare se la recente tendenza inaugurata da alcune Corti costituzionali (e supreme) d'Europa di (ri)accentrare presso di sé l'opera di sistemazione dei rapporti fra le fonti sovranazionali e interne possa consentire un più maturo approccio delle Corti costituzionali (e supreme) verso la pregiudiziale comunitaria o se invece questa tendenza possa essere di ostacolo all'affermazione di un proficuo dialogo fra le Corti d'Europa. Questa tendenza ha riguardato anche la realtà giuridica italiana, nella quale, la Consulta ha aperto ad un uso «diffuso» del rinvio pregiudiziale nell'ambito della cosiddetta «doppia pregiudizialità».

---

*Diritto processuale amministrativo*, Vol. II, Milano, 2006, pp. 285 ss., nonché, tra gli studiosi del diritto dell'Unione europea, A. TIZZANO, *Qualche considerazione dal versante lussemburghese a proposito dei diritti fondamentali*, in *Il Foro italiano*, 2/5, 2017, pp. 73-80.



### CAPITOLO III

#### LA DOPPIA PREGIUDIZIALITÀ: DIRITTI FONDAMENTALI ALL'INCROCIO TRA COSTITUZIONE E TRATTATI

SOMMARIO: 1. Premessa: la doppia pregiudizialità nella gestione dei controlimiti. — 2. La sentenza n. 269 del 2017: una rivoluzione nella composizione della doppia pregiudizialità (?). — 3. Il seguito della sentenza n. 269/2017 nella giurisprudenza di legittimità. — 4. Le decisioni 20 e 63 del 2019: alcuni chiarimenti. — 5. L'ordinanza n. 117/2019: il quarto rinvio pregiudiziale della Consulta. — 6. Considerazioni complessive sulla «svolta» della Corte costituzionale.

#### *1. Premessa: la doppia pregiudizialità nella gestione dei controlimiti.*

Benché la cosiddetta «doppia pregiudizialità»<sup>417</sup> non attenga immediatamente alla tematica dei «controlimiti», una disamina di tale fenomeno si impone alla luce dei

---

<sup>417</sup> Per una ricostruzione generale del fenomeno si v. M. CARTABIA, *Il processo costituzionale: l'iniziativa. Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di "doppia pregiudizialità", comunitaria e costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 1997, fasc. V, pp. 222-225; G. MARTINICO, *Multiple Loyalties and Dual Preliminary: the Pains of Being a Judge in a Multilevel Legal Order*, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 10, Issue 3, Luglio 2012, pp. 871-896; M. LOSANNA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale: il diritto costituzionale (processuale) si piega al dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2014, 24 gennaio 2014. Gli interrogativi riguardanti la cosiddetta «doppia pregiudizialità» hanno riguardato anche altri Stati membri e sono giunti, in più occasioni, alla cognizione del Giudice sovranazionale, cfr. a questo proposito CGUE, Cause riunite C-188/10, *Aziz Melki*, e C-189/10, *Sélim Abdeli*, sentenza del 22 giugno 2010, ECLI:EU:C:2010:363, con commento di D. SARMIENTO, *Cuestión prejudicial y control previo de constitucionalidad. Comentario a la sentencia Melki del Tribunal de Justicia de la UE*, in *Revista española de Derecho Europeo*, 2011, n° 37, pp. 97-110; ID., *L'arrêt Melki: esquisse d'un dialogue des juges constitutionnels et européens sur toile de fond française*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2010, pp. 588-598; F. DONNAT, *La Cour de justice et la QPC: chronique d'un arrêt prévisible et imprévu*, in *Recueil Le Dalloz*, 2010, n° 26, pp. 1640-1647; C. DRIGO, *La Corte di giustizia riafferma il proprio primato: la questione prioritaria di costituzionalità al vaglio dei giudici di Lussemburgo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, pp. 1484-1490; e di F. X. MILLET, *La "question prioritaire de constitutionnalité" e il dialogo a singhiozzo tra giudici in Europa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, pp. 139-148; CGUE, Causa C-112/13, *A. c. B. e altri*, sentenza dell'11 settembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2195, con note di R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 5/2014, pp. 4089-4101; G. MARTINICO, *Il caso A. c. B. e il suo impatto sul rapporto fra Corti: un diritto per tre giudici*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 950-953; D. PARIS, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, Vol. 11, pp. 389-407; nonché CGUE, causa C-322/15, *Global Starnet Ltd c. Ministero dell'Economia e delle Finanze e Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*, sentenza del 20 dicembre 2017, ECLI:EU:C:2017:985, con nota di S. FORTUNATO, *I rapporti tra obbligo di rinvio pregiudiziale e giudizio di costituzionalità: il caso italiano dei giochi d'azzardo*, in *Il Foro italiano*, 2018, IV, pp. 434-442; A. RUGGERI, *Ancora in tema di congiunte violazioni della Costituzione e del diritto dell'Unione, dal punto di vista della Corte di giustizia (Prima Sez., 20 dicembre 2017, Global Starnet)*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 1/2018, pp. 267-279; S. FELICIONI, *La pronuncia di una Corte costituzionale non può incidere sull'obbligo dei giudici di ultima istanza di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in *Diritto Pubblico Comparato*

riflessi che questo comporta sul piano del dialogo fra le Corti d'Europa e di alcune recenti novità giurisprudenziali che hanno riguardato la nostra Corte costituzionale.

Il Giudice delle leggi è oggi pacificamente considerato una «giurisdizione nazionale» ex art. 267 TFUE e come tale è legittimato a proporre rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia, tanto nei procedimenti instaurati in via principale, quanto in quelli promossi in via incidentale. L'inquadramento del «rinvio pregiudiziale» nella cornice delle norme processuali che regola l'instaurazione del sindacato di costituzionalità ha posto fin da subito la problematica della «doppia pregiudizialità»; con questa espressione si intendono, in buona sostanza, tutti quei casi nei quali la norma applicabile nel procedimento principale presenti, contemporaneamente, profili di illegittimità costituzionale e di sospetta incompatibilità con il diritto sovranazionale.

In concreto le ipotesi che possono verificarsi sono le seguenti: (i) il giudice comune può ritenere che una norma applicabile nel giudizio *a quo* sia contraria ad una norma di diritto dell'Unione europea e, di conseguenza, incompatibile con la Costituzione per violazione indiretta delle disposizioni che garantiscono il primato del diritto sovranazionale (c.d. «doppia pregiudizialità in senso stretto»); (ii) il giudice comune può ritenere che la norma applicabile al caso concreto contrasti non solo - come nell'ipotesi *sub (i)* - con il diritto sovranazionale, ma contestualmente con altri parametri costituzionali di tipo sostanziale (c.d. «doppia pregiudizialità ampliata»); (iii) il giudice comune può inoltre ritenere che due norme, entrambe rilevanti per la risoluzione del giudizio *a quo*, siano contrarie l'una ad una norma sovranazionale e l'altra ad una disposizione costituzionale (c.d. «doppia pregiudizialità indipendente»); e (iv) il giudice comune può infine ritenere che una fonte sovranazionale applicabile alla controversia (ad es. un regolamento europeo o una direttiva *self-executing*) contrasti contemporaneamente con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano e con il diritto primario dell'Unione europea (c.d. «doppia pregiudizialità invertita»).<sup>418</sup>

In tutte queste ipotesi si verifica un concorso fra giurisdizioni: il giudice comune è chiamato a decidere il merito della controversia; la Consulta è chiamato a dirimere eventuali questioni di legittimità costituzionale; e i Giudici europei sono chiamati a risolvere le questioni sulla validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione. Si tratta

---

*ed Europeo*, fasc. 1/2018, pp. 219-226; L. MELICA, *The Unconstitutional development of the European Legal Framework*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3/2018, pp. 581-630, s. pp. 593-595.

<sup>418</sup> La schematizzazione delle ipotesi di «doppia pregiudizialità» qui proposta in sintesi si deve a M. LOSANNA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale*, cit., pp. 1-2.



pertanto di stabilire l'ordine di tali decisioni e, più in particolare, se il giudice comune debba prioritariamente rivolgersi alla Corte di giustizia o alla Corte costituzionale.

Sino al mutamento di orientamento avutosi con la sentenza n. 269 del 2017,<sup>419</sup> confermato, seppur con talune precisazioni, dalle decisioni nn. 20, 63 e 117 del 2019,<sup>420</sup> la Corte costituzionale italiana ha risolto le ipotesi di «doppia pregiudizialità» nel senso della precedenza logico-giuridica delle questioni inerenti la validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione. Invero, sin dall'ordinanza n. 536 del 1995,<sup>421</sup> il Giudice delle leggi ha demandato ai giudici comuni il dovere di dirimere preventivamente i dubbi sulla validità e l'interpretazione del diritto comunitario, coinvolgendo all'occorrenza la Corte di giustizia. Del resto, potendo la risposta dei Giudici sovranazionali determinare la disapplicazione del diritto nazionale censurato, la questione di compatibilità comunitaria incide irrimediabilmente sulla rilevanza stessa della questione di costituzionalità rendendola inammissibile fintantoché non risolta.<sup>422</sup> Tale impostazione, sicuramente coerente sotto un punto di vista teorico-formale, ha condotto tuttavia verso una progressiva emarginazione della Corte costituzionale italiana dal circuito della tutela dei diritti fondamentali operante nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione.

Per correggere tale deviazione e riacquisire un ruolo centrale nella tutela dei diritti, la Consulta ha rivisto recentemente il proprio orientamento in materia di «doppia pregiudizialità»;<sup>423</sup> con un *obiter dictum* contenuto nell'ormai celebre sentenza n. 269 del 2017,<sup>424</sup> la Consulta ha precisato la precedente impostazione in relazione ai casi in

---

<sup>419</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269/2017, cit.

<sup>420</sup> Corte costituzionale, sentenze nn. 20 e 63/2019, cit., e ordinanza n. 117/2019, cit.

<sup>421</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 536/1995, cit.

<sup>422</sup> Cfr., in argomento, R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2014, p. 7; F. SORRENTINO, *La Corte e le questioni pregiudiziali*, in AA.VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., pp. 467-478;

<sup>423</sup> Cfr. A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti*, cit., p. 5.

<sup>424</sup> Corte costituzionale, sentenza 269/2017, cit. La letteratura scaturita da tale pronuncia ha ormai assunto carattere sconfinato. V., fra gli altri, A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 3/2017, pp. 234-247; C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il "cammino comunitario": invito alla discussione sulla sentenza n. 269/2017*, cit.; L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*, ivi, 18 dicembre 2017; A. GUAZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sent. n. 269/2017*, ivi, 18 dicembre 2017; R. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, ivi, 25 gennaio 2018; ID., *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 1/2018, pp. 280-297; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 gennaio 2018; G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2018; ID., *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 2/2018, 7 maggio

cui una norma interna si ponga contemporaneamente in contrasto con la Carta di Nizza e la Costituzione. L'obiettivo perseguito dalla Consulta è indubbiamente quello di porre un freno al fenomeno di «“traboccamento” della Carta»,<sup>425</sup> in quanto potenzialmente idoneo all'equiparazione del potere di disapplicazione dei giudici comuni ad una sorta di controllo diffuso di costituzionalità capace di incrinare uno dei principi supremi del nostro ordinamento, ossia: il carattere accentrato del controllo di costituzionalità.<sup>426</sup>

## 2. La sentenza n. 269/2017: una rivoluzione nella doppia pregiudizialità (?).

La sentenza n. 269 del 2017 originava da due ordinanze di rimessione dubitative della costituzionalità dell'art. 10 della legge n. 287/1990, nella parte in cui prevede che tutte le imprese residenti in Italia, con un fatturato superiore a 50 milioni di euro, debbano obbligatoriamente versare un contributo monetario a favore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Dopo aver dichiarato infondate tali questioni di costituzionalità, giudicando detto contributo ragionevole e conforme ai principi di uguaglianza e di progressività delle imposte contemplati dalla Costituzione, i Giudici costituzionali hanno formulato una serie di precisazioni attinenti: (i) al comportamento

---

2018 L. S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter 'creativi' (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 31 gennaio 2018; A. O. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 febbraio 2018; A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei "controlimiti"*, *ivi*, 28 febbraio 2018; P. MENGOZZI, *Norme costituzionali e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un'incomprensione temporanea tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, 3, pp. 675-690; P. FARAGUNA, *Constitutional Rights First: The Italian Constitutional Court fine-tunes its "Europarechtsfreundlichkeit"*, in *Verfassungsblog*, 14 marzo 2018. C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, Studi 2018/II, pp 377-391; G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, in *federalismi.it*, fasc. 24/2018, 19 dicembre 2018; C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, in *Diritto dell'Unione europea*, Osservatorio europeo, 31 dicembre 2017; S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 10/2019, 22 maggio 2019.

<sup>425</sup> In questi termini si è espresso, pochi giorni prima del deposito della nota sentenza n. 269/2017, A. BARBERA, *La Carta dei diritti*, *cit.*, esprimendo la stessa logica di razionalità che pare aver diretto i retroscena dei lavori della Corte costituzionale. Cfr. a questo proposito, Corte costituzionale, sentenza 269/2017, *cit.*, p.to 5.3 del considerato in diritto, in cui la Consulta evidenzia esplicitamente il rischio che, in alcuni casi, «la non applicazione trasmod[i] inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge».

<sup>426</sup> Quanto alla qualità di principio supremo del sistema accentrato di giustizia costituzionale cfr. Corte costituzionale, ordinanza del 17 dicembre 2015, n. 269, secondo cui al «principio del controllo accentrato della legittimità costituzionale, [...] va riconosciuta la portata di principio supremo dell'ordinamento costituzionale».

che i giudici devono tenere dinanzi a norme di dubbia compatibilità con il diritto dell'Unione; e (ii) all'applicazione della Carta di Nizza da parte dei giudici comuni.

Sotto il primo profilo, il Giudice delle leggi ha chiarito che in caso di «doppia pregiudizialità» l'obbligo per il giudice comune di dirimere preventivamente i dubbi sulla validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione europea sussiste unicamente quando vengano in rilievo disposizioni «direttamente efficaci». Al contrario, nel caso di contrasto fra una norma interna ed una sovranazionale priva di effetti diretti spetta al Giudice delle leggi lo scrutinio della norma nazionale, tanto con riferimento ai parametri europei (così come irradiati nel nostro ordinamento per mezzo dagli articoli 11 e 117 Cost.), che con riferimento agli altri parametri individuati dal giudice rimettente.

Tale precisazione ha subito destato notevoli perplessità: non è stato chiaro, infatti, se la Corte avesse inteso limitare l'«obbligo» dei giudici comuni di procedere alla previa deliberazione dei profili di diritto dell'Unione europea o se, invece, avesse voluto imporre al giudice comune un vero e proprio «divieto» di procedere in tal senso. Nel secondo caso, l'approccio prospettato dalla Corte si sarebbe posto ragionevolmente in contrasto con i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale.<sup>427</sup> Ciò per tre ragioni principali: (i) in primo luogo perché, come più volte sottolineato dai Giudici sovranazionali, il dovere di sollevare una questione di legittimità costituzionale non può precludere la facoltà dei giudici comuni di rivolgersi ai Giudici europei;<sup>428</sup> (ii) in secondo luogo poiché in caso di contrasto con una norma priva di effetto diretto il giudice comune può accertare il diritto al risarcimento del danno causato dal «legislatore recalcitrante»,<sup>429</sup> e (iii) in terzo luogo perché la stessa

---

<sup>427</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla nota decisione CGUE, *Simmenthal*, cit.

<sup>428</sup> CGUE, *Melki e Abdéli*, cit; CGUE, *A c. B. e altri*, cit.

<sup>429</sup> CGUE, Cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, sentenza del 19 novembre 1991, ECLI:EU:C:1991:428; CGUE, Causa C-282/10, *Dominguez*, sentenza del 24 gennaio 2012, ECLI:EU:C:2012:33. Cfr. a margine di tali decisioni i commenti di P. MORI, *Novità in tema di tutela dei singoli nei confronti dello Stato inadempiente a direttive comunitarie: il caso Francovich e Bonifaci*, in *Giustizia civile*, 1992, II, pp. 513-526; M. CARTABIA, *Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni. (A proposito della sentenza "Francovich" della Corte di giustizia delle Comunità europee)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 505-519; A. CARNELUTTI, *L'arrêt "Francovich Bonifaci". L'obligation des Etats membres de réparer les dommages causés par les violations du droit communautaire*, in *Revue du marché unique européen*, 1992, pp. 187-192; J. COPPEL, *Individual Enforcement of Community Law: The Future of the Francovich Remedy*, in *EUI Working Paper Law*, 1993, n° 93/6, pp. 1-45; R. CARANTA, *La responsabilità oggettiva dei pubblici poteri per violazioni del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, Sez. I, pp. 1169-1186. L'espressione «legislatore recalcitrante» è mutuata da A. PREDIERI, *Il legislatore recalcitrante e il rimedio degli effetti diretti delle direttive comunitarie*, Passigli Editore, Firenze, 1987.

questione di stabilire se una norma europea abbia efficacia diretta può determinare la necessità di chiedere chiarimenti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.<sup>430</sup>

Le considerazioni della Consulta circa il ruolo dei giudici comuni in relazione all'applicazione della Carta di Nizza hanno posto criticità ancor più significative. Le precisazioni svolte dal Giudice delle leggi a questo riguardo sono fondate sulla premessa per cui il riconoscimento del valore dei Trattati alla Carta dei diritti dell'Unione europea avrebbe ampliato le possibilità che una norma nazionale «infranga allo stesso tempo la Costituzione e la Carta di Nizza».<sup>431</sup> Da questa constatazione il Giudice delle leggi deduce la necessità che tali violazioni siano arginate con «intervent[i] *erga omnes*» della stessa Corte costituzionale che «giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei [...] anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni, pure richiamate dall'art. 6 del TUE e dall'art. 52 comma 4 della CDFUE».

Anche questo ulteriore ordine di considerazioni, a seconda del diverso significato attribuibile alle parole della Consulta, avrebbe potuto porsi in contrasto con i principi sanciti dalla Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale. Ebbene, l'eventuale affermazione di un sindacato accentrato e contestuale sulla conformità delle norme di diritto interno alla Costituzione e alla Carta di Nizza si sarebbe posta ragionevolmente in contrasto con il diritto dell'Unione. Nessuna Corte costituzionale gode della facoltà di riservarsi il potere di interpretare la Carta di Nizza unilateralmente perché è solo nel dialogo con la Corte di Giustizia che i valori di ciascun ordinamento costituzionale possono assurgere a tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Per tale ragione una limitazione del potere dei giudici comuni di rivolgersi alla Corte di giustizia per

---

<sup>430</sup> Com'è noto, i Trattati enunciano espressamente la sola categoria della «diretta applicabilità». Per tutte le altre fonti, a cominciare dagli stessi Trattati, la fonte che ne stabilisce l'«efficacia diretta» è la giurisprudenza della Corte di giustizia.

<sup>431</sup> Un'autorevole dottrina ha sottolineato come tale premessa appaia storicamente inaccurata; di per sé, l'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali e la sua equiparazione ai Trattati in virtù dell'art. 6 TUE, non ha comportato alcuna significativa innovazione rispetto al previgente sistema di tutela dei diritti fondamentali. In particolare, la Carta dei diritti fondamentali non ha innovato il contenuto di tali diritti, già assicurati attraverso lo strumento dei principi generali del diritto europeo; né essa ha modificato l'ambito di applicazione di essi, definito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La Carta non ha innovato, di per sé, le metodologie di rilevamento e ricostruzione dei diritti, né le tecniche di bilanciamento con altri valori e interessi antagonisti, che emergono dall'ordinamento europeo ovvero dagli ordinamenti degli Stati membri; né, infine, essa ha innovato sul piano dei rapporti con altri cataloghi di diritti fondamentali, sul piano europeo e nazionale. Cfr., così, E. CANNIZZARO, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, cit., spec. pp. 24-25.

chiarimenti sull'interpretazione della Carta di Nizza avrebbe contrastato con la sentenza *Simmenthal*<sup>432</sup> e con il principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4(3) TUE.

Al contrario, ove la Consulta non avesse inteso pregiudicare il potere dei giudici nazionali di applicare la Carta di Nizza, così come interpretata dalla Corte di giustizia, la sentenza n. 269/2017 sarebbe stata ragionevolmente conforme ai principi elaborati dalla Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale. La decisione della Corte costituzionale si sarebbe così limitata ad eliminare, anche con riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, l'«obbligo» di procedere alla previa valutazione degli aspetti sovranazionali prima di poter instaurare un giudizio di legittimità costituzionale. In questo senso hanno militato fin da subito: (i) il fatto che la Corte abbia evocato «un quadro costruttivo di leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia [...] affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico»;<sup>433</sup> (ii) la circostanza che la Consulta abbia citato esplicitamente le sentenze *Melki* e *A. c. B.*,<sup>434</sup> in cui la Corte di giustizia ha ammesso la possibilità per gli Stati membri di stabilire il carattere prioritario del giudizio di costituzionalità, purché i giudici comuni restino liberi di sollevare rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia in qualunque fase del procedimento; e (iii) infine, il fatto che la stessa Corte costituzionale abbia confermato che «laddove una legge sia oggetto di dubbi di legittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la quesitone di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o invalidità del diritto dell'Unione».<sup>435</sup>

### 3. Il seguito della sentenza n. 269/2017 nella giurisprudenza di legittimità.

È indubbio che la sentenza n. 269 del 2017 abbia aperto una fase di incertezza. All'indomani della pronuncia non è stato chiaro infatti se l'*obiter dictum* in essa contenuto avesse inteso solamente invertire l'ordine di priorità nei casi di «doppia pregiudizialità» relativi a norme sovranazionali direttamente efficaci o invece

---

<sup>432</sup> CGUE, *Simmenthal*, cit.

<sup>433</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269/2017, cit., p.to 5.2. del considerato in diritto.

<sup>434</sup> CGUE, *Melki* e *Abdéli*, cit; CGUE, *A c. B. e altri*, cit.

<sup>435</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269/2017, cit., p.to 5.2 del considerato in diritto.

inaugurare un nuovo approccio nei rapporti con la Corte di Giustizia, finanche riconsiderando la propria posizione sui principi della giurisprudenza *Simmenthal*.<sup>436</sup>

Dinanzi alle ambiguità della sentenza n. 269 del 2017, i giudici di legittimità hanno assunto posizioni contrastanti; le prese di posizione della Corte di cassazione sono sembrate tuttavia convergere nell'intento di preservare il meccanismo del rinvio pregiudiziale. Gli approcci seguiti sono stati principalmente tre: (i) in una prima ordinanza,<sup>437</sup> i Giudici di legittimità hanno aderito criticamente all'*obiter* della Consulta chiedendo chiarimenti in ordine al nuovo orientamento; (ii) in un secondo provvedimento,<sup>438</sup> i Giudici romani si sono discostati dall'*obiter* della Consulta ritenendolo, in quanto tale, privo di efficacia vincolante; e (iii) in una terza ordinanza,<sup>439</sup> i Giudici della Corte di cassazione hanno proposto un'interpretazione dell'*obiter* del Giudice delle leggi in linea con i principi europei in materia di rinvio pregiudiziale.

Il primo caso riguardava l'ipotetica violazione dell'art. 47 della Carta di Nizza<sup>440</sup> da parte della normativa italiana di attuazione dell'art. 14 della direttiva UE 2003/6,<sup>441</sup> che prescrive l'adozione di sanzioni amministrative adeguate in caso di «abusi di

---

<sup>436</sup> L'ambiguità più rilevante ha riguardato il dubbio che la Consulta abbia inteso arrogarsi il diritto prioritario, se non addirittura esclusivo, di interpretare essa stessa il diritto dell'Unione alla luce dei parametri propri dell'ordinamento giuridico nazionale. Fra gli altri, hanno escluso tale conclusione G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione*, cit., p. 6, secondo cui: «l'incidente costituzionale non ha né potrebbe avere effetto impeditivo o preclusivo della successiva proposizione di un rinvio interpretativo sulla norma della CDFUE, anche per gli stessi profili che sono stati oggetto di scrutinio costituzionale. Se così non fosse, dovremmo infatti concluderne che la Corte si è autoattribuita l'interpretazione in via ultimale delle disposizioni della CDFUE (in quanto norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale), e ciò apertamente contravverrebbe al riconoscimento in capo alla Corte di Lussemburgo della funzione di nomofilachia del diritto eurounitario»; L. S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana*, cit., p. 6, secondo cui per quanto il contenuto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea «[...] possa assomigliare, anche sino a sovrapporsi, a quello di una Costituzione nazionale, la Carta rimane una fonte distinta e autonoma, che non può in nessun caso essere assimilata alle Costituzioni degli Stati membri, né la sua interpretazione può essere "attratta" dalle Corti costituzionali degli Stati membri nella sfera di queste ultime».

<sup>437</sup> Corte di Cassazione, sez. II civ., ordinanza del 16 febbraio 2018, n. 3831. Cfr. sul punto i commenti di A. RUGGERI, *Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 (a prima lettura di Cass., II sez. civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob*, in *Consulta online, Studi 2018/I*, pp. 82-86; D. TEGA, *Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione*, in *Questione giustizia*, 12 marzo 2018; L. S. ROSSI, *Il 'triangolo giurisdizionale' e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in *federalismi.it*, fasc. 16/2018, 1 agosto 2018; R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi*, cit., pp. 33-35; V. PICCONE, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 de 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di "sutura" post Corte costituzionale n. 269/2017*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 1/2018, pp. 298-329.

<sup>438</sup> Corte di cassazione, sez. lavoro, sentenza del 17 maggio 2018, n. 12108, p.to 13.

<sup>439</sup> Corte di cassazione, sez. lavoro, ordinanza del 30 maggio 2018, n. 13678.

<sup>440</sup> Corte di Cassazione, ord. n. 3831/2018, cit., p.to 11.3.6.1.

<sup>441</sup> Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato, GU L 96 del 12.4.2003, pp. 16-25.

mercato».<sup>442</sup> Dopo aver rilevato un fenomeno di «doppia pregiudizialità» derivante dall'efficacia diretta dell'art. 47 della Carta di Nizza,<sup>443</sup> i Giudici di legittimità si sono rivolti alla Corte costituzionale chiedendo chiarimenti sull'orientamento inaugurato dalla sentenza n. 269 del 2017, specie con riferimento alla possibilità per il giudice rimettente, all'esito dell'eventuale pronuncia della Corte costituzionale, di potersi rivolgere alla Corte di giustizia per gli stessi profili valutati dal Giudice delle leggi.<sup>444</sup> A questo proposito, i Giudici romani hanno sottolineato che l'eventuale limitazione della facoltà di rinvio ad «altri profili» sarebbe stata incompatibile con la decisione *Global Starnet*<sup>445</sup> pronunciata *medio tempore* dalla Corte di giustizia, nella parte in cui ha esplicitamente affermato l'intangibilità della libertà del giudice di rivolgersi alla Corte di giustizia anche quando la Consulta si sia pronunciata sugli stessi aspetti.<sup>446</sup>

Il secondo caso riguardava il divieto di discriminazioni di genere in relazione alla disciplina italiana in materia di licenziamento per superato limite di età. La Cassazione aveva in un primo momento sottoposto un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia,<sup>447</sup> la quale aveva dichiarato la legge italiana incompatibile con la direttiva pari opportunità 2006/5439,<sup>448</sup> ordinandone la disapplicazione. A seguito della pronuncia dei Giudici sovranazionali, la Corte di Cassazione ha dunque accolto il ricorso presentato dai lavoratori e rinviato al giudice di appello per la disapplicazione della normativa interna,

---

<sup>442</sup> Ora disciplinate dall'art. 30, Regolamento (UE) n.596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e2004/72/CE della Commissione, GU L 173 del 12.6.2014, pp. 1-61.

<sup>443</sup> *Ibidem*, p.to 11.3.6.7.

<sup>444</sup> *Ibidem*, p.to 11.3.6.8.

<sup>445</sup> CGUE, *Global Starnet*, cit.

<sup>446</sup> Paradossalmente, non rinviando alla Corte di giustizia, è la stessa Cassazione - in quanto giudice di ultima istanza dinanzi a un dubbio di interpretazione del diritto dell'Unione - a porsi in contrasto con i principi affermati in *Simmenthal* e *Cilfit*. Cfr. CGUE, Causa 283/81, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della sanità*, sentenza del 6 ottobre 1982, ECLI:EU:C:1982:335, spec. p.to 21. Cfr., a margine di tale decisione, i commenti di K. LENAERTS, *La modulation de l'obligation de renvoi préjudiciel*, in *Cahiers de droit européen*, 1983, pp. 471-500; H. RASMUSSEN, *The European Court's Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. Or: Acte Clair, of course! But What Does it Mean?*, in *European Law Review*, 1984, pp. 242-259; N. CATALANO, *La pericolosa teoria dell'"atto chiaro"*, in *Giustizia civile*, 1983, I, pp. 12-14; E. GIRINO, *Portata e interpretazione del diritto comunitario nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1985, pp. 567-597. Da ultimo, cfr. i commenti di A. STONE SWEET, *The Juridical Coup d'Etat and the Problem of Authority: CILFIT and Foto-Frost*, in M. POIARES MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law*, cit., pp. 201-210; P. CRAIG, *The Classics of EU Law Revisited: CILFIT and Foto-Frost*, *ivi*, pp. 185-191; D. SARMIENTO, *Cilfit and Foto-Frost: Constructing and Deconstructing Judicial Authority in Europe*, *ivi*, pp. 192-200.

<sup>447</sup> Corte di Cassazione, sez. lavoro, ordinanza del 9 marzo 2017, n. 6101.

<sup>448</sup> CGUE, Cause riunite C-142/17 e C-143/17, *Manuela Maturi e a. c. Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, Fondazione Teatro dell'Opera di Roma c. Manuela Maturi e a. e Catia Passeri c. Fondazione Teatro dell'Opera di Roma*, ordinanza del 7 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:68, p.ti 28-29 e 36-39.

sostenendo, da un lato, che la sentenza n. 269 del 2017 non sarebbe venuta in rilievo, trattandosi nello specifico caso di applicare una direttiva, anziché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e dall'altro che, secondo una prassi abituale, la Corte di Cassazione non ritiene vincolanti gli «*obiter dicta*» della Corte costituzionale.<sup>449</sup>

Il terzo caso riguardava infine il principio di non discriminazione in base dell'età in relazione all'avvenuto licenziamento di un pilota dei servizi segreti, sessantenne, per superamento dei limiti di età, ancorché il Regolamento UE applicabile al settore del trasporto aereo fissasse il limite a sessantacinque anni.<sup>450</sup> Nel caso venivano in rilievo oltre alla direttiva 2000/78,<sup>451</sup> i principi espressi nella decisione *Werner Fries*<sup>452</sup> che, pur enunciando in linea generale la parità di trattamento dei piloti di aerei, ha ritenuto la disparità di trattamento prevista dal Regolamento UE n. 1178/2011 conforme alla Carta dei diritti fondamentali di Nizza<sup>453</sup> e alla nota giurisprudenza *Küçükdeveci*.<sup>454</sup> In quest'ultimo caso, i Giudici di legittimità hanno proposto una domanda pregiudiziale alla Corte di Giustizia volta ad accertare la compatibilità della norma nazionale con il quadro normativo sovranazionale. Quanto alla decisione n. 269 del 2017, i Giudici della sezione lavoro hanno sottolineato che, in ogni caso, la stessa sentenza n. 269 del 2017 ha fatto salvo il potere del giudice comune di effettuare un rinvio pregiudiziale,<sup>455</sup> specie in ipotesi nelle quali vi sia «chiara prevalenza degli aspetti UE su quelli nazionali».

#### 4. Le decisioni 20 e 63 del 2019: alcuni chiarimenti.

Le sentenze nn. 20 e 63 del 2019<sup>456</sup> hanno segnato l'avvio di un graduale ravvicinamento del Giudice delle leggi verso i principi espressi dalla Corte di giustizia

<sup>449</sup> Corte di cassazione, sentenza n. 12108/2018, cit., p.ti 12-14.

<sup>450</sup> Regolamento (UE) n. 1178/2011 della Commissione del 3 novembre 2011 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativamente agli equipaggi dell'aviazione civile ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 311 del 25.11.2011, pagg. 1-193.

<sup>451</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, GU L 303 del 2.12.2000, pp. 16-22, nel caso in cui il Regolamento (UE) n. 1178/2011 non fosse ritenuto applicabile al caso *sub iudice*.

<sup>452</sup> CGUE, Causa C-190/16, *Werner Fries c. Lufthansa CityLine GmbH*, sentenza del 5 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:513, con nota di D. BERLIN, *65 ans, âge limite pour les métiers complexes impliquant de nombreuses personnes?*, in *La Semaine Juridique - édition générale*, 2017, n° 29, pp. 1416 e ss.

<sup>453</sup> *Ibidem*, p.ti 38 e 69.

<sup>454</sup> CGUE, *Küçükdeveci*, cit.

<sup>455</sup> Corte di cassazione, ordinanza n. 13678/2018, cit., p.to 16.

<sup>456</sup> Corte costituzionale, sentenze nn 20 e 63/2019, cit.



in materia di rinvio pregiudiziale.<sup>457</sup> Senza indugiare eccessivamente nella ricostruzione delle due decisioni, sia sufficiente in questa sede sottolineare che, mentre la prima riguardava una pretesa violazione della normativa europea sulla *privacy* derivante dall'obbligo delle pubbliche amministrazioni di pubblicare *online* la documentazione attestante i compensi ricevuti dai dirigenti pubblici, la seconda verteva sulla pretesa illegittimità costituzionale dell'esclusione di retroattività «*in mitior*» del trattamento sanzionatorio più favorevole previsto dall'art. 187-*bis* del Testo unico in materia di intermediazione finanziaria, contemplato dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 72 del 2015 attuativo della direttiva dell'Unione europea 2016/36.

Tralasciando dunque le questioni di merito trattate nelle sentenze nn. 20 e 63 del 2019, esaminiamo le affermazioni con le quali la Corte costituzionale è tornata sulla nota decisione n. 269 del 2017. Detta pronuncia - ha evidenziato la sentenza n. 20 del 2019 - ha stabilito alcuni criteri volti ad orientare le scelte del giudice che sia chiamato ad applicare una norma nazionale di dubbia legittimità costituzionale e compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Dopo aver ribadito che l'adozione di tali criteri deriva dall'opportunità di un «intervento con effetti *erga omnes*», il Giudice delle leggi ha affermato che tale intervento si rende necessario anche nei casi in cui «i principi previsti [da una direttiva] si present[ino] [...] in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea]: non solo nel senso che essi ne forniscono specificazione o attuazione, ma anche nel senso, addirittura inverso, che essi hanno costituito “modello” per quelle norme, e perciò partecipano all'evidenza della loro stessa natura [...]».<sup>458</sup>

Anche il diritto derivato dell'Unione può dunque determinare la priorità della questione di legittimità costituzionale, ingenerando l'ampliamento dei casi in cui le ipotetiche violazioni di norme sovranazionali a contenuto coincidente con quello dei principi costituzionali possano essere attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità. È indubbio, pertanto, che la sentenza n. 20 del 2019 non si sia limitata

---

<sup>457</sup> Cfr. su entrambe le decisioni G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 10/2019, 22 maggio 2019. Sulla prima cfr., inoltre, i commenti di A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte Cost. Sent. n. 20 del 2019)*, in *Consulta online*, 25 febbraio 2019, pp. 113 ss.; O. POLLICINO, F. RESTA, *Trasparenza amministrativa e riservatezza, verso nuovi equilibri: la sentenza della Corte costituzionale*, in *Agenda Digitale*, 24 febbraio 2019; G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in *Questione giustizia*, 4 marzo 2019.

<sup>458</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 20/2019, cit., p.to 2.1. del considerato in diritto.

a confermare il processo di (ri)accentramento avviato con la sentenza n. 269 del 2017, ma abbia voluto estenderlo oltre il caso in cui sia lamentata la violazione di una disposizione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale novità, che un'avvertita dottrina non ha esitato a ritenere di gravità «incalcolabile»<sup>459</sup> per l'avanzamento del processo di integrazione europea, è tuttavia temperata dalla scomparsa, tanto nella decisione n. 20 del 2019 quanto nella n. 63 dello stesso anno (rispetto alla precedente n. 269 del 2017), dell'inciso «altri profili» relativamente alla possibilità per i giudici *a quibus* di proporre rinvii pregiudiziali ex art. 267 TFUE.

Tale precisazione consente ragionevolmente di ritenere che i giudici comuni, una volta chiarita la prioritaria questione di legittimità costituzionale, siano liberi di rivolgere questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia non soltanto per profili diversi da quelli fatti valere nel giudizio di costituzionalità dinanzi alla Consulta, ma anche sulle stesse questioni laddove residuino dubbi sulla validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione. Tale conclusione può essere ricavata tanto dalla sentenza n. 20 del 2019, nella parte in cui fa salva la possibilità «[...] che i giudici comuni [...] sottopo[n]gano] alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria»,<sup>460</sup> quanto dalla decisione n. 63 del 2019 nella misura in cui è fatto salvo espressamente «il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale [...]».<sup>461</sup>

Il quadro giurisprudenziale complessivamente emergente dalle decisioni n. 20 e 63 del 2019 pare dunque condurre *l'obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 269 del 2017 nel quadro dei principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale, primi fra tutti quelli compendati nella recente pronuncia *Global Starnet*.<sup>462</sup> In tale occasione, infatti, la Corte di giustizia ha precisato che «un giudice nazionale investito di una controversia concernente il diritto dell'Unione, il quale ritenga che una norma nazionale sia non soltanto contraria a tale diritto, ma anche inficiata da vizi di costituzionalità, non è privato della facoltà o dispensato dall'obbligo, previsti dall'articolo 267 TFUE, di sottoporre alla Corte questioni relative

---

<sup>459</sup> Così, A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario*, cit., p. 113.

<sup>460</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 20/2019, cit., p.to 2.3 del considerato in diritto.

<sup>461</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 63/2019, cit., p.to 4.3 del considerato in diritto.

<sup>462</sup> CGUE, *Global Starnet*, cit.

all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione per il fatto che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto nazionale è subordinata ad un ricorso obbligatorio dinanzi ad una corte costituzionale». <sup>463</sup> Nell'ottica della Corte di giustizia è quindi requisito imprescindibile che il giudice comune mantenga il potere di sottoporre quesiti pregiudiziali anche nel caso in cui la Corte costituzionale nazionale si sia pronunciata nel senso della legittimità di norme nazionali in funzione di parametri costituzionali di contenuto pressoché analogo a quello del diritto dell'Unione europea.

5. *L'ordinanza n. 117/2019: il quarto rinvio pregiudiziale della Consulta.*

Nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte di cassazione nel già citato caso *Bolognesi*,<sup>464</sup> il Giudice delle leggi è recentemente intervenuto con due distinte pronunce: (i) con la sentenza n. 112 del 2019<sup>465</sup> ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del Testo unico in materia di intermediazione finanziaria, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo anziché del solo profitto; e (ii) con l'ordinanza n. 117 del 2019<sup>466</sup> ha invece sottoposto alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali relative all'articolo 187-*quinqüesdecies* dello stesso testo.

I quesiti posti dalla Corte costituzionale sono i seguenti: (i) se il diritto derivato dell'Unione consenta agli Stati membri di non sanzionare colui che si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità amministrativa competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative sostanzialmente penali; e (ii) in caso di risposta negativa alla prima questione, se detta lettura del diritto derivato dell'Unione europea sia compatibile con gli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

---

<sup>463</sup> CGUE, *Global Starnet*, p.to 21.

<sup>464</sup> Corte di cassazione, ord. n. 3831/2018, cit.

<sup>465</sup> Corte costituzionale, sentenza del 10 maggio 2019, n. 112.

<sup>466</sup> Corte costituzionale, ord. n. 117/2019, cit. Cfr., a margine di tale provvedimento, A. RUGGERI, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in *Consulta online*, Sudi 2019/II, pp. 242-248; S. CATALANO, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità. Osservazioni a margine dell'opportuna scelta compiuta con l'ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 4/2019, 2 luglio 2019.

Per quanto concerne più specificamente l'*obiter dictum* contenuto nella decisione n. 269 del 2017, l'ordinanza n. 117 del 2019 ha confermato tanto il potere dei giudici comuni di sottoporre alla Corte di giustizia, in qualsiasi stato del giudizio, «ogni questione pregiudiziale a loro avviso necessaria, affermato nella pronuncia n. 20 del 2019, quanto il dovere di non applicazione della norma nazionale contrastante con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, enunciato nella decisione n. 63 del 2019.

La decisione in esame è inoltre particolarmente significativa in quanto conferma l'intento della Corte costituzionale di acquisire una rinnovata posizione nelle dinamiche dialogiche interordinamentali. Quest'ultima infatti, ove i giudici raccolgano il suo invito a sollevare prioritariamente la questione di costituzionalità nelle ipotesi di «doppia pregiudizialità» riguardanti la Carta di Nizza, ha affermato di essere disponibile ad attivare il «rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta»,<sup>467</sup> potendo, «all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*».<sup>468</sup>

Questa impostazione è da salutare con favore per almeno tre ordini di motivi. In primo luogo, in quanto rappresenta la manifestazione di un chiaro «*favor*» verso un dialogo fra Corti ispirato alla «costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia».<sup>469</sup> In secondo luogo, in quanto rafforza l'impressione, già desumibile dalle precedenti decisioni nn. 20 e 63 del 2019, di voler proporre, nella tutela dei diritti fondamentali, un nuovo «patto ai giudici comuni»<sup>470</sup> nel quale è da escludersi ogni rigida preclusione.<sup>471</sup> In terzo ed ultimo luogo, in quanto testimonia la consapevolezza della Corte costituzionale sul fatto che la volontà di (ri)accentrare presso di sé la tutela dei diritti necessita la previa accettazione di un dialogo diretto con la Corte di giustizia.

---

<sup>467</sup> Corte costituzionale, ord. n. 117/2019, cit., p.to 2 del considerato in diritto.

<sup>468</sup> *Ivi*.

<sup>469</sup> *Ivi*. Il Giudice delle leggi cita espressamente quanto espresso nella precedente sentenza n. 269/2017, cit., p.to 5.2. del considerato in diritto, secondo cui «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)».

<sup>470</sup> In questo senso, S. CATALANO, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità*, cit., p. 6-7.

<sup>471</sup> In questo senso, Corte costituzionale, ord. n. 117/2019, cit., p.to 2, nella parte in cui richiama la precedente sentenza n. 20 del 2019, p.to 2.3, ove si afferma che l'esistenza di «un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione».

## 6. Considerazioni complessive sulla «svolta» della Corte costituzionale.

La disamina svolta nei paragrafi precedenti consente di interpretare la sentenza n. 269 del 2017 in maniera meno radicale di quanto lasciasse presagire inizialmente. Ci si può chiedere quali motivi abbiano spinto la Corte a modificare il proprio precedente orientamento, specie in una vicenda giurisprudenziale in cui il diritto dell'Unione veniva in rilievo solo incidentalmente. Più che da un desiderio di ridisegnare la strada tracciata in *Granital*,<sup>472</sup> la Corte sembra essere mossa dall'intento di evitare l'affermarsi di «un inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge», che potrebbe talvolta verificarsi come conseguenza dell'applicazione del criterio, da essa stessa elaborato, dell'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale non precedute dalla previa delibazione delle questioni inerenti al diritto dell'Unione europea. La Corte non rinnega dunque il criterio *Granital*, ispirato alla decisione *Simmenthal*,<sup>473</sup> ma ne precisa l'operatività nei casi di c.d. «doppia pregiudizialità».

L'attuazione del nuovo approccio dovrà però confrontarsi costantemente con i principi enunciati dalla Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale. In particolare, occorrerà tenere a mente gli insegnamenti contenuti nella nota sentenza *Simmenthal*, che ancora oggi costituisce la pietra angolare sulla configurazione del ruolo dei giudici nazionali come organo giurisdizionale dell'Unione europea. Come noto, detta pronuncia ha affermato che l'esigenza di assicurare su tutto il territorio dell'Unione un'applicazione rapida, diffusa ed uniforme del diritto sovranazionale richiede che tale funzione sia svolta dai giudici ordinari, di qualunque grado, senza che possa essere riservata alle Corti costituzionali. Quest'ultime, infatti, nonostante l'indubbia capacità di poter rimuovere con efficacia *erga omnes* le norme incompatibili con il diritto comunitario, secondo la Corte di giustizia offrono rimedi troppo lunghi per poter assicurare un'applicazione efficace e tempestiva del diritto dell'Unione europea.

Sebbene l'iniziativa assunta dalla Consulta presenti l'indiscutibile pregio di ampliare le possibilità di dialogo fra le Corti,<sup>474</sup> è auspicabile un chiarimento sulle possibili sovrapposizioni che potranno verificarsi in occasione del coinvolgimento, prioritario o successivo, della Corte costituzionale e della Corte di giustizia. Benché, infatti, una pronuncia di rigetto o di inammissibilità della Consulta non impedisca al

---

<sup>472</sup> Corte costituzionale, *Granital*, cit.

<sup>473</sup> CGUE, *Simmenthal*, cit.

<sup>474</sup> In questo senso si v. G. MARTINICO, G. REPETTO, *Fundamental Rights and Constitutional*, cit., p. 21.

giudice *a quo* di rivolgersi successivamente alla Corte di giustizia,<sup>475</sup> alcune problematiche potrebbero porsi nel caso in cui la Corte costituzionale, pronunciandosi nel senso dell'accoglimento della questione, dichiari l'incostituzionalità della norma interna, precludendo la successiva proposizione del rinvio pregiudiziale. Uno scenario di questo tipo potrebbe dar luogo a criticità circa la coesistenza dei due rimedi, specie nel caso in cui la pronuncia di accoglimento abbia ad oggetto atti nazionali attuativi di discipline sovranazionali uniformi; rispetto alle quali, in buona sostanza, le autorità legislative degli Stati membri non dispongano di alcun margine di «discrezionalità».

Per limitare l'insorgere di tali situazioni e mitigare i possibili contrasti sarà necessario un utilizzo del rinvio pregiudiziale che sia in grado di valorizzare adeguatamente i principi e i valori che compongono il nostro quadro costituzionale, primo fra tutti quello dell'apertura sovranazionale espresso dall'articolo 11 della nostra Carta costituzionale, oltre che l'utilizzo di categorie dinamiche come i principi generali derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che consentano al contempo una rilettura dell'ordinamento giuridico sovranazionale nel prisma del pluralismo e l'innalzamento degli standard di tutela che lo contraddistinguono. È pertanto da salutare con favore - perlomeno in punto di metodo - il fatto che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 117 del 2019, abbia risolto una situazione di questo tipo formulando un rinvio pregiudiziale, interpretativo e di validità, ai Giudici europei.<sup>476</sup>

---

<sup>475</sup> Ed invero, la prima e più radicale posizione assunta dalla Consulta con la sentenza n. 269/2017 pare essere stata superata dalle successive sentenze n. 20 e 63/2019, le quali sembrano confermare la possibilità per il giudice comune di formulare quesiti pregiudiziali ex art. 267 TFUE sugli stessi profili eventualmente esaminati dal Giudice delle leggi e la conseguente facoltà di disapplicare il diritto nazionale che dovesse essere ritenuto contrario al diritto dell'Unione europea direttamente efficace, incluse le norme della Carta di Nizza-Strasburgo.

<sup>476</sup> Cfr., in questo senso, G. REPETTO, *Il significato della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 25/10/19, p. 11-12.



**Parte II**

**PRIMATO DELLA COSTITUZIONE E SINDACATO SULLA VALIDITÀ E  
L'INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**





## CAPITOLO IV

### LA SALVAGUARDIA DEI PRINCIPI E DEI VALORI FONDANTI L'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Premessa: un'ipotesi ricostruttiva. — 2. I valori fondanti la costruzione giuridica sovranazionale contemplati dai Trattati. — 3. I principi strutturali dell'Unione europea e la costituzionalizzazione in via pretoria dell'ordinamento giuridico sovranazionale. — 4. (*Segue*): limiti sostanziali al potere di revisione dei Trattati sovranazionali. — 5. (*Segue*): le specificità sovranazionali come limite all'azione esterna dell'Unione. — 6. (*Segue*): la tutela dei diritti fondamentali come fondamento dell'Unione. — 7. (*Segue*): esigenze sistemiche a tutela dei diritti contemplati dalle Costituzioni. — 8. (*Segue*): il valore della «*Rule of Law*» come limite alle politiche nazionali. — 9. Il dialogo fra le Corti d'Europa come punto di emersione dell'identità europea.

#### *1. Premessa: un'ipotesi ricostruttiva.*

Ultimata la disamina delle novità derivanti dall'uso della pregiudiziale comunitaria in materia di «controlimiti», e chiarita la posizione della Corte costituzionale italiana in tema di «doppia pregiudizialità», è adesso opportuno verificare le incidenze di tali fenomeni nell'ambito del sindacato sulla validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione europea.<sup>477</sup> In altri termini, occorre adesso domandarsi se l'utilizzo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267* del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, da parte dei Giudici costituzionali (e supremi) degli Stati membri, possa influire sullo scrutinio della Corte di giustizia alterandone le cc.dd. «ponderazioni fondamentali».<sup>478</sup>

---

<sup>477</sup> In merito al sindacato sulla validità e l'interpretazione della Corte di giustizia e, più in particolare, sulla «*vexata quaestio*» della qualificazione della stessa come «Corte costituzionale», si v. G. PINO, *The European Court of Justice as a Constitutional Court. Legal Reasoning in a Comparative Perspective*, in *STALS Research Paper*, fasc. 4/2014, pp. 53; F. G. JACOBS, *Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court?*, in D. M. CURTIN - D. O'KEEFFE (eds.), *Constitutional Adjudication in European Community and National Law*, Dublino, Butterworth, 1992, pp. 25-32; A. ARNULL, *A Constitutional Court for Europe?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 6, 2003-2004, pp. 1-34; B. VESTERDORF, *A Constitutional Court for the EU?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, pp. 607-617; L. AZOULAI, *Le rôle constitutionnel de la Cour de Justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 44/1, 2008, pp. 29-46; T. TRIDIMAS, *Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction*, in *International Journal of Constitutional Law*, 9/3-4, 2011, pp. 737-756; E. SHARPSTON, G. DE BAERE, *The Court of Justice as a Constitutional Adjudicator*, in A. ARNULL - C. BERNARD - M. DOUGAN - E. SPAVENTA (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford-Portland, Hart, 2011, pp. 123-150.

<sup>478</sup> L'espressione è di J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, cit., spec. p. 181. Il significato che si intende attribuire a tale nozione è quello suggerito da S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., spec. p. 14 secondo cui: «indica il risultato del bilanciamento, intendendo questo esito come la fissazione del livello di tutela dei singoli diritti/principi che è possibile garantire in un determinato ordinamento, in un particolare momento storico, con riferimento a un caso di specie».

Pur nella consapevolezza delle complessità metodologiche che caratterizzano la comparazione dell'ordinamento sovranazionale con quello degli Stati membri,<sup>479</sup> si cercherà di dimostrare che il dialogo fra le Corti d'Europa consenta l'emersione, nel sindacato della Corte di giustizia, di opzioni interpretative e bilanciamenti analoghi a quelli caratterizzanti il sindacato di costituzionalità sui controlimiti. In particolare, si tenterà di evidenziare che i limiti costituzionali al primato del diritto dell'Unione evocati dalle Corti costituzionali degli Stati membri inducono la Corte di giustizia a precisare la propria giurisprudenza sui tratti fondanti l'ordinamento giuridico sovranazionale, traducendo i «conflitti interordinamentali» in un momento centrale per il processo di progressiva formazione di una «identità costituzionale europea».<sup>480</sup>

Si è soliti fare riferimento a questo fenomeno parlando di «costituzionalizzazione dell'Unione»,<sup>481</sup> ovvero quel processo mediante il quale l'ordinamento giuridico dell'Unione europea è andato progressivamente discostandosi dalla prospettiva del diritto delle organizzazioni internazionali, «autonomizzandosi» dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri mediante la valorizzazione dei propri principi e valori fondamentali, fra i quali la tutela dei diritti umani. La Corte di giustizia si è eretta

---

<sup>479</sup> È indubbio che l'opera di comparazione tra l'ordinamento sovranazionale e quello degli Stati membri ponga problematiche metodologiche di notevole rilievo. Cfr., in questo senso, R. DEHOUSSE, *Comparing National and EC law: the Problem of the Level of Analysis*, in *American Journal of Comparative Law*, 1994, Vol. 42, n. 4, pp. 761-781, spec. p. 769; anche in *EUI Working Papers LAW No. 94/3*, spec. p. 7.

<sup>480</sup> A questo proposito, A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT, *A Potential constitutional moment for the European Rule of Law - the Importance of Red Lines*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 983-995 parlano di un «fenomeno multiforme» (testualmente, «*multi-faceted phenomena*»). Per una ricostruzione della crisi che attualmente coinvolge la realtà giuridica europea si v. EDITORIAL COMMENTS, *Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?*, in *Common Market Law Review*, 2015, pp. 619-628; EDITORIAL COMMENTS, *The Rule of Law in the Union, the Rule of Union Law and the Rule of Law by the Union: Three interrelated problems*, in *Ibidem*, 2016, pp. 597-605; EDITORIAL COMMENTS, *About Brexit Negotiations and Enforcement Action Against Poland: The EU's Own Song of Ice and Fire*, in *Ibidem*, 2017, pp. 1309-1317; cfr. altresì M. BONELLI, *From a Community of law to a Union of values*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, pp. 793-816.

<sup>481</sup> Cfr. a questo proposito G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico*, cit., spec. pp. 793-794, secondo cui, in buona sostanza, con la formula di «costituzionalizzazione» dell'Unione europea la letteratura scientifica intende almeno due fenomeni differenti: da un lato, la progressiva «federalizzazione» dell'Unione europea, ovvero il progressivo spostamento del diritto dell'Unione dalla prospettiva del diritto delle organizzazioni internazionali a quella dei processi federalisti (si v. sul punto A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, p. 159); e dall'altro, al progressivo processo di sensibilizzazione del diritto comunitario alla tematica dei diritti fondamentali (cfr. a questo proposito G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, fasc. 2/1992, pp. 426-442; K. LENAERTS, *Fundamental Rights in the European Union*, in *European Law Review*, 2000, pp. 575 e ss.), Più in generale, per una trattazione unitaria del fenomeno si v. J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, cit. Per una posizione critica sulla lettura «costituzionale» del fenomeno europeo così come lo conosciamo oggi si v. in particolare M. LUCIANI, *Il futuro dell'Europa. Note a margine*, in *Nomos*, 2018, spec. p. 9, secondo cui «[l']Europa non ha e non può avere una Costituzione non solo per difetto delle relative condizioni storiche (che potrebbero essere solo contingenti [...]), ma per difetto (insormontabile) delle condizioni logiche [...]».

garante di questi principi e valori in una copiosa e frammentaria giurisprudenza, in buona parte oramai recepita dal processo di consolidamento dei Trattati europei.

## 2. I valori fondanti la costruzione giuridica sovranazionale contemplati dai Trattati.

Diversamente dai primi trattati comunitari,<sup>482</sup> che al riguardo erano molto generici,<sup>483</sup> a partire dall'Atto Unico Europeo il diritto primario sovranazionale ha conosciuto riferimenti sempre più rigorosi ai principi e ai valori fondanti l'Unione. Ciò anche in conseguenza dell'adozione a livello europeo di una serie di documenti normativi, primo fra tutti la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,<sup>484</sup> ma soprattutto grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia che ha sancito l'affermazione di quei valori nell'ordinamento europeo quali principi generali del diritto sovranazionale. Anche grazie a questi sviluppi, i valori dell'Unione sono oggi enunciati nel preambolo della Carta di Nizza-Strasburgo e nel Trattato sull'Unione europea.

Ai sensi dell'art. 2 TUE, l'Unione si fonda sui «valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze».<sup>485</sup> Detti valori possono essere definiti come «fondamentali» o, altrimenti, come valori «fondanti» la realtà giuridica sovranazionale.<sup>486</sup> Tale ricostruzione trova conferma indiretta nel fatto che l'art. 49 TUE elevi il rispetto di tali valori a condizione per l'adesione all'Unione europea, in linea di continuità con i criteri di Copenaghen.<sup>487</sup> Se

---

<sup>482</sup> Sull'evoluzione dell'Unione, si v. A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, cit.

<sup>483</sup> Come noto, il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea sanciva quali fondamenti della Comunità sovranazionale le quattro libertà fondamentali, l'agricoltura e i trasporti. Tale conformazione si rifletteva sui criteri di adesione, che all'epoca contemplavano la semplice condizione di Stato europeo.

<sup>484</sup> Si v. ad esempio la Dichiarazione sull'identità europea adottata a Copenaghen il 14 dicembre 1973 dai Capi di Stato e di Governo della Comunità europea. Il comunicato congiunto sul vertice di Copenaghen è consultabile in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1974, Vol. 41(1), pp. 127-129.

<sup>485</sup> Come sottolineato magistralmente da R. ADAM., A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 390, l'art. 2 TUE trova il proprio precedente diretto nell'art. I-2 Trattato costituzionale. Tale disposizione segnava in particolare una più chiara identificazione dei valori fondanti l'Unione, perché li separava da quella, più specifica, relativa alla tutela dei diritti fondamentali in cui erano in precedenza inclusi e ne faceva oggetto di una previsione autonoma, per giunta in apertura del Trattato.

<sup>486</sup> Cfr., in questo senso, L. S. ROSSI, 2, 4, 6 TUE, cit., p. 859, la quale evidenzia peraltro come tali valori siano richiamati nello stesso Preambolo del TUE, secondo cui gli Stati si ispirano «alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto».

<sup>487</sup> Il primo periodo dell'art. 49 TUE recita «[o]gni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione». Quanto ai c.d. criteri di Copenaghen, questi contemplano (i) la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia; (ii) lo stato di diritto; (iii) i diritti dell'uomo; e (iv) il rispetto delle minoranze e la loro tutela.

è indubbio che il rispetto di quest'ultimi costituisca una condizione di validità dell'azione europea,<sup>488</sup> si sono posti dubbi sul valore nei confronti degli Stati membri. Del resto, l'art. 2 TUE si limita ad affermare che i valori ivi richiamati «sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Benché questa formulazione evochi l'immagine di un enunciato ideale e politico, una simile lettura è da ritenersi riduttiva e ingenerosa: la portata precettiva dell'art. 2 TUE nei confronti degli Stati membri è confermata dal fatto che la violazione dei valori ivi contemplati possa condurre alle procedure di cui all'art. 7 TUE,<sup>489</sup> con il rischio di gravi sanzioni a carico dello Stato membro interessato, tali da comportare finanche la perdita del diritto di voto in seno al Consiglio dell'Unione europea. Non è mancato chi, peraltro, ha prospettato la possibilità, con riferimento al rispetto del valore della «*rule of law*», di ricorrere alla procedura di infrazione per violazione congiunta dei valori espressi dall'art. 2 TUE e del principio di leale collaborazione previsto dall'art. 4(3) TUE, o quantomeno di usare in tal senso il rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE.<sup>490</sup>

L'art. 2 TUE non rappresenta l'unico riferimento di diritto primario utile alla ricostruzione del quadro giuridico fondante l'Unione europea: molte altre disposizioni dei Trattati assumono rilievo a questo proposito. Ciò può dirsi in particolare per quel che concerne i principi di trasparenza e prossimità previsti dall'art. 1(2) TUE;<sup>491</sup> il valore della pace e del benessere dei popoli sanciti dall'art. 3(1) TUE;<sup>492</sup> il rispetto

---

<sup>488</sup> V. in tal senso R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 392.

<sup>489</sup> *Ibidem*, p. 391. Occorre sottolineare peraltro che, su impulso del Parlamento europeo (cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sulla situazione dei diritti fondamentali: norme e pratiche in Ungheria, P7\_TA (2013)0315), nel 2014 la Commissione europea ha introdotto una nuova procedura denominata «Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto» (v. COM (2014) 158 final, 11 marzo 2014), volta a migliorare le capacità di reazione dell'Unione a fronte di minacce o di violazioni all'interno degli Stati membri dei valori fondanti enunciati dall'art. 2 TUE, ovviando ai limiti evidenziati dagli strumenti di cui all'art. 7 TUE. Cfr. al riguardo, O. PORCHIA, *Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 «Rafforzare lo Stato di diritto»: un significativo risultato della Presidenza italiana*, in *Eurojus*, 23 febbraio 2015; L. S. ROSSI, *Un nuovo soft instrument per garantire il rispetto della Rule of Law nell'Unione europea*, in *SIDIBlog*, 11 maggio 2015.

<sup>490</sup> Cfr., a questo proposito, D. KORENOV, *On Policing Article 2 TEU Compliance - Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed*, in *Polish Yearbook of International Law*, 33, 2013, pp. 145 ss., comparando i rimedi prospettati rispettivamente da K. L. SCHEPPELE, *What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringements Actions*, novembre 2013, consultabile in *Verfassungsblog.de*; e A. VON BOGDANDY, M. KOTTMANN, C. ANTPÖHLER, J. DICKSCHEN, S. HENTREI, M. SMRKLOJ, *Reverse Solange—Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49(2), pp. 489-519.

<sup>491</sup> Sull'art. 1(2) TUE si v. L. FUMAGALLI, *Commento all'art. 1 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 7-11.

<sup>492</sup> Sull'art. 3(1) si v. L. FUMAGALLI, *Commento all'art. 3 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 11-14.

dell'uguaglianza e dell'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri previsti dall'art. 4(2) TUE;<sup>493</sup> il principio di leale collaborazione contemplato dall'art. 4(3) TUE;<sup>494</sup> i principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità di cui all'art. 5 TUE;<sup>495</sup> la tutela dei diritti fondamentali così come forgiata dall'art. 6 TUE;<sup>496</sup> la salvaguardia dei diritti correlati alla cittadinanza europea e i principi della democrazia rappresentativa di cui agli articoli 9-12 TUE;<sup>497</sup> nonché la proiezione degli stessi valori nelle relazioni esterne dell'Unione europea ai sensi degli articoli 21 TUE<sup>498</sup> e 205 TFUE<sup>499</sup> e sulle altre politiche di natura sovranazionale.<sup>500</sup>

Benché l'interpretazione sistematica delle disposizioni appena richiamate consenta di tracciare le coordinate fondamentali dell'assetto strutturale della realtà giuridica sovranazionale,<sup>501</sup> tali disposizioni non esauriscono l'«identità costituzionale europea» - a ben vedere ancora *in fieri* -, la cui ricostruzione, peraltro, non può prescindere dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, posto che buona parte delle caratteristiche specifiche dell'Unione, oltre ad essersi affermata in pronunce fra loro eterogenee del Giudice europeo, non è «comune» agli Stati membri.<sup>502</sup> Di qui la necessità di guardare all'ampia serie di interventi giurisprudenziali della Corte di Lussemburgo che ha contribuito al processo di «costituzionalizzazione» della realtà giuridica comunitaria.

---

<sup>493</sup> Sull'art. 4(2) TUE si v. M. CARTABIA, *Commento all'art. 4, par. 2 TUE*, cit.; sull'identità nazionale cfr. G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri*, cit.; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, cit.; L. S. ROSSI, 2, 4, 6 TUE, cit., spec. pp. 861-865; A. VON BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy*, cit.; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts*, cit.; F. X. MILLET, *Plaider l'identité constitutionnelle de l'État devant la Cour de justice*, cit.; e i contributi conenuti in A. SAIZ ARNAIZ - C. ALCOBERRO LLIVINA (eds.) *National Constitutional Identity and European Integration*, cit.

<sup>494</sup> Sull'art. 4(3) TUE si v. C. IANNONE, *Commento all'art. 4 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., pp. 28 e ss. Sul principio di leale collaborazione cfr. inoltre M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014 e F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: an Expectation Gab To Be Filled*, in L. S. ROSSI - F. CASOLARI (a cura di), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties*, Heidelberg, 2014, pp. 93-133.

<sup>495</sup> Sull'art. 5 TUE si v. P. DE PASQUALE, *Commento all'art. 5 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 44-54.

<sup>496</sup> Sull'art. 6 TUE si v. B. NASCIMBENE, C. SANNA, *Commento all'art. 6 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 54-70

<sup>497</sup> Sugli articoli 9, 10 e 11 si v. F. DONATI, *Commento agli articoli 9, 10 e 11 TUE*, cit., pp. 84-108; sull'art. 12 si v. P. MENGOZZI, *Commento all'art. 12 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 108-117.

<sup>498</sup> Sull'art. 21 TUE si v. E. CANNIZZARO, M. E. BARTOLONI, *Commento all'art. 21 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 222-227.

<sup>499</sup> Sull'art. 205 TFUE, si v. E. CANNIZZARO, *Commento all'art. 205 TFUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, p. 1701.

<sup>500</sup> La ricostruzione si deve a R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione*, cit., p. 391.

<sup>501</sup> Quanto alla necessità di un'interpretazione sistematica in materia si v. L. S. ROSSI, 2, 4, 6 (TUE)..., cit.

<sup>502</sup> Cfr. in questo senso, G. MARTINICO, *Building Supranational Identity: Legal Reasoning and Outcome in Kadi I and Opinion 2/13 of the Court of Justice*, in *Italian Journal of Public Law*, fasc. 2/2016, p. 239.

### 3. I principi strutturali dell'Unione europea e la costituzionalizzazione in via pretoria dell'ordinamento giuridico sovranazionale.

La Corte di giustizia ha chiarito in più occasioni i principi sistemici che conferiscono specificità alla costruzione giuridica europea. Fra questi figurano, anzitutto, quelli relativi all'assetto strutturale dell'Unione europea, che si riflettono nel principio di attribuzione delle competenze contemplato dagli articoli 4(1) e 5(1-2) TUE, nonché nell'assetto istituzionale definito dagli articoli 13 e 19 TUE. A questi si aggiungono, come chiarito nella recente decisione *X.C., Y.B., Z.A.*,<sup>503</sup> i principi dell'autonomia<sup>504</sup> e del primato del diritto sovranazionale,<sup>505</sup> dell'effetto diretto di buona parte delle norme comunitarie,<sup>506</sup> della disapplicazione delle norme interne contrarie al diritto dell'Unione direttamente applicabile o efficace<sup>507</sup> e della centralità nella costruzione europea della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.<sup>508</sup>

Un contributo determinante al processo di costituzionalizzazione dell'Unione è derivato da ulteriori pronunce dei Giudici sovranazionali. Si pensi alla giurisprudenza in materia di cosiddetti «poteri impliciti»,<sup>509</sup> in virtù della quale la Corte ha riconosciuto

---

<sup>503</sup> CGUE, Causa C-234/17, *XC, YB, ZA c. Generalprokurator*, sentenza del 24 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:853, p.ti 36-37. V. a margine di tale decisione le acute riflessioni di A. RUGGERI, *Colpi di fioretto della Corte dell'Unione al corpo della Consulta, dopo la 269/2017 (a prima lettura della sentenza della Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, XC, YB e ZA c. Austria)*, in *Rivista di Diritti Comparati*, fasc. 2/2018, pp. 99-109; si v. anche A. CORRERA, *La violazione dei diritti fondamentali nel «quadro costituzionale» europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1/2019, pp. 839-843.

<sup>504</sup> V. CGUE, *Achmea*, cit., p.ti 31-37; CGUE, *Parere 2/13*, cit., p.ti 165-167 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>505</sup> Cfr., in tal senso, CGUE, *Costa*, cit.; CGUE, *Internationale Handelsgesellschaft*, cit., p.to 3; CGUE, *Parere 1/91*, cit., p.to 21; e CGUE, *Parere 1/09*, cit., p.to 65; e CGUE, *Melloni*, cit., p.to 59.

<sup>506</sup> V., in questo senso, CGUE, *van Gend & Loos*, cit., pag. 23; CGUE, *parere 1/09*, cit., p.to 65.

<sup>507</sup> Obbligo previsto inizialmente in capo ai giudici nazionali (CGUE, *Simmenthal*, cit.) ed esteso successivamente alle pubbliche amministrazioni (CGUE, Causa C-103/88, *Fratelli Costanzo S.p.A. c. Comune di Milano*, sentenza del 22 giugno 1989, ECLI:EU:C:1989:256). Cfr. al riguardo R. CARANTA, *Sull'obbligo dell'amministrazione di disapplicare gli atti di diritto interno in contrasto con disposizioni comunitarie*, in *Il Foro amministrativo*, 1990, pp. 1372-1386; A. COLABIANCHI, *Direttive comunitarie sugli appalti: efficacia diretta per la pubblica amministrazione*, in *Giustizia civile*, 1990, I, pp. 8-10.

<sup>508</sup> V., in questo senso, CGUE, *ERT*, cit., p.to 41; CGUE, *Kremzow*, cit., p.to 14; CGUE, *Schmidberger*, cit., p.to 73; CGUE, *Kadi*, cit., p.ti 283 e 284; e CGUE, *parere 2/13*, cit., p.to 169.

<sup>509</sup> Tale principio consiste nel riconoscere in capo alla Comunità dei poteri, appunto, impliciti, necessari al conseguimento degli obiettivi programmatici previsti dai Trattati. I Giudici europei hanno affermato per la prima volta detto principio, nella sentenza CGUE, causa 20/59, *Repubblica italiana c. Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, ECLI:EU:C:1960:33, con nota di S. NERI, *Sulle competenze dell'Alta Autorità della CECA riguardo alla pubblicità dei prezzi dei trasporti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1961, pp. 87-100. Bisognerà attendere la pronuncia CGUE, causa 22/70, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee (AETS)*, sentenza del 31 marzo 1971, ECLI:EU:C:1971:32, per assistere all'affermazione del medesimo principio nel quadro della CEE. A quest'ultimo riguardo si v. A. TIZZANO, *La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della CEE*, in *Il Foro italiano*, 1971, IV, pp. 339-362; P. FOIS, *La problematica degli accordi degli Stati membri nella sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 31 marzo 1971*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1972, pp. 432-449; da ultimo cfr. P. MENGOZZI, *The EC External Competencies: From the ERTA Case to the Opinion*

che la previsione dell'art. 210 Trattato CEE (oggi art. 47 TUE) implicasse la facoltà per la Comunità europea di «stabilire [nelle relazioni esterne] dei rapporti contrattuali con gli Stati terzi per l'intera gamma degli scopi enunziati nella prima parte del trattato»;<sup>510</sup> ancora, si pensi alla giurisprudenza in materia di responsabilità degli Stati membri per violazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario<sup>511</sup> o alla giurisprudenza in punto di legittimazione democratica del processo di integrazione sovranazionale che ha conferito, nell'architettura istituzionale caratterizzante la realtà giuridica comunitaria, una valenza sempre più significativa al ruolo della camera parlamentare europea.<sup>512</sup>

Nella stessa linea ricostruttiva, la Corte ha affermato peraltro che l'Unione costituisce «un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale»<sup>513</sup> e che, «a differenza dei comuni trattati internazionali», il processo di integrazione ha istituito «un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri»<sup>514</sup> dal quale origina «[...] una comunità di diritto nel senso

---

*in the Lugano Convention*, in M. P. MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law*, cit., pp. 213-217; P. EECKHOUT, *Bold Constitutionalism and Beyond*, in *Ibidem*, pp. 218-223.

<sup>510</sup> Si v. CGUE, sentenza *AETS*, cit., p.ti 12-15.

<sup>511</sup> Già nel 1960, in occasione della pronuncia CGUE, causa 6/60, *Jean-E. Humblet c. lo Stato Belga*, sentenza del 16 dicembre 1960, ECLI:EU:C:1960:48, i Giudici europei fecero riferimento a possibili profili di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario. Detto principio è rimasto quiescente sino alla pronuncia della nota decisione CGUE, *Franovich*, cit., nella quale i Giudici dell'Unione hanno avuto modo di affermare l'inerenza del «principio della responsabilità dello Stato per i danni causati ai privati cittadini dalla violazione del diritto comunitario che gli sono imputabili [...] al sistema del trattato». Detto principio è stato esteso successivamente anche alle violazioni derivanti da decisioni di organi giurisdizionali di ultima istanza (si v. a questo proposito CGUE, causa C-224/01, *Gerhard Köbler c. Republik Österreich*, sentenza del 30 settembre 2003, ECLI:EU:C:2003:513; poi ripresa dalle successive decisioni CGUE, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo S.p.A. c. Repubblica italiana*, sentenza del 13 giugno 2006, ECLI:EU:C:2006:391; e CGUE, causa C-379/10, *Commissione c. Repubblica Italia*, sentenza del 24 novembre 2011, ECLI:EU:C:2011:775). In dottrina si v. F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per la violazione del diritto dell'Unione*, Milano, 2012; R. BIFULCO, *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2010; G. STROZZI, *Responsabilità degli Stati membri per fatto del giudice interno in violazione del diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 881; L. FUMAGALLI, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, Milano, 2000; G. TESAURO, *Responsabilité des Etats Membres pour violation du droit communautaire*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1996, pp. 27 e ss.

<sup>512</sup> L'originale art. 173 TCEE (odierno art. 263 TFUE) non menzionava il Parlamento europeo tra le istituzioni legittimate ad esperire l'azione di annullamento. In tale contesto, la Corte di giustizia, dopo una prima esitazione, (si v. a tale proposito, CGUE, causa 302/87, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, sentenza del 27 settembre 1988, ECLI:EU:C:1988:461), ha riconosciuto che le prerogative del Parlamento europeo «costituiscono uno degli elementi dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati. [...] e che] [p]ertanto, il Parlamento è legittimato ad agire dinanzi alla Corte con ricorso per annullamento avverso un atto del Consiglio o della Commissione, purché il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste [...]» (così CGUE, causa C-70/88, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, sentenza del 22 maggio 1990, ECLI:EU:C:1990:217 p.ti 21 e 22, nonché 26 e 27). Cfr. a margine di quest'ultima decisione il commento di L. DANIELE, *Parlamento europeo e Corte di giustizia: chi la dura la vince?*, in *Il foro italiano*, 1991, 1/04, pp. 1-7.

<sup>513</sup> CGUE, *van Gend & Loos*, cit., pag 23.

<sup>514</sup> CGUE, *Costa c. Enel*, cit., pag. 1144.



che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato [...]».<sup>515</sup>

Per garantire la conservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'ordinamento sovranazionale, i «Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale volto ad assicurare l'effettiva e uniforme applicazione del diritto dell'Unione»,<sup>516</sup> nell'ambito del quale «spetta ai Giudici nazionali e alla Corte di giustizia garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione, nonché la salvaguardia dei diritti riconosciuti dal diritto sovranazionale».<sup>517</sup> La «chiave di volta» di questo sistema è notoriamente rappresentata «dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'art. 267 TFUE, il quale [...] mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione europea»,<sup>518</sup> permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto, nonché in ultima istanza il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati».<sup>519</sup>

#### 4. I principi e valori fondanti l'Unione europea nel sindacato della Corte di giustizia.

Ferma l'evoluzione costituzionale che ha caratterizzato il quadro giuridico europeo negli ultimi decenni, occorre adesso verificare la rilevanza dei principi e dei valori fondanti l'Unione europea nell'ambito delle «ponderazioni fondamentali» che caratterizzano il sindacato sulla validità e l'interpretazione del diritto sovranazionale. In proposito, la Corte di giustizia è sembrata evocare una vera e propria gerarchia fra «diritto primario ordinario» e «principi fondamentali della Comunità».<sup>520</sup> Così

---

<sup>515</sup> CGUE, *Parti écologiste Les Verts c. Parlamento europeo*, cit., p.to 23, con nota di L. DANIELE, *Il Parlamento europeo dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Il Foro italiano*, 1987, IV, pp. 316-324; J.P. JACQUÉ, *Recours en annulation, campagne d'information pour l'élection du Parlement européen*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1986, pp. 500-511. Da ultimo cfr. ID., *Les Verts v The European Parliament*, in M. P. MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law*, cit., pp. 316-323; K. LENAERTS, *The Basic Constitutional Charter of a Community Based on the Rule of Law*, in *Ibidem*, pp. 295-315; A. ALEMANNI, *What Has Been, and What Could Be, Thirty Years after Les Verts/European Parliament*, in *Ibidem*, pp. 324-332; N. WALKER, *Opening or Closure? The Constitutional Intimations of the ECJ*, in *Ibidem*, pp. 333-342.

<sup>516</sup> Così, CGUE, *Parere n. 2/13*, cit., p.to 174.

<sup>517</sup> *Ibidem*, p.to 175.

<sup>518</sup> Così, CGUE, *van Gend & Loos*, cit., p. 23.

<sup>519</sup> Così, CGUE, *Parere n. 2/13*, cit., p.to 176.

<sup>520</sup> Cfr. in tal senso, O. POLLICINO, M. FICHERA, *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, 20/2019, pp. 1097-1118, spec. p. 1101; R. MASTROIANNI, *Le garanzie dei valori nell'azione esterna*, cit., 225. G. MARTINICO, *Building Supranational Identity*, cit., spec. p. 239; D. SARMIENTO, *The EU's Constitutional Core*, in A. SAIZ - C. ALCOBERRO LLIVINA (eds.), *National Constitutional Identity*, cit., pp. 177-204; N. LAVRANOS, *Revisiting Article 307 EC: The untouchable core of fundamental European constitutional law values*, in F. FONTANELLI - G. MARTINICO - P. CARROZZA

muovendosi, i Giudici sovranazionali, al pari di quanto effettuato da molte Corti costituzionali europee, hanno posto le premesse per l'emersione di una serie di «principi costituzionali»<sup>521</sup> - rappresentati, in buona sostanza, dalle specificità strutturali dell'Unione e dall'assetto valoriale fondante l'ordinamento sovranazionale - in grado di condizionare l'esito dell'interpretazione e dei bilanciamenti tipici dello scrutinio della Corte di giustizia sotto molteplici versanti, primo fra tutti la possibilità di individuare dei limiti al potere di revisione dei Trattati europei su iniziativa degli Stati membri.<sup>522</sup>

#### 4. (Segue): limiti sostanziali al potere di revisione dei Trattati sovranazionali.

Nonostante il silenzio dei Trattati sovranazionali, buona parte della dottrina sostiene da tempo l'esistenza di limiti sostanziali al potere di revisione di quest'ultimi.<sup>523</sup> A ben guardare, l'art. 48 TUE si limita a prevedere due procedure di revisione: la procedura ordinaria e la procedura semplificata. I due strumenti differiscono non soltanto per ragioni formali, ma anche per la loro portata: (i) la procedura semplificata può essere utilizzata limitatamente a modifiche riguardanti la

---

(eds.), *Shaping rule of law through dialogue: international and supranational experiences*, Groningen, 2010, p. 122 e ss.; G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2/2019, pp. 333-357, spec. p. 341.

<sup>521</sup> L'espressione «principi costituzionali» è esplicitamente usata in CGUE, *Kadi*, cit., p.to 285. A questo proposito è appena il caso sottolineare come, nel tempo, la Corte di giustizia abbia incrementato l'utilizzo di un linguaggio che riecheggia la nozione di «principi supremi dell'ordinamento» coniata dalla Corte costituzionale italiana, dato dall'utilizzo di espressioni quali: «*fondamenti stessi della Comunità*» (così, CGUE, *Kadi*, cit., p.to 4), «*le basi stesse della comunità*» (così, CGUE, *Defrenne*, cit., p.to 29; CGUE, *Simmenthal*, cit., p.to 18), «*status fondamentale dei cittadini degli Stati membri*» (così, CGUE, *Zambrano*, cit., p.to 41); «*quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri [dell'ordinamento giuridico dell'Unione]*» (così, CGUE, *Parere 2/13*, cit., p.to 158).

<sup>522</sup> Si v. G. MARTINICO, *Building Supranational Identity*, cit., p. 249, secondo cui: «*it is no coincidence that some interesting contributions in this field come from research focusing on amendments in EU law*».

<sup>523</sup> Fra gli studi che in passato si sono occupati di questo tema cfr., in particolare, R. PASSCHIER, M. STREMLER, *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2016, Vol. 5, Issue 2, pp. 337-362; B. DE WITTE, *Rules of Change in International Law: How Special is the European Community*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1994, 25, pp. 299-333; J. DA CRUZ VILAÇA, N. PIÇARRA, *Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés Européennes?*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1993, pp. 3-37; R. BIEBER, *Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté Européenne*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1993, pp. 343-350; D. CURTIN, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Review*, 1993, 30, pp. 17-69. Più in generale si v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 130, secondo cui «l'assimilazione [dei Trattati] con una costituzione è stata [...] spinta dalla Corte fino al punto di suggerire, quasi a richiamare un fenomeno tipico delle esperienze delle esperienze costituzionali nazionali, che la possibilità di revisione dei Trattati incontrerebbe un limite nei "principi fondamentali della Comunità", i quali non tollererebbero modifiche, pur se queste venissero adottate in conformità al procedimento di emendamento previsto dagli stessi Trattati».

parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, in ogni caso, non può ampliare le competenze attribuite all'Unione; (ii) al contrario, la procedura ordinaria può essere utilizzata per modificare i Trattati senza (apparenti) limitazioni di sorta, anche ampliando le competenze normative attribuite dai trattati all'Unione europea.

La Corte di giustizia ha tuttavia dimostrato, nella nota decisione *Pringle*,<sup>524</sup> che le «condizioni procedurali» previste con riferimento alla procedura semplificata di revisione dei Trattati possano tradursi in veri e propri «limiti materiali» al potere di revisione del diritto primario europeo.<sup>525</sup> Come noto, la questione riguardava la validità della decisione 2011/199/UE adottata dal Consiglio europeo nell'ambito della procedura di revisione semplificata dell'art. 136 TFUE.<sup>526</sup> La modifica concerneva l'attribuzione agli Stati membri dell'Eurozona della facoltà di istituire un meccanismo europeo di stabilità (MES) volto a salvaguardare la stabilità finanziaria degli Stati. Molti dei Paesi membri intervenuti nel procedimento pregiudiziale, unitamente al Consiglio europeo e alla Commissione, hanno sostenuto che la Corte di giustizia fosse competente ad esaminare la decisione unicamente sotto il profilo del rispetto dei requisiti procedurali previsti dall'art. 48 TUE, e non invece con riferimento ad una generale compatibilità della revisione ai Trattati europei; uno scrutinio del genere - si è sostenuto - avrebbe finito, con ogni probabilità, col precludere ogni modifica dei Trattati.<sup>527</sup>

La Corte di giustizia è risultata di avviso parzialmente diverso: dopo aver affermato la propria competenza ad esaminare la validità degli atti del Consiglio europeo,<sup>528</sup> i Giudici del *Kirchberg* hanno vagliato scrupolosamente la decisione 2011/199/UE, tanto con riferimento al divieto di estensione delle competenze dell'Unione,<sup>529</sup> quanto in relazione all'ampiezza delle modifiche che, come detto, possono riguardare unicamente le disposizioni della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.<sup>530</sup> Quest'ultimo vaglio, comportando in buona sostanza uno scrutinio circa la compatibilità fra la modifica introdotta dalla revisione e la prima parte del Trattato, ha di fatto

---

<sup>524</sup> CGUE, *Pringle*, cit., p.to 30.

<sup>525</sup> Cfr. in questo senso, R. PASSCHIER, M. STREMLER, *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law*, cit., p. 352, secondo i quali: «[a]rticle 48 seems to provide procedural constraints only. However, the questions as to whether a particular amendment can or cannot be brought about by using the simplified revision procedure may, as a practical matter, turn out to be a substantive one».

<sup>526</sup> Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (GU L 91, pag. 1).

<sup>527</sup> Conclusioni dell'Avv. Generale Kokott, presentate il 26 ottobre 2012, ECLI:EU:C:2012:675, p.to 19.

<sup>528</sup> CGUE, *Pringle*, cit., p.to 31.

<sup>529</sup> *Ibidem*, p.ti 71-76.

<sup>530</sup> *Ibidem*, p.ti 46-70.

comportato la conversione dei requisiti procedurali previsti dall'art. 48 del Trattato sull'Unione in limiti materiali alla procedura di revisione semplificata dei Trattati.

Quanto precede, benché nel silenzio dell'art. 48 TUE e più in generale del diritto primario sovranazionale, induce a ritenere ipotizzabile, ancorché limitatamente ad improbabili revisioni dei Trattati contrarie ai principi e i valori fondanti l'Unione europea, un analogo scrutinio della Corte di giustizia con riguardo alla procedura ordinaria di revisione dei Trattati. Per ricostruirne anche solo sommariamente i contenuti, occorre tuttavia proseguire nell'approfondimento del «*legal reasoning*» della Corte di giustizia, la quale, come anticipato, in molteplici pronunce è sembrata evocare l'esistenza di una vera e propria gerarchia interna al diritto primario sovranazionale, prospettando l'esistenza di elementi identificativi ed irrinunciabili della realtà europea.

5. (Segue): *le specificità sovranazionali come limite all'azione esterna dell'Unione.*

In un primo caso, relativo alla richiesta di parere formulata dalla Commissione europea in merito alla compatibilità con il diritto primario comunitario del progetto di accordo istitutivo dello «Spazio Economico Europeo», i Giudici di Lussemburgo hanno escluso la legittimità di un accordo internazionale che istituiva un sistema giurisdizionale alternativo alla Corte di giustizia.<sup>531</sup> Più nel dettaglio, l'accordo contemplava l'istituzione di un organo giurisdizionale, la «Corte SEE», che avrebbe goduto di una competenza esclusiva nella risoluzione delle controversie fra gli Stati contraenti. Dopo aver escluso che i Trattati comunitari fornissero una valida base legale per l'istituzione di una costruzione giurisdizionale di tal genere - poiché pregiudicante «l'art. 164 del Trattato CEE e, più in generale, gli stessi principi fondamentali della Comunità europea»<sup>532</sup>- i Giudici europei hanno escluso peraltro che l'eventuale introduzione di una base legale «*ad hoc*», mediante una revisione dell'art. 238 Trattato

---

<sup>531</sup> CGUE, *Parere n. 1/91*, cit. Cfr. sul provvedimento M. L. TUFANO, *La Corte di giustizia e lo Spazio Economico Europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, pp. 759-790; A. LANG, *L'accordo sullo spazio economico europeo e la compatibilità col diritto comunitario*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1992, pp. 575-599; J. AUVRET-FINCK, *Les avis 1-91 et 1-92 relatifs au projet d'accord sur la création de l'espace économique européen*, in *Cahiers de droit européen*, 1993, pp. 38-59; T. C. HARTLEY, *The European Court and the EEA*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1992, pp. 841-848.

<sup>532</sup> *Ibidem*, p.to 71.

CEE,<sup>533</sup> avrebbe rimediato tale incompatibilità, evocando l'immagine dell'intangibilità del ruolo della Corte di giustizia nell'interpretazione e applicazione dei Trattati.<sup>534</sup>

La Corte di giustizia ha seguito un ragionamento analogo nel parere relativo alla compatibilità con il diritto dell'Unione del progetto di accordo finalizzato all'istituzione del tribunale europeo dei brevetti.<sup>535</sup> Anche in questo caso i Giudici europei hanno ritenuto incompatibile con i Trattati l'attribuzione di una competenza giurisdizionale esclusiva ad un giudice esterno alla cornice sovranazionale. Ciò in quanto siffatta eventualità avrebbe privato «i giudici degli Stati membri delle loro competenze in materia di interpretazione e di applicazione del diritto dell'Unione, nonché la Corte della propria competenza a risolvere, in via pregiudiziale, le questioni proposte da detti giudici [e di conseguenza avrebbe snaturato] le competenze attribuite dai Trattati alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, le quali sono essenziali alla salvaguardia della natura stessa del diritto dell'Unione».<sup>536</sup> Ritenendo, dunque, «le funzioni attribuite, rispettivamente, ai giudici nazionali e alla Corte [...] essenziali alla salvaguardia della natura stessa dell'ordinamento istituito dai Trattati»,<sup>537</sup> i Giudici europei, anche in questo caso, hanno evocato l'immagine di un quadro di principi sistemici sottratti a svalutazioni di sorta per effetto dell'azione esterna dell'Unione.

La Corte di Lussemburgo ha ribadito la stessa linea argomentativa nel parere sul progetto d'accordo d'adesione dell'Unione europea alla CEDU, dichiarato incompatibile con i Trattati poiché non in grado di salvaguardarne le «caratteristiche

---

<sup>533</sup> *Ibidem*, p.to 72.

<sup>534</sup> *Ivi*.

<sup>535</sup> CGUE, *Parere 1/09*, cit. Cfr. su tale provvedimento R. BARATTA, *National Court sas 'Guardians' and 'Ordinary Courts' of EU Law: Opinion 1/09*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, 38, n. 4, pp. 297-320; T. LOCK, *Taking National Courts more seriously? Comment on Opinion 1/09*, in *European Law Review*, 2011, n. 4, pp. 576-588; J. ALBERTI, *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, pp. 367-396; González L. N. ALONSO, *Fundamentalismo constitucional en Luxemburgo? El Tribunal de Justicia y los límites de la autonomía del sistema jurídico de la Unión Europea a la luz del Dictamen 1/09*, in *Revista española de Derecho Europeo*, 2012, pp. 251-274.

<sup>536</sup> CGUE, *Parere 1/09*, p.to 89.

<sup>537</sup> *Ibidem*, p.to 85.

specifiche»<sup>538</sup> e «l'autonomia».<sup>539</sup> In particolare, i Giudici sovranazionali hanno ribadito che la previsione di una costruzione giurisdizionale esterna alla Corte di giustizia «[possa] incidere sulle sue competenze soltanto a condizione che siano soddisfatte le condizioni essenziali per la preservazione della natura di tali competenze e che dunque non venga pregiudicata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione».<sup>540</sup> In altri termini, affinché siano salvaguardate le specificità dell'Unione è condizione necessaria che siano preservate le prerogative della Corte di giustizia, in quanto presidio della funzionalizzazione dell'attività interpretativa alla salvaguardia dei valori e dei principi fondanti l'Unione, nonché al raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 3 TUE.<sup>541</sup>

#### 6. (Segue): la tutela dei diritti fondamentali come fondamento dell'Unione.

Ferma la natura sostanziale dei «principi sistemici» individuati nei pareri nn. 1/91,<sup>542</sup> 1/09<sup>543</sup> e 2/13<sup>544</sup> della Corte di giustizia, i Giudici sovranazionali hanno individuato limiti all'azione dell'Unione europea anche in relazione alla tutela dei diritti fondamentali. Il riferimento è alla nota pronuncia *Kadi I*,<sup>545</sup> con la quale i Giudici

---

<sup>538</sup> CGUE, Parere 2/13, cit., p.to 166. Sul punto mi sia concesso rinviare a D. PELLEGRINI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit. Cfr. altresì, F. DONATI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, cit., pp. 135-153; V. ZAGREBELSKY, *L'UE e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, 1, pp. 125-133; EDITORIAL COMMENTS, *The EU's Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!*, in *Common Market Law Review*, Vol. 52, Issue 1, 2015, pp. 1-15; G. GAJA, *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, pp. 148 e ss.; D. HALBERSTAM, *“It's the Autonomy, Stupid!” A modest defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*, in *German law journal*, 2015, Vol. 16, Issue 1, pp. 105 e ss.; C. KRENN, *Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: a Path to ECHR Accession after Opinion 2/13*, in *German Law Journal*, Special Section Opinion 2/13, Vol. 16, 2015, pp. 147 e ss.

<sup>539</sup> *Ibidem*, p.to 170.

<sup>540</sup> *Ibidem*, p.to 183.

<sup>541</sup> Cfr. a questo riguardo R. MASTROIANNI, *Le garanzie dei valori nell'azione esterna*, cit., spec. p. 223.

<sup>542</sup> CGUE, Parere 1/91, cit.

<sup>543</sup> CGUE, Parere 1/09, cit.

<sup>544</sup> CGUE, Parere 2/13, cit.

<sup>545</sup> CGUE, *Kadi*, cit. Si v., al riguardo, O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *Lotta al terrorismo, diritti e principi fondamentali, rapporti tra ordinamenti: un importante capitolo della giurisprudenza “costituzionale” europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 159-174; S. CASSESE, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - ordine comunitario e ordine globale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 10, pp. 1091-1092; E. CHITI, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - i diritti di difesa e di proprietà nell'ordinamento europeo*, in *Ibidem*, pp. 1093-1095; G. DELLA CANANEA, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - un nuovo nomos per l'ordine globale*, in *Ibidem*, pp. 1102-1204; G. VESPRINI, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - il principio del contraddittorio e le fasi comunitarie di procedimenti globali*, in *Ibidem*, pp. 1100-1102; A. SANDULLI,

europei, dopo aver confermato l'ammissibilità di deroghe ai Trattati per effetto delle esigenze internazionalistiche previste dall'articolo 351 TFUE (ex art. 234 TCE),<sup>546</sup> hanno escluso lapidariamente che tale disposizione potesse autorizzare «una deroga ai principi di libertà, di democrazia nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sanciti dall'art. 6, n. 1, TUE quale fondamento dell'Unione».<sup>547</sup> Detto altrimenti, «gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio per cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali».<sup>548</sup>

In buona sostanza, la sentenza *Kadi I* conferma l'esistenza di taluni principi costituzionali europei in grado di prevalere sulle altre disposizioni dei Trattati e, più in generale, sul diritto primario dell'Unione europea.<sup>549</sup> La tutela dei diritti fondamentali assume pertanto, come osservato da un'attenta dottrina,<sup>550</sup> una sorta di «meta-valore», una specie di «grundnorm» che, da un lato, si pone come argine nei confronti delle incidenze derivanti da fonti «esterne» all'Unione europea (si trattava in particolare di risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU), e dall'altro assume una collocazione nella gerarchia delle fonti superiore alle stesse norme del Trattato, in particolare all'art. 351

---

*Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - Caso Kadi: tre percorsi a confronto*, in *Ibidem*, pp. 1088-1090; ID., *I rapporti tra diritto europeo e diritto internazionale. Il caso Kadi: un nuoco caso Solange?*, in *Ibidem*, 2008, fasc. 5, pp. 513-520; M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali nelle misure UE contro il terrorismo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, fasc. 1, pp. 47-75; F. FABBRINI, *Silent enim leges inter arma? La Corte Suprema degli Stati Uniti e la Corte di Giustizia europea nella lotta al terrorismo?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009, fasc. 3, pp. 591-634; G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, in *Jean Monnet Working Paper*, 1/09; C. TOMUSCHAT, *The Kadi case: What Relationship is there between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the EU Legal Order*, in *Yearbook of European Law*, 2009, Vol. 28, Issue 1, pp. 654-663; E. CANNIZZARO, *Security Council Resolutions and EC fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi case*, in *Ibidem*, pp. 593-600; ID., *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, fasc. 4, pp. 1075-1078; F. SALERNO, *Quale "comunità di diritto" per il signor Kadi*, in *Ibidem*, fasc. 1, pp. 110-116; J. KOKOTT, C. SOBOTTA, *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*, in *The European Journal of International Law*, 2012, Vol. 23, n. 24, pp. 1015-1024.

<sup>546</sup> Si v. per quanto riguarda la portata dell'art. 307 del Trattato CE (ex art. 234 Trattato CEE), CGUE, Causa C-124/95, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl c. HM Treasury e Bank of England*, sentenza del 14 gennaio 1997, ECLI:EU:C:1997:8, p.ti 56-61. Cfr. sulla pronuncia E. DOBATI, A. GRATANI, *Politica commerciale comune e illecito blocco dei fondi attuato nei confronti della ex Jugoslavia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, pp. 136-137; G. RICCI, *Politica commerciale e politica di sicurezza: l'attuazione dell'embargo contro la Jugoslavia compete alla Comunità*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1997, pp. 505-506; R. PAVONI, *UN Sanctions in EU and National Law: The Centro-Com Case*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, pp. 582-612.

<sup>547</sup> CGUE, *Kadi*, cit., p.to 303.

<sup>548</sup> *Ibidem*, p.to 285.

<sup>549</sup> Si v. in tal senso A. ROSAS, L. ARMATI, *EU Constitutional Law. An Introduction*, 2011, p. 43.

<sup>550</sup> Così, R. MASTROIANNI, *Le garanzie dei valori nell'azione esterna*, cit., p. 225.

TFUE (ex articoli 307 TCE e 234 TCEE) nella parte in cui contempla il rispetto degli accordi internazionali stipulati dagli Stati membri prima dell'adesione all'Unione.<sup>551</sup>

Una conferma di questo approccio può essere rinvenuta in altre decisioni della Corte di giustizia, fra le quali assume senz'altro rilievo la nota decisione *Schmidberger*,<sup>552</sup> nella quale i Giudici sovranazionali sono parsi perfino tracciare una distinzione fra prerogative assolute e relative della tutela dei diritti fondamentali, ammettendo solo nei confronti di talune posizioni giuridiche soggettive l'ammissibilità di limitazioni, ancorché ragionevoli e proporzionate. Così muovendosi, la Corte di giustizia è sembrata non solo introdurre una distinzione fra «principi fondamentali» e «diritto primario ordinario», ma ammettere una gerarchia fra gli stessi principi fondamentali dell'Unione.<sup>553</sup> Ad ogni buon conto, la frammentarietà che ancora oggi caratterizza la posizione della Corte di giustizia non consente di giungere a considerazioni definitive ed impone di proseguire l'indagine approfondendo ulteriori terreni di attrito, primo fra tutti quello dei rapporti tra il diritto dell'Unione e le Costituzioni degli Stati membri.

#### 7. (Segue): esigenze sistemiche e tutela dei diritti contemplati dalle Costituzioni.

I principi costituzionali nazionali incidono indubbiamente sulle «ponderazioni fondamentali» che caratterizzano il sindacato della Corte di giustizia. Essi entrano in bilanciamento con gli eventuali principi comunitari confliggenti e la loro eventuale «degradazione» è valutata dai Giudici sovranazionali, oltre che alla luce dei principi di proporzionalità e di necessità, anche sotto il profilo della compatibilità con le esigenze

---

<sup>551</sup> *Ibidem*, punti 301-304, nella parte in cui si afferma che «[è] certamente vero che la Corte ha già ammesso che l'art. 234 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 307 CE), qualora ne ricorressero i presupposti d'applicazione, poteva consentire deroghe addirittura al diritto primario, ad esempio all'art. 113 del Trattato CE, relativo alla politica commerciale comune [...]. È altresì vero che l'art. 297 CE consente implicitamente che si pongano ostacoli al funzionamento del mercato comune conseguenti a misure adottate da uno Stato membro allo scopo di attuare impegni internazionali da esso assunti per mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Tuttavia, tali disposizioni non possono essere intese nel senso che autorizzano una deroga ai principi di libertà, di democrazia nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sanciti dall'art. 6, n. 1, UE quale fondamento dell'Unione. L'art. 307 CE non potrebbe infatti in alcun caso consentire di mettere in discussione i principi che fanno parte dei fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico comunitario, tra i quali quello della tutela dei diritti fondamentali, che include il controllo, ad opera del giudice comunitario, della legittimità degli atti comunitari quanto alla loro conformità a tali diritti fondamentali».

<sup>552</sup> CGUE, *Schmidberger*, cit., spec. p.ti 79-80. Per una lettura della decisione *Schmidberger* quale «applicazione della teoria dei controlimiti "al contrario"» si v. in particolare E. MOTTESE, *La protezione dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il caso Schmidberger*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Diritto internazionale. Casi e materiali*, Torino, 2013, pp. 42-49, spec. p. 49.

<sup>553</sup> Così, G. MARTINICO, *Building Supranational Identity*, cit., spec. p. 250.



sostanziali dell'ordinamento comunitario.<sup>554</sup> Laddove quest'ultime siano ritenute prevalenti sulle specificità costituzionali degli Stati membri seguirà una affermazione rigorosa del principio del primato; al contrario, ove la Corte di giustizia ritenga prevalente il valore costituzionale nazionale, ciò determinerà un'eccezione all'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, analogamente a quanto si verifica in ragione delle clausole di limitazione del primato contemplate dai Trattati europei.

Quanto precede trova evidente dimostrazione nei i noti casi *Omega*<sup>555</sup> e *Grogan*.<sup>556</sup> Il primo caso riguardava un provvedimento adottato del Sindaco di Bonn nel 1994, con cui quest'ultimo aveva vietato alla società tedesca *Omega* di praticare, nel suo «laserdromo», giochi di omicidio simulato, ritenuti contrari al principio di dignità dell'uomo consacrato dal *Grundgesetz*. A seguito di ricorso della società, la questione era giunta sino al *Bundesverwaltungsgericht* che aveva concluso per la legittimità del provvedimento interdittivo. Nel contempo, il Tribunale amministrativo federale tedesco chiedeva alla Corte di giustizia di verificare se tale soluzione non fosse contraria al diritto europeo.<sup>557</sup> I Giudici sovranazionali hanno in buona sostanza ritenuto tale misura proporzionata, precisando del pari che «non è indispensabile, a tale proposito, che una misura restrittiva emanata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa da tutti gli Stati membri relativamente alle modalità di tutela del diritto fondamentale o dell'interesse legittimo in causa»;<sup>558</sup> al contrario, «[...] la necessità e la proporzionalità delle disposizioni adottate in materia [in ragione della specifica Costituzione] non sono escluse per il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un regime di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro».<sup>559</sup>

Il caso *Grogan*<sup>560</sup> concerneva, invece, una controversia promossa dall'associazione irlandese *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd* contro alcuni

---

<sup>554</sup> Cfr. in questo senso G. MORBIDELLI, *Corte costituzionale e Corti europee*, cit., spec. p. 306.

<sup>555</sup> CGUE, *Omega*, cit. Si v. al riguardo O. POLLICINO, *Qualcosa è cambiato? La recente giurisprudenza delle Corti costituzionali dell'est vis-à-vis il processo di integrazione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, pp. 765-788; M. E. GENNUSA, *Valori costituzionali versus libertà fondamentali: la dignità umana vista dal Lussemburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 174 e ss.

<sup>556</sup> CGUE, *Grogan*, cit.

<sup>557</sup> In concreto, i Giudici tedeschi domandava ai Giudici europei di accertare se il divieto disposto dal Sindaco non si fosse tradotto: (i) in un limite alla libertà di operare in territorio tedesco per la società britannica *Pulsar* – con la quale la società *Omega* aveva concluso un contratto di franchising, riguardante appunto il gioco incriminato; e (ii) in un ostacolo, per la stessa società *Omega*, ai fini dell'importazione, dal Regno Unito, di beni di equipaggiamento del suo “laserdromo”, necessari allo svolgimento del gioco.

<sup>558</sup> CGUE, *Omega*, cit., p.to 37.

<sup>559</sup> *Ibidem*, p.ti 37 e 38.

<sup>560</sup> CGUE, Causa C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Stephen Grogan e altri*, sentenza del 4 ottobre 1991, ECLI:EU:C:1991:378. V. a questo riguardo, D. R. PHELAN, *Right to Life of The Unborn v. Promotion of Trade in Services: The European Court of Justice and the Normative*

membri di un'associazione studentesca finalizzata alla diffusione di notizie relative a cliniche straniere nelle quali era possibile accedere a pratiche abortive. In buona sostanza, la causa era finalizzata ad ottenere l'accertamento dell'illiceità della diffusione di tali informazioni, ritenuta in ultima analisi contraria alla Costituzione irlandese nella parte in cui vietava ogni attività che potesse mettere in pericolo la vita del nascituro. Di contro, i membri dell'associazione studentesca eccepivano la riconducibilità della propria attività nell'ambito della libertà comunitaria di prestazione dei servizi. La Corte di giustizia ha evitato di entrare direttamente in tale valutazione ed ha concluso nel senso che la diffusione di notizie sulle cliniche straniere effettuata dagli studenti a mero scopo informativo non potesse essere qualificata attività rientrante nella libertà di prestazione di servizi per difetto di strumentalità economica tra l'attività medica e l'informativa. Si è trattato, in verità, di una soluzione non del tutto soddisfacente e foriera di ambiguità, specie con riferimento alla possibilità che anziché di un'iniziativa studentesca si fosse trattato di pubblicità commerciale svolta direttamente da cliniche straniere, ma dietro la quale «è comunque agevole rinvenire un bilanciamento seppur criptato»<sup>561</sup> a favore delle specificità costituzionali irlandesi.

Quanto detto con riferimento al caso *Grogan* ricorda, seppur con i dovuti distinguo, l'approccio tenuto dalla Corte di giustizia nella recente decisione *Taricco II*.<sup>562</sup> Come si è avuto modo di sottolineare, infatti, detta decisione presenta un iter argomentativo non del tutto rigoroso che consente di intravedere un bilanciamento, seppur celato, a favore della specificità costituzionali italiane. Si è detto infatti come, dopo aver richiamato la nota decisione *Åkerberg Fransson* relativamente alla possibilità per il giudice nazionale di scrutinare una disposizione o un provvedimento attuativo del diritto dell'Unione secondo gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, la Corte di giustizia abbia omesso di verificare se tale applicazione poteva minare «il livello di tutela previsto dalla Carta [...], il primato, l'unità [o] l'effettività del diritto dell'Unione»;<sup>563</sup> e

---

*Shaping of the European Union*, in *The Modern Law Review*, 1992, pp. 670-689; S. O'LEARY, *The Court of Justice as a Reluctant Constitutional Adjudicator: An Examination of the Abortion Information Case*, in *European Law Review*, 1992, pp. 138-157; B. WILKINSON, *Abortion, the Irish Constitution and the EEC*, in *Public Law*, 1992, pp. 20-30; C. M. COLVIN, *Irish Abortion Law and the Free Movement of Services in the European Community*, in *Fordham International Law Journal*, 1991-92, pp. 476-526; T. SACCO DENA, A. BROWN, *Regulation of Abortion in the European Community*, in *Harvard International Law Journal*, 1992, 33, pp. 291-304.

<sup>561</sup> Cfr., in questo senso, G. MORBIDELLI, *Corte costituzionale e Corti europee*, cit., p. 306.

<sup>562</sup> CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit.

<sup>563</sup> Cfr. al riguardo CGUE, *Akerberg Fransson*, p. to 29.

ciò sebbene lo standard nazionale di tutela in tema di prescrizione - come affermato in *Taricco I* - comportasse la sostanziale impunità delle frodi al bilancio dell'Unione.

L'approccio tenuto dalla Corte di giustizia nel caso *Taricco II* è diametralmente opposto da quello osservato nel caso *Melloni*,<sup>564</sup> nel quale i Giudici europei, pur sulla base di un ragionamento parzialmente distinto, hanno escluso l'applicazione dello standard nazionale di tutela più elevato previsto dalla Costituzione spagnola, in quanto potenzialmente idoneo a determinare la rottura dell'unità del diritto dell'Unione in una materia fondata su di un assetto normativo uniforme, oltre che basata sulla reciproca fiducia fra gli Stati membri dell'Unione. Ed invero, l'eventuale applicazione degli standard di tutela più elevati previsti dalle Costituzioni di ciascuno degli Stati membri avrebbe finito ragionevolmente per vanificare l'utilità del mandato d'arresto europeo. In buona sostanza, benché rilevanti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, le specificità costituzionali nazionali degli Stati membri, assumono pur sempre significato «nell'ambito della struttura e delle finalità dell'Unione» e sempre a condizione che queste non compromettano «il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione».

8. (Segue): *il valore della «Rule of Law» come limite alle politiche nazionali.*

Un'ulteriore conferma dell'intangibilità dei valori e dei principi fondanti l'Unione europea è rinvenibile nelle misure adottate di recente per fronteggiare la crisi della «*rule of law*» che ha coinvolto, e che continua a coinvolgere, alcuni Stati membri. In particolare, è noto e preoccupante il processo di regressione democratica che sta caratterizzando Ungheria e Polonia, specie a causa della presenza di governi a vocazione sovranista e xenofoba.<sup>565</sup> Fenomeno questo che, come noto, ha provocato una dura reazione dell'Unione europea e il ricorso alla procedura prevista dall'art. 7 TUE, nonché l'adozione da parte della Corte di giustizia di alcune rilevanti decisioni, sollecitate dai dei giudici comuni che hanno invocato un intervento dei Giudici europei a salvaguardia dei diritti che l'ordinamento nazionale non è più in grado di garantire adeguatamente.

---

<sup>564</sup> CGUE, *Melloni*, cit.

<sup>565</sup> Cfr. al riguardo O. POLLICINO, *Corti costituzionali e migrazioni di "idee costituzionali" da occidente a oriente. La bussola e una metafora*, in *Consulta Online, Studi*, Fasc. III, 2019, pp. 439-452, spec. pp. 444-445; per una ricostruzione del fenomeno si v. G. PITRUZZELLA - O. POLLICINO - M. BASSINI (a cura di), *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, Milano, 2019. Fra la dottrina internazionale si v., per tutti, i lavori di K. L. SCHEPPELE, *Autocratic legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, 2018, 85, p. 545 ss. e W. SADURSKI, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, 2019, pp. 304.

Un primo caso «pilota» originava dal rinvio pregiudiziale formulato dal Tribunale amministrativo portoghese nell'ambito di una controversia in cui alcuni giudici tributari contestavano le riduzioni salariali loro applicate - seppur temporaneamente - in attuazione di un programma di assistenza finanziaria di matrice europea finalizzato ad una riduzione del disavanzo dello Stato portoghese.<sup>566</sup> In buona sostanza, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte di giustizia di valutare la compatibilità di tali misure con il principio di indipendenza dei giudici, previsto dall'art. 19(1) TFUE.<sup>567</sup> Dopo aver ricordato che l'Unione si fonda sui valori della «*rule of law*» che debbono essere condivisi dagli Stati membri, i Giudici europei hanno affermato che l'indipendenza dei giudici nazionali è «essenziale» per il buon funzionamento del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, in quanto detto strumento può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione europea, che soddisfi requisiti di indipendenza.<sup>568</sup> Di conseguenza, la Corte di giustizia si è dichiarata competente a verificare se uno Stato membro garantisca, per i giudici nazionali, un livello di indipendenza sufficiente a garantire un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il pieno rispetto del diritto dell'Unione europea in ambito nazionale.<sup>569</sup>

Un mese dopo la pronuncia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, la Corte di giustizia ha riconosciuto all'Alta Corte irlandese la facoltà di astenersi dal dare seguito ad un mandato d'arresto europeo emesso dalle autorità giudiziarie polacche a fronte del rischio che la persona interessata subisse la violazione del diritto ad un

---

<sup>566</sup> CGUE, Caso C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit. Si v. a margine di tale pronuncia, L. PECH, S. PLATON, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 1827-1854; M. CLAES, M. BONELLI, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, Vol. 14, n. 3, pp. 622-643; M. COLI, *The Associação Sindical dos Juizes Portugueses judgment: what role for the Court of Justice in the protection of EU values?*, in *Diritti comparati*, 1° novembre 2018; M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2018, Vol. 3, n. 2, pp. 985-992; F. GUELLA, *Tagli stipendiali e indipendenza della magistratura in Portogallo: temporaneità, sostenibilità e non selettività per bilanciare convergenza finanziaria e Unione "di diritto"*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo Online*, 2018, n. 2, pp. 499-508; A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, Vol.12, n. 2, pp. 421-431;

<sup>567</sup> Nel specifico, tale disposizione impone agli Stati di stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

<sup>568</sup> CGUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., punto 43.

<sup>569</sup> Nel caso di specie, il carattere temporaneo e la prevista soppressione delle misure di riduzione delle retribuzioni, nonché l'applicazione di tali riduzioni in misura variabile e nei confronti dei titolari di differenti funzioni nel settore pubblico, non già dei soli membri del Consiglio di Stato, hanno indotto la Corte di giustizia a concludere nel senso della compatibilità della normativa portoghese con il diritto dell'Unione. Così, CGUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., p.ti 47-52.

giudice terzo e imparziale, a causa di carenze sistemiche sull'indipendenza del potere giudiziario in Polonia.<sup>570</sup> In proposito, la Corte di giustizia ha lapidariamente ribadito che «il requisito dell'indipendenza dei giudici attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto». Sulla base di tale premessa le autorità giudiziarie nazionali debbono quindi astenersi dall'eseguire un mandato d'arresto europeo laddove accertino l'esistenza, nello Stato membro emittente, di un rischio reale di violazione del diritto ad un equo processo a causa di carenze generalizzate riguardanti il potere giudiziario di tale Stato membro, tali da compromettere l'indipendenza dei giudici di detto Stato, e che esistano motivi seri e comprovati per ritenere che, in seguito alla sua consegna allo Stato emittente il MAE, l'indagato sia esposto a tal rischio.<sup>571</sup>

I Giudici europei hanno infine adottato alcune misure cautelari volte a sospendere l'efficacia di alcune riforme legislative che avrebbero inciso sull'indipendenza della magistratura polacca, ribadendo nuovamente che «il requisito dell'indipendenza dei giudici attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto».<sup>572</sup> In buona sostanza, il valore dello Stato di diritto si pone al contempo come argine alle politiche degli Stati membri contrarie al principio della «*rule of law*» e come limite alla cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri prevista dai Trattati dell'Unione europea.

---

<sup>570</sup> CGUE, *Minister of Justice c. L.M.*, cit. Si v. a margine di tale decisione A. ROSANÒ, *Il caso "Celmer" dinanzi all'Alta Corte d'Irlanda: il "test" "Aranyosi e Caldaru" e il diritto a un processo equo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, 2, pp. 432-442 D. AMOROSO, M. ORZAN, F. MASSIMO, *Mandato d'arresto europeo e diritto a un giudice imparziale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018, pp. 2075-2077; D. SARMIENTO, *A comment on the CJEU's judgment in LM*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, Vol. 25, n. 4 pp. 385-387; T. KONSTADINIDES, *Judicial independence and the Rule of Law in the context of non-execution of a European Arrest Warrant: LM*, in *Common Market Law Review*, 2019, Vol. 56, n°3, pp. 743-769.

<sup>571</sup> Nella recente decisione resa sul caso OG e PI (CGUE, cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, *Minister for Justice and Equality c. OG e PI.*, sentenza del 27 maggio 2019, ECLI:EU:C:2019:456), i Giudici europei, nell'ambito di un procedimento incidentale instaurato in controversie inerenti l'esecuzione di mandati d'arresto europei, hanno dichiarato che l'autorità incaricata di emettere un mandato d'arresto europeo deve agire in modo indipendente nell'esercizio delle proprie funzioni, anche quando tale mandato si basi su un mandato d'arresto nazionale emesso da un giudice o da un organo giurisdizionale.

<sup>572</sup> CGUE, Causa C-619/18, *Commissione c. Repubblica di Polonia*, ordinanza presidenziale del 19 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:910.

9. *Il dialogo fra le Corti d'Europa come punto di emersione dell'identità europea.*

La giurisprudenza sovranazionale sin qui esaminata consente ragionevolmente di confermare l'esistenza di un complesso di valori e di principi connotati da un ruolo «preponderante» nelle operazioni di bilanciamento caratterizzanti il sindacato della Corte di giustizia. A questo proposito, si è dimostrato come l'esigenza di temperare le ragioni dell'unità con quelle della diversità e, più specificamente, l'esigenza di salvaguardare al contempo l'integrazione e le specificità costituzionali nazionali, costituisca uno dei terreni sul quale questo orientamento è venuto delineandosi. In questa prospettiva, occorre verificare gli effetti del rinvio pregiudiziale da parte delle Corti costituzionali sul sindacato di validità e interpretazione del diritto dell'Unione.

A questo proposito, si è già sottolineato come l'uso del rinvio pregiudiziale da parte delle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri consenta l'emersione di una «terza via» nella risoluzione dei conflitti interordinamentali, concretantesi nell'«europeizzazione» dei conflitti per il tramite del giudizio sulla validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione. Quest'opzione rappresenta senz'altro l'alternativa preferibile fra le altre possibili in quanto consente di evitare il riduzionismo della prevalenza di un testo costituzionale sull'altro (primato della Costituzione o primato del diritto dell'Unione), mediante un proficuo confronto fra le Corti costituzionali (e supreme) d'Europa e la Corte di giustizia dell'Unione europea (primato della Costituzione *attraverso* il primato del diritto dell'Unione europea, o *viceversa*).

Tale soluzione costituisce tuttavia soltanto l'epilogo di una complessa serie di operazioni interpretative che ragionevolmente vengono a determinarsi per effetto del rinvio pregiudiziale delle Corti costituzionali d'Europa e che è possibile ricostruire come articolato su di un duplice *test*: (i) in primo luogo, è necessario verificare che l'esigenza costituzionale invocata dalla Corte costituzionale nazionale assuma rilievo nell'ordinamento giuridico europeo, in quanto riconducibile all'identità costituzionale dello Stato membro ai sensi dell'art. 4(2) TUE ovvero all'esigenza di far valere una tradizione costituzionale comune degli Stati membri *ex art. 6(3) TUE*; e (ii) in secondo luogo, occorre verificare che l'«eccezione» invocata in ambito nazionale sia compatibile con i principi e i valori fondamentali dell'Unione ed idonea a non pregiudicare le caratteristiche specifiche e l'autonomia della realtà giuridica dell'Unione europea.

Questo secondo passaggio, come anticipato, evoca l'immagine di un rovesciamento del paradigma dei controlimiti nel «*legal reasoning*» dei Giudici di Lussemburgo. In buona sostanza, se l'accoglimento della prospettiva nazionale pregiudicasse considerevolmente il sistema sovranazionale, la Corte di giustizia opterebbe ragionevolmente per una rigorosa conferma della preminenza del diritto dell'Unione; laddove invece le frizioni evidenziate dagli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri rinvenissero una giustificazione «tollerabile»<sup>573</sup> da parte dell'ordinamento europeo, la Corte di giustizia farebbe salva ragionevolmente l'esigenza nazionale.

In ogni caso, il dialogo e la leale collaborazione sono condizione imprescindibile per il buon funzionamento del sistema, oltre alla necessità che le esigenze invocate dalle Corti costituzionali siano idonee ad assumere rilievo sovranazionale per il tramite di clausole di «estensione della legalità sovranazionale»,<sup>574</sup> quali «l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, costituzionale e politica» e le «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri enunciate dagli articoli 4(2) e 6(3) TUE.

---

<sup>573</sup> Per una lettura della vicenda *Taricco*, in chiave di «tolleranza costituzionale», si v. O. POLLICINO, M. BASSINI, *Defusing the Taricco Bomb through Fostering Constitutional Tolerance: All Roads Lead to Rome*, in *verfassungsblog*, 5 dicembre 2018.

<sup>574</sup> L'espressione è di B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale*, cit., spec. p. 159 ss





## CAPITOLO V

### UN PARADIGMA ROVESCIATO: VERSO UN PIÙ RIGOROSO SISTEMA DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI?

SOMMARIO: 1. L'ascesa dei principi costituzionali nazionali nel sindacato sovranazionale — 2. (*Segue*): controlimiti e identità costituzionale degli Stati membri. — 3. (*Segue*): controlimiti e tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. — 4. Considerazioni complessive: verso un'integrazione più stretta dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali?

#### 1. *L'ascesa dei principi costituzionali nazionali nel sindacato sovranazionale.*

Ferma la «preponderanza» dei valori e dei principi fondamentali dell'Unione europea nello scrutinio della Corte di giustizia, e chiarita l'incidenza del rinvio pregiudiziale delle Corti costituzionali (e supreme) d'Europa nel sindacato sulla validità e l'interpretazione del diritto sovranazionale, occorre in ultima analisi approfondire gli itinerari giuridici tramite i quali le specificità costituzionali degli Stati membri possano assumere rilievo nell'ordinamento giuridico dell'Unione ed entrare in bilanciamento con gli altri principi e valori che caratterizzano la realtà giuridica sovranazionale.<sup>575</sup>

Detto processo non differisce sostanzialmente dal fenomeno pluralistico che contraddistingue la nostra Costituzione che, come detto, attinge materiali normativi provenienti «*ab extra*» per il tramite del principio di «apertura» internazionale e sovranazionale del nostro ordinamento, espresso rispettivamente dagli articoli 10 e 11 Cost.<sup>576</sup> A questo proposito, assumono precipuo rilievo la nozione di «identità nazionale

<sup>575</sup> Cfr. le acute riflessioni di B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Torino, 2013, spec. pp. 159 e ss.

<sup>576</sup> Per una ricostruzione dell'art. 11 Cost. come norma espressiva di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri principi costituzionali, cfr. in particolare A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione*, cit., pp. 8-11, secondo cui «la struttura della Costituzione si present[a] [...] “plurale”, per effetto dell'immissione di materiali (normativi e giurisprudenziali) provenienti *ab extra* e veicolati in ambito interno dal principio fondamentale di “apertura” al diritto internazionale e sovranazionale, di cui agli artt. 10 e 11 della Carta, nel loro fare “sistema” coi principi fondamentali restanti»; nello stesso senso v. ID., *Costituzione e rapporti interordinamentali*, cit., spec. pp. 508-513. Cfr. inoltre F. DONATI, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza*, cit., p. 238; ID., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., pp. 229-238; ID., *La motivazione nella sentenza n. 232 n. 232 del 1989 ed il “bilanciamento” tra interessi nazionali ed interessi comunitari*, cit., pp. 494 e ss.; R. MASTROIANNI, *L'art. 11 preso sul serio*, cit., spec. p. XI-XII; ID., *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia*, cit., spec. pp. 5-11; ID., *Supremazia del diritto dell'Unione*, cit., spec. pp. 5-7; L. S. ROSSI, *Il “triangolo giurisdizionale” e la difficile applicazione della sentenza 269/17*, cit.; E. CANNIZZARO, *I valori costituzionali oltre lo Stato*,

insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri» prevista dall'art. 4(2) TUE e quella di «tradizioni costituzionali comuni» contemplata dall'art. 6(3) TUE; entrambe tali nozioni consentono infatti l'ascesa di «materiale costituzionale» nazionale nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione che, pur rielaborato dalla Corte di giustizia, concorre nel delinearne le specificità ed i tratti caratteristici.

## 2. (Segue): controlimiti e identità costituzionale nazionale degli Stati membri.

La nozione di «identità nazionale» è emersa per la prima volta nel Trattato di Maastricht, il cui art. F recitava: «[l']Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici». Il riferimento alla nozione di «identità degli Stati membri» era, dunque, formulato in connessione al principio democratico, da intendersi quale requisito per l'adesione all'Unione europea. Tale impostazione è stata superata con il Trattato di Amsterdam, che ha isolato la nozione di «identità nazionale» nell'ambito dell'art. 6 TUE, immediatamente dopo l'indicazione dei principi e dei valori sui quali si fonda la realtà giuridica europea.<sup>577</sup>

Anche l'art. I-5 del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Unione europea contemplava la clausola identitaria,<sup>578</sup> collocandola immediatamente prima dell'art. I-6, che recepiva il principio del primato;<sup>579</sup> disposizione, quest'ultima, non riproposta nel Trattato di Lisbona, dove è stata invece riprodotta testualmente la clausola identitaria, che oggi recita: «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le

---

cit., spec. pp. 1-4; ID, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, cit., pp. 351-353; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 195 e ss.; F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia*, cit., p. 93; G. BARILE, *Limiti all'attuazione dei diritti europei*, cit. pp. 98 e ss. V. però in senso contrario a tale ricostruzione, L. ANDRETTO, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento fra principi fondamentali*, cit. spec. pp. 173-178; M. LUCIANI, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto)*, cit., spec. pp. 9-10.

<sup>577</sup> La nuova collocazione della clausola identitaria, peraltro rimasta invariata con la ratifica del Trattato di Nizza, rendeva il concetto di «identità nazionale» autonomo, ancorché privo di un vero e proprio valore giuridico stante l'espressa sottrazione dell'art. 6(3) TUE dalla competenza della Corte di giustizia ai sensi dell'allora art. 46 TUE. Così, G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit., spec. p. 336.

<sup>578</sup> L'art. I-5 recitava: «[l']Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale».

<sup>579</sup> L'art. I-6 statuiva: «[l']a Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri».

funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di competenza di ciascuno Stato [...]».<sup>580</sup>

Molto è stato scritto in dottrina sul possibile significato di tale disposizione; alcuni autori hanno visto nell'art. 4(2) TUE un'«europeizzazione» dei controlimiti e, dunque, un riconoscimento della possibilità di limitare l'applicazione del diritto dell'Unione in caso di violazione di principi e valori irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale,<sup>581</sup> altri autori, valorizzando l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, hanno insistito sul fatto che spetti alla Corte di giustizia, in ultima istanza, interpretare la portata di tale clausola.<sup>582</sup> Fra questi, vi è chi ritiene che il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri costituisca un'espressione del primato<sup>583</sup> e chi, muovendo da un'analisi delle modifiche realizzate dai trattati di Maastricht, Amsterdam e Lisbona, valorizza il principio di sussidiarietà per spiegarne i presupposti logico-giuridici.<sup>584</sup>

In modo troppo «frettoloso», tuttavia, la dottrina ha considerato i termini «identità nazionale» e «identità costituzionale» come sinonimi, senza approfondire in maniera adeguata detta distinzione.<sup>585</sup> A stretto rigore letterale, infatti, l'art. 4(2) TUE sembra suggerire che l'«identità nazionale» rappresenti soltanto una parte della «struttura fondamentale» di uno Stato e che detta struttura, del pari, si differenzi in «politica» e «costituzionale». Peraltro, lo stesso tenore letterale dell'articolo 4(2) TUE sembra mostrare che la nozione di «struttura fondamentale, politica e costituzionale» comprenda, pur non coincidendovi perfettamente, quella di «identità nazionale».<sup>586</sup>

---

<sup>580</sup> Così, Art. 4(2) TUE.

<sup>581</sup> Si v. in questo senso, A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, pp. 827 e ss.; M. CARTABIA, *Commento all'art. 4, par. 2, TUE*, cit.

<sup>582</sup> Cfr. A. TIZZANO, *Il nuovo ruolo delle Corti supreme nell'ordine politico istituzionale: la Corte di giustizia dell'Ue*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, pp. 811 ss.; M. CODINANZI, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Costa/Enel. Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, pp. 119-132.

<sup>583</sup> Si v. in tal senso T. KONSTADINIDES, *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of the National Constitutional Settlement*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011, pp. 781 e ss.; M. CLAES, *National Identity: Trump card or up for negotiation?*, in A. SAIZ ARNAIZ - C. ALCOBERRO LLIVINA (Eds.), *National constitutional identity and European integration*, cit., pp. 109-140.

<sup>584</sup> E. CLOOTS, *National Identity in EU Law*, Oxford University Press, New York, 2015, spec. p. 189.

<sup>585</sup> Così, S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 242.

<sup>586</sup> Cfr., in proposito, A. CANTARO, *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Vol. I, *I principi dell'Unione*, Milano, 2006, spec. pp. 521 ss.

Quanto precede induce a ritenere che l'«identità nazionale», che è parte della «struttura fondamentale» dello Stato, si sovrapponga alla nozione di controlimiti, ma non la esaurisca, esistendo altri principi costituzionali, non necessariamente identitari, suscettibili di essere qualificati come intangibili.<sup>587</sup> In proposito, è appena il caso di sottolineare che una lettura sistematica dei principi enunciati dal Trattato sull'Unione europea porta ad escludere che l'art. 4(2) TUE si sovrapponga all'art. 6(3) TUE e, pertanto, che i diritti fondamentali previsti dagli ordinamenti costituzionali degli Stati membri possano assumere rilievo sovranazionale per il tramite della clausola identitaria.<sup>588</sup> Tanto basta per ritenere eccessivo affermare che l'art. 4(2) TUE abbia «europeizzato» i controlimiti; piuttosto, il riferimento all'identità nazionale, collocato immediatamente dopo l'enunciazione dell'eguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati, sembra averne riconosciuto una forma attenuata, volta a compensare l'«omogeneizzazione» richiesta agli Stati membri in virtù degli articoli 2 e 3 TUE.<sup>589</sup>

Pur non avendo ancora oggi elaborato una dottrina compiuta sull'art. 4(2) TUE, anche la Corte di giustizia ha offerto qualche indicazione sul significato della clausola identitaria.<sup>590</sup> I casi giunti all'attenzione dei Giudici europei hanno riguardato molteplici fenomeni e vanno: dagli attriti tra la libertà di circolazione dei cittadini europei e l'abolizione dei titoli nobiliari (*Sayn-Wittgestein*<sup>591</sup> e *Bogendorff von Wolfersdorff*<sup>592</sup>) al

<sup>587</sup> Così, S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 243.

<sup>588</sup> Cfr. sul punto le osservazioni di L. S. ROSSI, *Come risolvere la "questione Taricco" ... senza far leva sull'art. 4, par. 2, TUE*, in *SIDIBlog*, 17 maggio 2017, spec. § 2; secondo la quale «[l]art. 4, par. 2, invece, si riferisce all'identità nazionale di ciascuno Stato membro, «insita nella [...sua] struttura fondamentale, politica e costituzionale», compreso il sistema delle autonomie locali e regionali e alle funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. Dunque sostanzialmente è riferito ai principi di organizzazione dello Stato, nei suoi vari livelli e competenze».

<sup>589</sup> Sull'elaborazione della clausola identitaria in relazione a quella di omogeneità costituzionale dell'Unione, v. G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, sepc. p. 278 e ss. Cfr. altresì S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale*, cit., p. 244 secondo cui: «l'identità nazionale, detto altrimenti, sarebbe comprensiva di tutti quegli elementi che rientrano nella struttura politica e costituzionale fondamentale di uno Stato membro e che sono al contempo idonei a differenziarlo dagli altri Stati membri della stessa Unione, conferendogli delle peculiarità che non devono andare perse nel processo di integrazione e che l'Unione si impegna a preservare e tutelare».

<sup>590</sup> Per una ricostruzione delle decisioni sovranazionali relative all'identità nazionale degli Stati membri si v. G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, cit., spec. pp. 342-345; L. BORGURGUE-LARSEN, *"A Huron at the Kirchberg Plateau" or a Few Naive Thoughts on Constitutional Identity in the Case-Law of the Judge of the European Union*, in A. SAIZ ARNAIZ - C. ALCOBERRO LLIVINA (Eds.), *National constitutional identity and European integration*, cit., pp. 275 ss.

<sup>591</sup> CGUE, *Sayn-Wittgestein*, cit. Cfr. sulla decisione L. BESSELINK, *Respecting Constitutional Identity in the EU*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49, Issue 2, pp. 671-693; P. FARAGUNA, *Il caso Sayn-Wittgenstein: la Corte di giustizia traccia un modello di "controlimiti europeizzati"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 437-440. E. DI SALVATORE, *Il caso Sayn-Wittgenstein: ordine pubblico e identità costituzionale dello Stato membro*, in *Quaderni costituzionali*, 2011 pp. 435-437.

<sup>592</sup> CGUE, Causa C-438/14, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolfersdorff c. Standesamt der Stadt Karlsruhe and Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe*, sentenza del 2 giugno 2016, ECLI:EU:C:2016:401.

divieto di matrimoni omosessuali (*Coman*<sup>593</sup>), dai requisiti linguistici previsti per la tenuta dei registri di stato civile (*Runevic-Vardyn e Wardin*<sup>594</sup>) ai conflitti tra libertà economiche comunitarie e norme interne a salvaguardia della lingua nazionale (*Commissione c. Granducato di Lussemburgo*<sup>595</sup>), nonché alla ripartizione nazionale di competenze (*Commissione c. Spagna*,<sup>596</sup> *Digibet Ltd e Albers*,<sup>597</sup> e *Remondis*<sup>598</sup>).

Benché la Corte di giustizia abbia chiarito che l'argomento identitario non sottrae la questione controversa dall'ambito di applicazione del diritto sovranazionale, essa non ha elaborato una nozione coerente di identità nazionale, né tantomeno provveduto a rendere tale nozione autonoma rispetto a quella di ordine pubblico ovvero dai doveri di salvaguardia delle specificità culturali nell'ambito del mercato interno.<sup>599</sup> In particolare, la Corte di giustizia è parsa estendere alla clausola identitaria i principi che storicamente caratterizzano l'applicazione di deroghe alle libertà comunitarie: in particolare, si è ritenuto che tale clausola debba essere intesa restrittivamente<sup>600</sup> e che possa essere invocata solamente in presenza di minacce verso preminenti interessi della collettività,<sup>601</sup> che l'ampiezza di tale deroga non possa essere determinata unilateralmente dagli Stati membri,<sup>602</sup> che la restrizione alle libertà comunitarie debba essere proporzionata all'obiettivo perseguito in ambito nazionale;<sup>603</sup> e, da ultimo, che lo Stato che invoca la clausola identitaria abbia l'onere di dimostrare che gli obiettivi perseguiti in ambito nazionale non possono essere raggiunti con misure differenti.<sup>604</sup>

---

<sup>593</sup> CGUE, Causa C-673/13, *Relu Adrian Coman e a. c. Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne*, sentenza del 5 giugno 2018, ECLI:EU:C:2018:385.

<sup>594</sup> CGUE, Causa C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn e Lukasz Pawel Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e altri*, sentenza del 12 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:291. Si v. sulla pronuncia H. VAN EIJKEN, *Case C-391/09, Malgožata Runevic-Vardyn and Lukasz Pawel Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybes administracija and Others, Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49, Issue 2, pp. 809-826.

<sup>595</sup> CGUE, Causa C-51/08, *Commissione europea c. Granducato del Lussemburgo*, sentenza del 24 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:336.

<sup>596</sup> CGUE, Causa C-151/12, *Commissione europea c. Regno di Spagna*, sentenza del 24 ottobre 2013, ECLI:EU:C:2013:690.

<sup>597</sup> CGUE, Causa C-156/13, *Digibet Ltd e Gert Albers c. Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG*, sentenza del 12 giugno 2014, ECLI:EU:C:2014:1756.

<sup>598</sup> CGUE, Causa C-51/15, *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord c. Region Hannover*, sentenza del 21 dicembre 2016, ECLI:EU:C:2016:985.

<sup>599</sup> Cfr. in questo senso, G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit., p. 343.

<sup>600</sup> CGUE, Causa C-51/08, *Commissione europea c. Granducato del Lussemburgo*, sentenza del 24 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:336, p.to 36.

<sup>601</sup> CGUE, *Sayn-Wittgestein*, cit., p.to 86.

<sup>602</sup> CGUE, *Sayn-Wittgestein*, cit., p.to 86.

<sup>603</sup> CGUE, *Runevic-Vardyn e Wardin*, cit., p.to 83; CGUE, *Sayn-Wittgestein*, cit., p.to 81.

<sup>604</sup> Così, B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e «controlimiti europeizzati»*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 1/2012, pp. 152 ss.

D'altra parte, i Giudici di Lussemburgo sembrano riservarsi la facoltà di decidere se l'art. 4(2) TUE rilevi o meno nel caso concreto, evitando frequentemente di prendere in esame il parametro indicato dai giudici nazionali e decidendo secondo altri criteri che consentano di «interiorizzare» la questione in ambito sovranazionale.<sup>605</sup> Accade spesso, peraltro, che sia lo stesso Stato membro a dare contenuto al concetto di «identità nazionale», senza che la Corte di giustizia dia atto esplicitamente di aver posto tale contributo a fondamento della propria decisione. I due casi più rilevanti in cui la Corte di giustizia ha delineato questo approccio sono i casi *Wittgestein* e *Runevic-Vardyn*.

Il caso *Sayn-Wittgestein*<sup>606</sup> riguardava l'impugnativa proposta da una cittadina austriaca contro un provvedimento del Governatore di Vienna di rettifica del suo cognome, recante un titolo nobiliare («*fürstin von*»), poiché ritenuto in contrasto con la legge austriaca sull'abolizione della nobiltà, dotata di una particolare copertura costituzionale in quanto diretta emanazione del principio di uguaglianza. In tale occasione, la Corte di giustizia ha ricondotto la giustificazione invocata dal Governo austriaco al limite dell'«ordine pubblico materiale», che costituisce una legittima restrizione della libertà di circolazione e soggiorno,<sup>607</sup> e invocato l'art. 4(2) TUE quale mero ausilio interpretativo, senza fondare sull'identità nazionale la giustificazione della limitazione. A tal riguardo, la Corte di giustizia si è limitata ad affermare: «occorre altresì ricordare che, a norma dell'art. 4(2) TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, nella quale è inclusa anche la forma repubblicana dello Stato».

La situazione non si è differenziata nel caso *Runevic-Vardyn*<sup>608</sup> (e nel successivo caso *Las*<sup>609</sup>), in cui i Giudici europei hanno riconosciuto che la protezione della lingua nazionale costituisce un legittimo motivo per limitare la libertà di circolazione e di soggiorno prevista dall'art. 21 TFUE. Anche in questo caso la Corte di giustizia ha impiegato l'art. 4(2) del Trattato sull'Unione europea quale mero ausilio interpretativo, affermando fra l'altro che «ai sensi dell'art. 3, n. 3, quarto comma, TUE nonché dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'Unione rispetta la

---

<sup>605</sup> Cfr. in questo senso, S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale*, cit., p. 246.

<sup>606</sup> CGUE, *Sayn-Wittgestein*, cit.

<sup>607</sup> Sul punto si v. le osservazioni di E. DI SALVATORE, *Il caso Sayn-Wittgestein*, cit., pp. 435 e ss.

<sup>608</sup> CGUE, *Runevic-Vardyn e Wardin*, cit.

<sup>609</sup> CGUE, Causa C-202/11, *Anton Las c. PSA Antwerp NV*, sentenza del 16 aprile 2013, ECLI:EU:C:2013:239, spec. p.ti 26, 28 e 33. Si v. a margine di tale decisione i commenti di E. CLOOTS, *Respecting linguistic identity within the EU's internal market: Las*, in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 623-645; R. BLANPAIN, *The Use of Languages in Employment Relations in the European Member States*, in *European Labour Law Journal*, 2013, Vol. 4, Issue 4, pp. 328-335.

ricchezza della sua diversità culturale e linguistica. Conformemente all'art. 4, n. 2, TUE, l'Unione rispetta parimenti l'identità nazionale dei suoi Stati membri, in cui è ricompresa anche la tutela della lingua ufficiale nazionale dello Stato membro».<sup>610</sup>

Nella stessa prospettiva assume rilievo il caso *Torresi*,<sup>611</sup> relativo alla direttiva 98/5/CE sullo stabilimento degli avvocati in Italia. La vicenda originava da un rinvio pregiudiziale del Consiglio Nazionale Forense con il quale, in buona sostanza, veniva chiesto alla Corte di giustizia se l'art. 3 della stessa direttiva, interpretato nel senso di obbligare le autorità nazionali ad inscrivere nell'elenco degli avvocati stabiliti cittadini italiani che avessero ottenuto il titolo di avvocato in Spagna, dovesse ritenersi valido alla luce dell'art. 4(2) del Trattato UE nella misura in cui tale pratica consente l'elusione della disciplina costituzionale di uno Stato membro che subordina l'accesso alla professione di avvocato al proficuo ed effettivo superamento di un esame di Stato. La Corte di giustizia ha risposto affermando che «non costituisce una pratica abusiva il fatto che il cittadino di uno Stato membro in possesso di una laurea si rechi in un altro Stato membro al fine di acquisirvi la qualifica professionale di avvocato e faccia ritorno nel proprio paese per esercitarvi avvalendosi del titolo professionale ottenuto nell'altro Stato membro», senza tuttavia prendere in considerazione il richiamo all'art. 4(2) TUE, invocato come parametro nel rinvio pregiudiziale del Consiglio Nazionale Forense.

La stessa impostazione pare aver caratterizzato, peraltro, la già citata decisione *Taricco II*. Come sottolineato, l'argomentazione delineata dal Giudice delle leggi nell'ordinanza n. 24/2017 si fondava, oltre che sulla clausola relativa alla salvaguardia degli standard di protezione più elevati garantiti in ambito interno, anche sulla necessità, nel caso specifico, di fare ricorso al principio della salvaguardia dell'identità nazionale sancito dall'art. 4(2) TUE. Si è detto tuttavia come i Giudici europei nel rispondere ai quesiti pregiudiziali prospettati dal Giudice delle leggi abbiano ommesso qualsiasi riferimento alla clausola identitaria e optato per l'interiorizzazione della questione in

---

<sup>610</sup> CGUE, *Runevic-Vardyn e Wardin*, cit., p.to 86.

<sup>611</sup> CGUE, Cause riunite C-58/13 e C-59/13, *Angelo Alberto Torresi (C-58/13) e Pierfrancesco Torresi (C-59/13) c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata*, sentenza del 17 luglio 2014, ECLI:EU:C:2014:2088. Cfr. G. DI FEDERICO, *La libera circolazione degli avvocati nell'unione europea, tra abuso del diritto e identità nazionale. Il caso degli Abogados dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2014, pp. 553-571; ID., *Joined Cases 58 and 59/13, C-58/13 and C-59/13 Angelo Alberto Torresi and Pierfrancesco Torresi v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 17 July 2014*, in *European Public Law*, 2015, pp. 481-505; R. MASTROIANNI, A. ARENA, *Free movement of lawyers and the Torresi judgment: a bridge too far?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, Vol. 11, pp. 373-388; A. IERMANO, *Il favor della Corte di giustizia dell'Unione europea per gli abogados italiani: note a margine della sentenza Torresi del 17 luglio 2014*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, n. 1, pp. 135-155.

ambito sovranazionale, ricostruendo il principio di determinatezza penale quale limite interno alla realtà giuridica europea derivante dalle tradizioni costituzionali comuni.

Il rifiuto della Corte di giustizia di precisare la nozione, la natura e gli effetti della clausola identitaria ha condotto una parte della dottrina a proporre un ripensamento del margine di operatività dello scrutinio sovranazionale *ex art. 4(2) TUE*,<sup>612</sup> specie in ragione del fatto che dovrebbero essere le Corti costituzionali nazionali a determinare la propria identità nazionale.<sup>613</sup> In tale prospettiva, è suggestiva la posizione di chi ha prospettato la possibilità di prevedere, a livello sovranazionale, una sorta di «rinvio pregiudiziale discendente»<sup>614</sup> - simile alla cosiddetta «*certification procedure*» statunitense<sup>615</sup> - mediante la quale i Giudici sovranazionali potrebbero deferire, nei confronti delle Corti costituzionali nazionali, quesiti interpretativi ogni qualvolta si prospetti l'esigenza di decidere alla luce di quanto previsto dall'articolo 4(2) TUE.<sup>616</sup>

Non può sottacersene tuttavia, oltre la difficile praticabilità, la dubbia rispondenza agli schemi processuali che caratterizzano l'attuale conformazione del dialogo fra le Corti d'Europa; ed invero, la sua introduzione: (i) richiederebbe una revisione dei Trattati volta a prevedere detto strumento di dialogo fra le prerogative della Corte di giustizia; e (ii) non terrebbe in dovuta considerazione il fatto che i giudici nazionali, solitamente, espongono gli elementi identitari dello Stato membro nel rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*.<sup>617</sup> Occorre considerare, peraltro, che quand'anche si

---

<sup>612</sup> Cfr. a questo proposito S. POLIMENI, *Controlimiti e identità nazionale costituzionale*, cit., p. 253.

<sup>613</sup> Si v. però, in senso contrario, M. CLAES, *National Identity: Trump card or up for negotiation?*, cit., pp. 109-140; A. TORRES PÉREZ, *Constitutional identity and fundamental rights: the intersection between articles 4(2) TEU and 53 Charter*, in *Ibidem*, p. 141 e ss.

<sup>614</sup> Ipotizza tale strumento, pur riconoscendo le scarse probabilità di introduzione A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione*, cit., p. 12 secondo cui «non si dà, purtroppo, e dubito che possa darsi in futuro un meccanismo di rinvio pregiudiziale “discendente” (che, peraltro, non si capisce nei riguardi di quale o quali giudici dovrebbe esser azionato), grazie al quale la Corte dell'Unione potrebbe attingere preziosi elementi di conoscenza ogni qual volta sia chiamata a preservare l'osservanza dell'art. 4.2».

<sup>615</sup> Sulla possibilità di adottare strumenti simili alla «*certification procedure*» statunitense per la composizione degli attriti fra Corte di giustizia e Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri si v. F. C. MAIER, *Multilevel Constitutionalism Jurisdiction*, in A. VON BOGDANDY - J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, cit., pp. 399-439, spec. pp. 423-424. Secondo M. CODINANZI, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare*, cit., spec. p. 127, la giurisprudenza della Corte di giustizia conterrebbe già alcune tracce rudimentali di tale approccio. Più in generale sul funzionamento della *certification procedure* si v. J. R. NASH, *Examining the Power of Federal Courts to Certify Questions of State Law*, in *Cornell Law Review*, 2003, vol. 88, issue 6, pp. 1672-1749, spec. pp. 1690 ss.

<sup>616</sup> Si v. a tal proposito A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, fasc. 1/2010, pp. 3-39, spec. p. 21.

<sup>617</sup> In senso critico sulla proposta si v. S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 254. Sembra essersi mossa in questa direzione la Corte costituzionale italiana con le recenti ordinanze 24/2017 e 117/19, mediante le quali si è suggerito ai giudici comuni di rivolgersi primariamente alla Consulta in tutti i casi in cui rilevino presunte violazioni di diritti inviolabili salvaguardati contemporaneamente dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; sarà



riconoscesse agli Stati membri un margine di intervento nella definizione del concetto di «identità nazionale», residuerebbe pur sempre in capo alla Corte di giustizia, in quanto nozione di natura sovranazionale, il potere di circoscrivere la portata degli elementi identitari ricondotti dagli Stati membri nell'alveo dell'articolo 4(2) TUE.<sup>618</sup>

Ciò nondimeno, l'esigenza che la Corte di giustizia fornisca chiarimenti circa il proprio sindacato ai sensi dell'art. 4(2) TUE rimane pressante. Come osservato da un'attenta dottrina, l'uso della clausola identitaria quale mero ausilio interpretativo sarebbe «riduttivo e distorsivo»: riduttivo in quanto relegherebbe l'art. 4(2) TUE a mera clausola generale e distorsivo poiché ne favorirebbe l'uso strumentale da parte delle Corti costituzionali degli Stati membri.<sup>619</sup> La Corte di giustizia dovrebbe dunque rimuovere le ambiguità relative al proprio controllo giurisdizionale ex art. 4(2) TUE, specie in un momento di difficoltà del processo di integrazione come quello attuale.

Tutto sommato, dunque, più che «europeizzare» i controlimiti, l'art. 4(2) TUE sembra averne favorito un riconoscimento attenuato. Ciò non esclude che detta disposizione possa giocare un ruolo importante nella decompressione degli attriti interordinamentali, a patto che i Giudici europei e le Corti costituzionali nazionali si dimostrino disponibili a collaborare lealmente nella definizione della portata della clausola identitaria.<sup>620</sup> La strada più opportuna sembra essere quella di un «*actio finium regundorum*» da svolgersi nel dialogo fra le Corti d'Europa, ogni volta che una Giudice nazionale intenda invocare limiti al primato europeo in ragione della propria identità costituzionale. Tale pratica avrebbe l'indubbio pregio di alimentare il «dialogo» giurisprudenziale e favorire l'individuazione di soluzioni comuni ad entrambi gli ordinamenti.<sup>621</sup> In ogni caso, la Corte costituzionale italiana non sarebbe «libera» nella determinazione della propria identità costituzionale, posto che, in ragione

---

poi eventualmente lo stesso Giudice delle leggi a rivolgersi alla Corte di giustizia per instaurare un dialogo volto a ricercare una soluzione alternativa all'apposizione dei controlimiti costituzionali.

<sup>618</sup> Cfr. in tal senso A. VON BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy*, cit., spec. p. 1448, secondo cui «*The ECJ's authority [...] extends to determining the conceptual framework of what a Member State can determine to form part of its national identity, that is the relevance of national identity under EU law [...]*».

<sup>619</sup> Così G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit., p. 351, il quale richiama P. FARAGUNA, *Constitutional Identity in the EU - A Shield or a Sword*, in *German Law Journal*, pp. 1587 ss., spec. p. 1627.

<sup>620</sup> Sulla necessità di interpretare l'art. 4(2) TUE conformemente al principio di leale collaborazione, si v. P. MENGOZZI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e il diritto nazionale degli Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, pp. 167 ss., s. p. 186; G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit., p. 342.

<sup>621</sup> Quanto alla sussistenza di un obbligo in capo alla Corte costituzionale di rinviare alla Corte di giustizia le questioni sulla compatibilità di un atto comunitario con gli elementi identificativi ed irrinunciabili della realtà giuridica nazionale si v. R. ARNOLD, *L'identità costituzionale: un concetto conflittuale*, in A. DI BLASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, 2014, pp. 149-156, spec. p. 155.

dell'interpretazione dell'art. 11 Cost qui proposta, dovrebbe bilanciare l'interesse derivante dall'identità nazionale con l'«estroversione» del nostro ordinamento.<sup>622</sup> Del pari, la Corte di giustizia dovrebbe astenersi dall'interpretare ed applicare norme dell'Unione omettendo di considerare le specificità costituzionali degli Stati membri.

3. (Segue): *controlimiti e tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.*

Le «tradizioni costituzionali comuni» agli Stati membri trovano riconoscimento espresso in diverse disposizioni di diritto primario. Anzitutto, all'art. 6(3) TUE, in virtù del quale «[i] diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»; ancora, nel Preambolo della Carta di Nizza, ove si legge «[l]a presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo»; e all'art. 52(4) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che stabilisce: «[l]addove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni [comuni]».

Non occorre adesso soffermarsi sulla nozione di «principi generali» richiamata dall'art. 6(3) TUE, che notoriamente conferisce ai diritti fondamentali il valore dei Trattati; né sembra utile, ai fini qui perseguiti, ripercorrere la «filastrocca dei diritti nella giurisprudenza della Corte di giustizia»:<sup>623</sup> dal primo e più rigoroso indirizzo seguito nelle pronunce *Stork* e *Ufficio vendite del carbone della Ruhr*, alle decisioni *Stauder*, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Nold* e *Rutili*, passando attraverso l'elaborazione della nozione di «tradizioni costituzionali comuni»;<sup>624</sup> piuttosto, ci si vuole soffermare sulla relazione di quest'ultime con la tematica dei «controlimiti».

---

<sup>622</sup> V. G. FERRAIUOLO, *Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, cit. pp. 691-727, spec. p. 708 e ss.

<sup>623</sup> L'espressione è di G. MORBIDELLI, *Corte costituzionale e Corti europee*, cit., p. 287.

<sup>624</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza sovranazionale in materia (a partire dalle celebri decisioni *Stauder* del 1969 e *Nold* del 1974), si v., fra gli altri, L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni*

È possibile affermare anzitutto che l'espressione «tradizioni costituzionali comuni» alluda ad un «patrimonio di valori costituzionali che accomuna gli ordinamenti degli Stati membri indipendentemente dalla natura scritta o consuetudinaria della Costituzione di cui sono dotati».<sup>625</sup> Tali valori sono in parte indicati nell'art. 2 TUE,<sup>626</sup> anche se è ragionevole ritenere che il patrimonio dei valori fondanti l'Unione non esaurisca il novero delle tradizioni costituzionali comuni e che queste siano composte anche da ulteriori principi costituzionali comuni agli Stati membri.<sup>627</sup> Un'ulteriore considerazione è desumibile dalla stessa lettera dell'art. 6(3) TUE, che qualifica dette tradizioni come fonti di diritti fondamentali, cui l'ordinamento giuridico europeo è chiamato a prestare tutela. Affermare che i diritti fondamentali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni facciano parte del diritto dell'Unione obbliga ad interrogarsi primariamente su come queste siano ricavate dagli ordinamenti giuridici nazionali.

Occorre prima di tutto interrogarsi sul significato dell'aggettivo «comuni», se questa espressione postuli una necessaria comunanza a tutti gli Stati membri, o solo alla maggioranza di questi. A questo proposito, è stato attentamente sottolineato come la stessa Convenzione che ha «redatto» il testo della Carta europea dei diritti fondamentali abbia fatto un uso assai diversificato dell'espressione «tradizioni costituzionali».<sup>628</sup> Una parte della dottrina ha inoltre sottolineato la natura di enunciazioni di principio che la giurisprudenza sovranazionale ha in più occasioni dato alle tradizioni costituzionali, tanto da sospettare che la tradizione applicata sia di volta in volta quella che consente

---

*nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in P. FALZEA - A. SPADARO - L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, pp. 3-38; E. BINDI, *Tradizioni costituzionali comuni e valore del Trattato costituzionale europeo*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, cit., pp. 533-625; O. POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in L. D'ANDREA - G. MOSCHELLA - A. RUGGERI - A. SAITTA (a cura di) *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, Torino, 2015, pp. 93 e ss.; ID. *Dalla sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte preannunciata*, in *Il diritto dell'Unione europea*, fasc. 2/2016, pp. 251 e ss.; anche in L. D'ANDREA - G. MOSCHELLA - A. RUGGERI - A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, pp. 91 e ss.

<sup>625</sup> Così, L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 5.

<sup>626</sup> Cfr., in questo senso, B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015, spec. p. 15.

<sup>627</sup> Cfr. in questo senso A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., p. 123; R. ROMBOLI, *Carta europea dei diritti e garanzie giurisdizionali (nozioni introduttive)*, in A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI - A. RUGGERI - A. SAITTA - G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003, spec. p. 108.

<sup>628</sup> Cfr., a questo proposito, A. SPADARO, *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 2/2016, p. 297-340, spec. § 2.

di dare al caso la soluzione migliore per i Giudici della Corte di giustizia.<sup>629</sup> Detta critica, pur diffusa in una parte della dottrina, pare riduttiva e ingenerosa. È evidente infatti come, dopo l'ampliamento del 2004 e l'ulteriore allargamento ad Est dell'Unione, i Giudici sovranazionali abbiano dovuto tracciare un sistema di diritti sempre più complesso, in equilibrio tra il rispetto della sempre maggiore diversità degli Stati membri e la creazione di un'Unione che si fondasse su un insieme di valori condivisi dagli Stati membri. Non deve sorprendere dunque che la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di diritti fondamentali si sia presentata talvolta oscillante, non consentendo di ricondurre le proprie sentenze entro uno standard di tutela definito.<sup>630</sup>

Non sono mancate peraltro in dottrina proposte sui criteri da adottare nell'individuazione della «tradizione costituzionale comune» applicabile al caso concreto.<sup>631</sup> È stata proposta ad esempio l'adozione del cosiddetto «*universal maximum standard*», coincidente con la scelta della tradizione che consenta il maggior grado di tutela possibile dei diritti in questione; oppure del cosiddetto «*local maximum standard*», integrante una particolare variante del principio di prossimità della tutela volto a salvaguardare la posizione della Corte nazionale nel cui sistema si tutelano più «intensamente» i diritti in questione.<sup>632</sup> Vi è poi chi ha proposto, all'opposto, l'adozione del cosiddetto «*minimum standard*» comune a tutti gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, allo scopo di salvaguardare l'unità e la certezza della tutela europea.<sup>633</sup>

Benché l'«*universal maximum standard*» costituisca, in linea di principio, il criterio maggiormente persuasivo, esso si espone a critiche difficilmente superabili. Il fatto che i diritti «non viv[a]no [...] isolati come monadi»,<sup>634</sup> ma anzi - così come i principi - «va[adano] a caccia in coppia»,<sup>635</sup> fa sì che l'intensificarsi della protezione dell'uno spesso determini la limitazione dell'altro. In altri termini, la tutela più ampia prevista in un ordinamento nazionale può comportare una compressione di altri diritti fondamentali

---

<sup>629</sup> Cfr. in questo senso, fra gli altri, E. BINDI, *Tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 550.

<sup>630</sup> Cfr. in questo senso S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., spec. p. 261.

<sup>631</sup> La ricostruzione delle proposte si deve a S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale*, p. 262 ss.

<sup>632</sup> Entrambe le proposte sono di L. BESSELINK, *Etrapped by the maximum standard: on fundamental rights, pluralism and subsidiary in the European Union*, in *Common Market Law review*, 1998, 35, rispettivamente pp. 671 e 677 e ss. Per un commento critico v. M. AVBELJ, *European Court of Justice and the Question of Value Choices*, in *Jean Monnet Working Paper 06/04*, spec. pp. 39 ss. Sul progressivo affermarsi nelle dinamiche della tutela dei diritti di un principio di prossimità della tutela, pur in ottica parzialmente diversa, v. anche R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi*, cit., pp. 35-36.

<sup>633</sup> Cfr., in proposito, L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni*, spec. p. 11 e ss.

<sup>634</sup> Così, G. MORBIDELLI, *Corte costituzionale e corti europee*, cit., p. 296.

<sup>635</sup> Così, G. ALPA, *Principi generali*, in G. IUDICA - P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, II ed., 2006 spec. pp. 299-300, ricordando R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge 1977-78, p. 26.

che risultino invece irrinunciabili per l'ordinamento sovranazionale. Del resto, da tempo un'avvertita dottrina afferma l'impraticabilità dell'«approccio massimalista», affermandone l'inapplicabilità quando [...] diversi Stati membri utilizzano massimi standard confliggenti come, ad esempio, nel caso dell'aborto. Ciò che costituisce uno standard massimo per proteggere il bambino non nato in uno Stato membro, in un altro costituisce standard minimo per protezione dell'autodeterminazione della madre».<sup>636</sup>

Anche il cosiddetto «*local maximum standard*» non sembra essere risolutivo, atteggiandosi come limite al principio del primato e dell'effetto diretto e, dunque, più come un'eccezione che come un criterio ordinario di sistemazione dei rapporti fra ordinamenti giuridici sovranazionale e nazionali.<sup>637</sup> Anche il cosiddetto «*minimum standard*», che peraltro presenta diverse similitudini con l'approccio sussidiario utilizzato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, risulta di difficile attuazione in ambito sovranazionale, anche perché, come si è avuto modo di evidenziare con riguardo al noto caso *Melloni*, gli articoli 53 CEDU e Carta di Nizza hanno portata diversa.<sup>638</sup>

V'è poi chi ha proposto di utilizzare il metodo della cosiddetta «comparazione valutativa»,<sup>639</sup> consistente nella valutazione, da parte dei Giudici europei, delle modalità di tutela previste negli ordinamenti nazionali, stabilendone la portata e il livello di tutela, per poi scegliere, tra le differenti posizioni nazionali, la soluzione che meglio si armonizza con le finalità dell'ordinamento europeo ovvero, qualora nessuna delle soluzioni nazionali rispondesse a queste caratteristiche, realizzando l'adattamento di più soluzioni nazionali ovvero combinando con quest'ultime le esigenze comunitarie.

Un altro metodo proposto in dottrina è la cosiddetta «ponderazione degli interessi»,<sup>640</sup> in cui le tradizioni costituzionali comuni sono considerate come fonti di cognizione per la disciplina comunitaria in materia di diritti fondamentali. A differenza di quanto osservato per il metodo della «comparazione valutativa», non si tratta in questo caso di analizzare le modalità di tutela riconosciute ad un determinato diritto

---

<sup>636</sup> Così, M. CARTABIA - J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa*, cit., p. 22. Cfr. a questo proposito

<sup>637</sup> Cfr. in questo senso S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 263-264.

<sup>638</sup> Cfr. in questo senso S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., spec. p. 264.

<sup>639</sup> Cfr. L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni*, cit., spec. p. 16 ss, il quale richiama tra i primi sostenitori di questo metodo K. ZWEIGERT, *Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten*, in *Rabels Zeitschriften*, 1964, pp. 611; E.W. FUSS, *Rechtssatz und Einzelakt im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1964, 945 ss.; e J. UKROW, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGh*, Baden-Baden, 1995, 122.

<sup>640</sup> Cfr. L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 19 ss., il quale attribuisce la paternità di questa tecnica decisionale ad A. BLECKMANN, *Zur Entwicklung europäischer Grundrechte*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1978, pp. 460-461.

fondamentale, né di verificare l'ampiezza delle limitazioni ad esso opponibili, al fine di trasporre a livello comunitario una di queste. Si tratta piuttosto di stabilire se un determinato interesse privato venga tutelato negli ordinamenti nazionali e se questo stesso interesse trovi un argine in contrapposti interessi pubblici. Una volta compiuta questa operazione, i giudici decidono, ferme le esigenze comunitarie, quale formulazione dare al diritto fondamentale, controllando da ultimo, in relazione al principio di ragionevolezza, se le misure di attuazione concreta degli interessi pubblici siano necessarie e se l'incisione del diritto fondamentale non risulti sproporzionata.

Proprio le difficoltà riscontrate nell'individuare uno standard di tutela omogeneo sembrano, tutto sommato, aver indotto la Corte di giustizia ad elaborare in talune occasioni uno standard europeo, che può rivelarsi compatibile o meno con le tradizioni costituzionali comuni. In questa prospettiva, non sorprende, dunque che le tradizioni costituzionali comuni siano trattate alla stregua di fonti di cognizione, meri ausili interpretativi, se non addirittura come «strumento retorico fondamentale ad effetto persuasivo»<sup>641</sup> nei confronti degli Stati membri. Per comprendere appieno la portata delle tradizioni costituzionali comuni nel quadro dell'odierna tutela multilivello dei diritti fondamentali è opportuno inoltre riflettere sull'interpretazione dell'espressione «in armonia», contenuta nell'art. 52(4) della Carta di Nizza. Come osservato in dottrina,<sup>642</sup> i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta possono essere di due tipi: (i) originari, ovvero non risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, in questo caso, sembra che la Corte di giustizia e gli operatori del diritto in generale possano interpretarli secondo uno standard di tutela comunitario; e (ii) derivati dalle tradizioni costituzionali comuni, nel qual caso si impone un tipo specifico di interpretazione, appunto, «in armonia» con le «tradizioni costituzionali comuni».

Pertanto, laddove non sia rintracciabile una tradizione costituzionale comune, è la stessa Carta di Nizza a fungere da «base comune»; laddove, di converso, sia possibile rintracciare l'esistenza di una tradizione costituzionale comune, l'interpretazione di quel particolare diritto fondamentale, contenuto nella Carta dovrà realizzarsi in armonia con dette tradizioni. Affermare ciò significa riconoscere che il Giudice europeo debba orientare il proprio processo interpretativo nell'ambito di una tradizione costituzionale comune. Ciò non esclude, si badi bene, che il risultato di tale operazione interpretativa,

---

<sup>641</sup> Cfr. sul punto, O. POLLICINO, *Dalla sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 255.

<sup>642</sup> Così, S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 267.

poiché in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, conduca in ogni caso ed in modo automatico a risultati accettabili per gli Stati membri. Ben potrebbe accadere, come per esempio è accaduto nel caso *Ajos*,<sup>643</sup> che un principio derivante dalle tradizioni costituzionali comuni, come il principio di certezza del diritto, riceva limitazioni in ragione della salvaguardia di altri diritti e principi fondamentali dell'Unione europea quali il divieto di discriminazioni sul lavoro in ragione dell'età.

Quanto all'esperienza italiana, le recenti ordinanze nn. 24/2017 e 117/2019 della nostra Corte costituzionale sembrano tuttavia prospettare una visione differente, in cui la Consulta riserva a sé stessa un ruolo centrale nella determinazione dell'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, proprio a partire dalle tradizioni costituzionali. Abbandonando l'approccio strettamente formalistico che vorrebbe la formazione di tali tradizioni esclusivo appannaggio della Corte di giustizia, la Corte costituzionale sembra suggerire un'interpretazione «dal basso»,<sup>644</sup> riconducendo nella nozione di tradizione costituzionale i diritti fondamentali protetti dalle Costituzioni nazionali. Pur senza porre in discussione il ruolo ultimo della Corte di giustizia, la Consulta rivendica, dunque, un ruolo primario nell'interpretazione della stessa Carta dei diritti fondamentali ad opera della Corte di giustizia dell'Unione europea. Proseguendo secondo questa linea di intervento, e sempre che le Corti costituzionali degli Stati membri non esercitino il proprio mandato con eccessiva autoreferenzialità, sembra possibile intravedere nelle tradizioni costituzionali comuni uno strumento efficace per l'avanzamento del processo di integrazione delle tutele.

#### *4. Considerazioni complessive: verso un'integrazione più stretta dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali?*

L'affermazione di un sistema «multilivello» di garanzie in ambito comunitario ha indubbiamente contribuito al progressivo innalzamento degli standard di tutela dei diritti in Europa.<sup>645</sup> Ciò nonostante, è ancora diffusa, in una parte della dottrina italiana,

---

<sup>643</sup> CGUE, *Ajos*, cit.

<sup>644</sup> Così, S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 274.

<sup>645</sup> Per una ricostruzione del processo di maturazione della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritti, si v. F. DONATI, *La intangibilità del dettato costituzionale nazionale alla luce dei recenti sviluppi del processo di integrazione comunitaria*, cit.; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, cit.; ID., *Corte Costituzionale e corti europee: la tutela dei diritti*, cit.; si v. altresì A. TIZZANO, *Qualche considerazione sul versante lussemburghese*, cit.; G. TESAURO, *Bocciatura del progetto di accordo sull'adesione*, cit., che parla di «spostamento del baricentro sulla circolazione delle persone e della conseguente centralità della tutela dei diritti fondamentali».

una critica severa ai Giudici sovranazionali, accusati di operare in una prospettiva essenzialmente economicistica.<sup>646</sup> Le ragioni di tale diffidenza affondano nella necessità, più volte ribadita dalla Corte di giustizia, di interpretare i diritti fondamentali «nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione», allo scopo di salvaguardare «l'autonomia di cui [quest'ultima] gode rispetto al diritto dei singoli Stati membri».<sup>647</sup>

La presente ricerca ha tuttavia confermato che le operazioni interpretative e i bilanciamenti che contraddistinguono il sindacato della Corte di giustizia sono caratterizzati da una crescente attenzione verso le esigenze di tutela dei diritti fondamentali. In questa prospettiva, si è detto, i Giudici sovranazionali sono giunti sino ad annullare un regolamento attuativo di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU<sup>648</sup> e hanno adottato provvedimenti volti a reprimere le politiche di alcuni Stati membri contrarie al valore dello «stato di diritto».<sup>649</sup> Peraltro, i Giudici europei hanno abbandonato da tempo la prospettiva essenzialmente economicistica seguita nei primi anni di attività, assumendo un approccio più maturo nella tutela dei diritti fondamentali a partire dagli ormai celebri casi *Schmidberger*,<sup>650</sup> *Omega*<sup>651</sup> e *Dynamic Medien*.<sup>652</sup> Questa impostazione sembra del resto confermata dalle recenti decisioni *Bauer*,<sup>653</sup> *Max Planck*<sup>654</sup> e *Kreuziger*,<sup>655</sup> con le quali i Giudici europei hanno riconosciuto efficacia diretta orizzontale all'art. 31(2) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in materia di salvaguardia del diritto dei lavoratori subordinati alle «ferie retribuite».

La maturazione della tutela dei diritti offerta nell'ambito dell'Unione non esclude tuttavia che possano determinarsi problematiche di coordinamento fra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri. La ragione è evidente: l'interpretazione e l'applicazione dei diritti fondamentali non costituiscono operazioni

---

<sup>646</sup> Cfr., in questo senso, F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, fasc. 2/2019, pp. 261-284, spec. p. 262. Per l'idea che la tutela dei diritti fondamentali offerta in ambito sovranazionale avrebbe un carattere economicistico cfr., da ultimo, M. LUCIANI, *Il brusco risveglio dei controlimiti*, cit., p. 6. Per una critica si v., F. DONATI, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, cit., spec. p. 221 e ss.

<sup>647</sup> CGUE, *Parere 2/13*, cit., p.to 170 e giurisprudenza ivi richiamata.

<sup>648</sup> CGUE, *Kadi*, cit.

<sup>649</sup> CGUE, *Commissione c. Repubblica di Polonia*, cit.

<sup>650</sup> CGUE, *Schmidberger*, cit.

<sup>651</sup> CGUE, *Omega*, cit.

<sup>652</sup> CGUE, *Dynamic Medien*, cit.

<sup>653</sup> CGUE, Cause riunite C-569/16 e C-570/2016, *Stadt Wuppertal c. Maria Elisabeth Bauer*, sentenza del 6 novembre 2018 ECLI:EU:C:2018:871.

<sup>654</sup> CGUE, Causa C-684/16, *Max-Planck c. Tetsuji Shimizu*, sentenza del 6 novembre 2018, ECLI:EU:C:2018:874.

<sup>655</sup> CGUE, Causa C-619/16, *Sebastian W. Kreuziger c. Land Berlin*, sentenza del 6 novembre 2018, ECLI:EU:C:2018:872.



automatiche, specie quando richiedono il bilanciamento tra interessi contrapposti. In un sistema multilivello il rischio di divergenze nell'interpretazione e nell'applicazione dei diritti fondamentali è quindi inevitabile e può essere mitigato soltanto dalla leale collaborazione fra le Corti che lo animano. In ambito comunitario gli attriti si verificano ogniqualvolta la preminenza del diritto dell'Unione imponga di degradare la tutela dei diritti fondamentali offerta all'interno del nostro ordinamento o, viceversa, quando i principi e le specificità costituzionali degli Stati membri pongano a rischio le caratteristiche specifiche e l'autonomia dell'ordinamento giuridico sovranazionale.

Ad oggi, i casi in cui gli attriti interordinamentali non hanno trovato una composizione condivisa fra l'ordinamento giuridico sovranazionale e quello degli Stati membri rimangono sporadici e, soprattutto, conseguenza di caratteristiche peculiari delle fattispecie nelle quali si sono verificati. Così è stato per il caso *Ajos*<sup>656</sup> nel quale, pur a seguito dell'instaurazione di un «dialogo» con la Corte di giustizia, l'*Højesteret* danese ha fatto applicazione, per la prima volta, della «*ultra-vires review*», rifiutandosi di disapplicare una normativa nazionale per vero già abrogata del legislatore danese allo scopo di conformare l'ordinamento interno ai principi espressi nel caso *Ingeniørforeningen i Danmark*.<sup>657</sup> È spontaneo peraltro domandarsi se siffatta scelta abbia realmente consentito un innalzamento del livello di tutela o se, viceversa, il *vulnus* derivato dall'attivazione della «*ultra-vires review*» abbia superato quello evitato.

Il discorso è stato parzialmente diverso nella vicenda *Melloni*;<sup>658</sup> si è detto infatti come in tale caso la posizione della Corte di giustizia, oltre ad essere stata accolta dal Tribunale costituzionale spagnolo, sia stata giustificata dall'esigenza di salvaguardare un istituto di estrema importanza per la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri. Un'eventuale decisione di segno opposto avrebbe ragionevolmente vanificato il carattere innovativo del mandato d'arresto europeo, che avrebbe finito per non differenziarsi dall'istituto dell'extradizione. Si è visto, peraltro, come la posizione assunta dai Giudici europei in argomento non abbia determinato un'attenzione ridotta in materia di tutela dei diritti fondamentali e come, nei recenti casi *Aranyosi e Căldăraru*<sup>659</sup> ed *LM*,<sup>660</sup> la Corte di giustizia abbia stabilito che, in presenza del rischio concreto che l'applicazione di un mandato d'arresto sottoponga il destinatario a

---

<sup>656</sup> CGUE, *Danske Industri*, cit.

<sup>657</sup> CGUE, *Ingeniørforeningen i Danmark*, cit.

<sup>658</sup> CGUE, *Melloni*, cit.

<sup>659</sup> CGUE, *Aranyosi e Căldăraru*, cit.

<sup>660</sup> CGUE, *Minister of Justice c. LM*, cit.

situazioni inumane e degradanti, gli Stati membri debbano astenersi dal darne esecuzione. Peraltro, è appena il caso di notare come, in coerenza con l'approccio *Melloni*, tali nuove eccezioni rinvengano fondamento nello standard di tutela europeo integrato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e non invece nel parametro delle Costituzioni nazionali, posto che in tale ipotesi si sarebbe ragionevolmente aperta la possibilità di una frammentazione normativa osteggiata fermamente in *Melloni*.

Il caso *Taricco* ha invece dimostrato come, nel quadro di un «principio bidirezionale di leale collaborazione»<sup>661</sup> e nel dialogo fra le Corti d'Europa, concetti quali quello di «tradizioni costituzionali comuni» agli Stati membri possano consentire di trovare un saldo punto di equilibrio in cui comporre le contrapposte esigenze nazionali e sovranazionali. Si è detto peraltro come la composizione del conflitto costituzionale sia stata possibile anche alla luce del fatto che la tutela più elevata prevista in ambito nazionale non pregiudicasse i valori e i principi fondamentali dell'Unione europea. A ciò si aggiunge il fatto che la violazione dell'art. 325 TFUE da parte della Repubblica italiana possa essere perseguito mediante l'instaurazione di una procedura di infrazione nei confronti della Repubblica italiana, stante il richiamo al legislatore italiano nella stessa sentenza *Taricco II* dei Giudici delle Corti di giustizia dell'Unione europea.

In questa prospettiva, la strada maestra sembra essere quella della prosecuzione del dialogo fra le Corti d'Europa, il quale, come si è cercato di dimostrare, per essere vincente deve tuttavia rispettare due condizioni: (i) la prima è la disponibilità della Corte di giustizia ad ascoltare le esigenze costituzionali invocate delle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri e a tenere conto nelle proprie pronunce dei valori e dei principi costituzionali considerati irrinunciabili dagli Stati membri; e (ii) la seconda è che i sistemi nazionali rinuncino a porsi in maniera autoreferenziale ed accettino di temperare i propri valori costituzionali con i valori e le esigenze derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Se le Corti riusciranno a cogliere un giusto equilibrio fra questi due imperativi si apriranno nuove opportunità di integrazione per la tutela dei diritti fondamentali garantita nell'ambito dell'Unione europea e per l'avanzamento del processo di maturazione della realtà giuridica sovranazionale.

---

<sup>661</sup> Così, L. S. ROSSI, 2, 4, 6 (TUE)...., cit., p. 865.



### *Considerazioni conclusive*

Nelle premesse del presente lavoro è stato definito un obiettivo fondamentale: verificare criticamente «se» ed «in quale misura» il sistema di cooperazione giudiziaria basato sul meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* possa consentire una rilettura del sindacato di costituzionalità sui controlimiti e, più in generale, agevolare la «composizione» degli attriti interordinamentali. La ricerca di una risposta a tali interrogativi, che si inscrivono nella più ampia tematica dei rapporti fra ordinamenti, ha posto l'esigenza preliminare di contestualizzare l'indagine nell'assetto valoriale che muove l'impostazione delineata dal Giudice delle leggi e, più nel dettaglio, gli orientamenti della nostra giurisprudenza costituzionale sulla tematica della sistemazione dei rapporti fra norme nazionali e sovranazionali e del relativo controllo di costituzionalità sulla salvaguardia dei principi intangibili del nostro ordinamento.

Le ricerche svolte hanno consentito di collocare l'indagine nell'ambito di una rilettura dell'art. 11 Cost. quale norma espressiva di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri principi costituzionali.<sup>662</sup> Si è osservato come la tesi che riconosceva a detta disposizione un valore meramente permissivo sia stata oramai superata dalla giurisprudenza costituzionale, che considera l'art. 11 Cost. espressione di un «chiaro e preciso indirizzo politico»<sup>663</sup> e, dunque, di valori costituzionali che lo Stato italiano è tenuto a perseguire nell'esercizio della propria soggettività internazionale. In altri termini, per il fatto stesso di aver liberamente aderito al processo di integrazione europea, lo Stato italiano, come del resto gli altri Stati membri, non potrebbe pretendere di definirsi in modo autoreferenziale, come sistema isolato, senza contraddire non solo i propri obblighi internazionali, ma gli stessi valori internazionalistici che qualificano l'assetto del nostro ordinamento costituzionale.<sup>664</sup>

In questa prospettiva, è emersa l'ammissibilità sul piano «teorico-formale» di una «rilettura» dello scrutinio di costituzionalità sui controlimiti elaborato dalla nostra Corte costituzionale attraverso una riconsiderazione dei valori internazionalistici che contraddistinguono la nostra realtà giuridica. In particolare, dopo aver sottolineato che gli attriti interordinamentali connessi al processo di integrazione europea si risolvono, in ultima analisi, in un giudizio di bilanciamento tra l'apertura sovranazionale del nostro

---

<sup>662</sup> Cfr. *supra*, Parte I, Capitolo I, paragrafo 3.

<sup>663</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 183/1973, p.to 4 del considerato in diritto.

<sup>664</sup> Così, A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit., spec. p. 20.

ordinamento e i principi costituzionali esposti a rischio degradazione per effetto della preminenza del diritto dell'Unione europea,<sup>665</sup> si è osservato come un sindacato sui controlimiti svolto senza il previo coinvolgimento della Corte di giustizia, specie ove declinato a detrimento delle esigenze di derivazione sovranazionale, sarebbe ragionevolmente viziato da eccessiva autoreferenzialità, in quanto relegherebbe il bilanciamento fondato dall'art. 11 Cost. nell'ambito della sola dimensione nazionale.

Lo scrutinio di costituzionalità sui controlimiti si rivela dunque bisognoso di un'apertura dialogica affinché il bilanciamento da svolgersi ad opera della Corte costituzionale possa garantire il rispetto degli obblighi internazionali assunti dal nostro ordinamento e al contempo collocarsi coerentemente nel nostro quadro costituzionale. Del resto, se da un lato l'instaurazione del dialogo fra le Corti è resa necessaria dalla portata precettiva del principio di leale collaborazione fra le istituzioni europee e nazionali,<sup>666</sup> dall'altro la vocazione internazionalistica del nostro ordinamento dovrebbe vincolare la Corte costituzionale ad appurare la portata degli obblighi internazionali che la concernono. Un approccio di questo tipo potrebbe quantomeno contribuire all'affermazione di un sindacato sui controlimiti che escluda che un atto dell'Unione europea possa essere dichiarato inapplicabile, senza preoccuparsi della tenuta del sistema sovranazionale e dei principi internazionalistici espressi dall'art. 11 Cost.<sup>667</sup>

Ferma dunque l'ammissibilità sul piano teorico di una «rilettura dialogica» del sindacato di costituzionalità sui controlimiti, ci si è poi interrogati sulla portata concreta dei benefici che potrebbero derivare dal dialogo fra le Corti d'Europa. Per rispondere a tale interrogativo sono stati ripercorsi alcuni recenti casi contraddistinti dall'uso del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* in fattispecie afferenti o analoghe alla teoria dei controlimiti. L'approfondimento di tali vicende giurisprudenziali ha confermato la posizione secondo cui il dialogo fra gli organi di giustizia costituzionale e la Corte di

---

<sup>665</sup> Sul bilanciamento nel sindacato della nostra Corte costituzionale in relazione al diritto dell'Unione europea cfr. A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative*, cit., spec. pp. 16 ss.; E. CANNIZZARO, *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, 1° comma, Cost.*, cit., pp. 128 ss.; In senso contrario si v., L. ANDRETTO, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento*, cit., p. 173-178; M. LUCIANI, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna*, cit., pp. 9-10.

<sup>666</sup> Cfr. a questo riguardo A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit., spec. p. 23, secondo cui: «[n]ell'ambito dell'Unione europea, anzi, si può addirittura considerare quel dialogo [fra le Corti] come l'espressione di un vero e proprio obbligo, fondato sul principio di leale collaborazione reciproca, funzionale e coerente con il principio dell'integrazione [...]». L. S. ROSSI, *2, 4, 6 TUE*, cit., spec. p. 865, secondo cui «[...] la possibilità per gli Stati membri di invocare eccezioni o deroghe alle regole europee in nome del rispetto della loro identità nazionale trova [...] un limite nell'obbligo di leale cooperazione, la cui violazione da parte degli Stati membri può essere sanzionata con un ricorso in infrazione».

<sup>667</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione*, cit., spec. pp. 6-11.

giustizia dell'Unione europea possa agevolare l'emersione di «alternative»<sup>668</sup> all'applicazione dei controlimiti, fra le quali l'«europeizzazione» dei conflitti mediante il giudizio sull'invalidità e l'interpretazione degli atti comunitari.<sup>669</sup> Questa opzione rappresenta senz'altro la via preferibile fra le altre possibili in quanto consente di evitare il riduzionismo della prevalenza di un testo costituzionale sull'altro (primato della Costituzione o primato del diritto dell'Unione) mediante un proficuo confronto fra le Corti costituzionali d'Europa e la Corte di giustizia (primato della Costituzione degli Stati membri *attraverso* la preminenza del diritto dell'Unione europea, o *viceversa*).

La disamina dei casi *Taricco* e *OMT/Gauweiler*,<sup>670</sup> seppur con i dovuti distinguo, ha consentito in particolare di rilevare come, per effetto del rinvio pregiudiziale delle Corti costituzionali degli Stati membri, la questione dei controlimiti esterni al processo di integrazione europea finisca ragionevolmente per tradursi nel diverso problema dei limiti interni al diritto dell'Unione, riducendosi in ultima analisi in un'antinomia fra norme appartenenti all'ordinamento sovranazionale. Come evidenziato nel presente lavoro, tale fenomeno, specie quando l'«interiorizzazione» degli attriti si riduca al contrasto fra due norme di ordine primario, determina l'emersione in ambito sovranazionale di interpretazioni e bilanciamenti non dissimili a quelli caratterizzanti lo scrutinio di costituzionalità sui controlimiti.<sup>671</sup> In questa prospettiva, si è osservato come la salvaguardia dell'autonomia e delle caratteristiche specifiche dell'Unione europea possa operare come limite al dialogo fra le Corti d'Europa che, pur rimanendo la via preferenziale per la «composizione» degli attriti interordinamentali che caratterizzano la realtà contemporanea, non sempre riesce a garantirne la risoluzione.

Il caso *Ajos A/S*<sup>672</sup> rappresenta un esempio emblematico degli effetti che possono prodursi nel caso in cui la Corte di giustizia ritenga prevalenti le esigenze di matrice sovranazionale sulle specificità costituzionali degli Stati membri. Si è osservato infatti come, pur successivamente alla formulazione di un rinvio pregiudiziale da parte

---

<sup>668</sup> Di «alternativa» all'applicazione dei controlimiti tratta G. GAJA, *Alternative ai controlimiti*, cit., p. 1037.

<sup>669</sup> Cfr. *supra*, Capitolo introduttivo, paragrafo 7.

<sup>670</sup> Cfr. *supra*, Parte I, Capitolo II, paragrafi 4-13.

<sup>671</sup> Cfr. in questo senso P. MORI, *Taricco II o del primato della Carta dei diritti fondamentali e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*, in *Osservatorio Europeo de Il Diritto dell'Unione Europea*, dicembre 2017, spec. pp. 14-15, ove l'autrice afferma: «secondo la Corte, infatti, i diritti fondamentali garantiti dalla Carta e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri si impongono anche sulle norme fondamentali dei Trattati istitutivi. Con ciò viene confermata la superiorità delle norme della Carta su quelle dei Trattati»; e A. RUGGERI, *La Corte di Giustizia porge un ramoscello di ulivo alla Consulta*, cit., spec. p. 4, ove considera il principio di legalità in materia penale come «principio a valenza rafforzata, come tale idoneo a resistere allo scontro con altri principi parimenti dotati di riconoscimento da parte del diritto eurounitario».

<sup>672</sup> Cfr. *supra*, Parte I, Capitolo II, paragrafi 14-18.

dell'*Højesteret* danese, la Corte di giustizia abbia confermato la rigorosa applicazione del primato del diritto dell'Unione europea relativamente al principio del divieto di discriminazioni. Tale presa di posizione è dovuta ragionevolmente al fatto che il principio in parola rappresenta una premessa ineliminabile per l'esercizio delle classiche libertà comunitarie, peraltro, nel caso oggetto della pronuncia, inteso nella sua accezione più controversa di «principio generale ad efficacia diretta orizzontale», che i Giudici europei hanno difeso in molteplici occasioni dalle critiche mosse contro le note decisioni *Mangold*<sup>673</sup> e *Küçükdeveci*.<sup>674</sup> La contrarietà dei Giudici europei alla cedevolezza del divieto di discriminazioni in ragioni dell'età prospettata dai Giudici danesi potrebbe, quindi, essere derivata dall'esigenza irrinunciabile - di stretta derivazione sovranazionale - che le Corti nazionali interpretino le norme del proprio ordinamento in conformità ai valori e ai principi fondamentali dell'Unione europea.

Del resto, occorre tener a mente che, differentemente da quanto avviene per le Corti nazionali, le decisioni della Corte di giustizia irradiano i propri effetti in ognuno degli Stati membri. Di conseguenza, l'orizzonte cognitivo della Corte di giustizia non può essere né un singolo ordinamento nazionale, né una singola Costituzione, ma l'insieme dei valori e delle tradizioni costituzionali degli Stati membri, i quali peraltro vanno scrutinati alla luce delle caratteristiche specifiche e dei principi fondamentali dell'Unione europea. In altri termini, il diritto sovranazionale esige la preminenza sul diritto interno, anche costituzionale, non per motivi afferenti alla «qualità» della legislazione o del sistema giurisdizionale europeo, ma perché è la stessa autonomia dell'ordinamento giuridico sovranazionale ad esigere strumenti per evitare ogni interferenza che possa minare le specificità e i principi fondamentali dell'Unione.<sup>675</sup>

In questa prospettiva, si osservato come i Giudici sovranazionali abbiano ricostruito una vera e propria «gerarchia» interna al diritto primario, elaborando una serie di principi fondamentali destinati a prevalere nelle operazioni di bilanciamento della Corte di giustizia.<sup>676</sup> In particolare, si è osservato come detto processo si sia sviluppato su binari eterogenei che vanno dall'azione esterna dell'Unione alla tutela dei diritti fondamentali, dalla crisi del valore della «*rule of law*» alla salvaguardia delle specificità costituzionali degli Stati membri. L'approfondimento di questo profilo ha consentito di

---

<sup>673</sup> CGUE, *Mangold*, cit.

<sup>674</sup> CGUE, *Küçükdeveci*, cit.

<sup>675</sup> Così, A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit., spec. pp. 16-17.

<sup>676</sup> Cfr. *supra*, Parte II, Capitolo IV, paragrafo 1.

confermare la prospettiva di un «rovesciamento» nel sindacato della Corte di giustizia di tecniche interpretative e bilanciamenti analoghi a quelli caratterizzanti il sindacato sui controlimiti, specie quando la giurisdizione sovranazionale sia attivata dal rinvio pregiudiziale delle Corti costituzionali degli Stati membri per invocare eccezioni al primato del diritto europeo volte a salvaguardare esigenze costituzionali nazionali.<sup>677</sup>

Ferme le potenzialità e i limiti del dialogo fra le Corti d'Europa emergenti dal quadro sopra delineato, l'approfondimento del sindacato della Corte di giustizia si è diretto, da ultimo, alla disamina delle categorie dell'«identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale» e delle «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri.<sup>678</sup> In particolare, dopo aver sottolineato la non coincidenza dei due concetti, si è osservato come i medesimi possano offrire una base comune per il dialogo fra le Corti, benché ancora oggi caratterizzati da incertezze ed ambiguità di non poco conto. In particolare, la Corte di giustizia non ha ancora attribuito un significato preciso ed autonomo alla clausola identitaria espressa dall'art. 4(2) TUE, né fornito indicazioni univoche quanto alle modalità di formazione delle «tradizioni costituzionali comuni» e al valore di queste in relazione ad alcune disposizioni finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, prima fra tutte l'articolo 52(4) della Carta.

Le incertezze che involgono le due nozioni non escludono che le stesse possano giocare un ruolo importante nella composizione degli attriti interordinamentali, come del resto dimostrano alcuni dei casi giurisprudenziali esaminati, a patto che i Giudici europei siano disponibili a collaborare nel rimuovere le ambiguità che contraddistinguono il proprio controllo giurisdizionale e che le Corti costituzionali degli Stati membri si astengano dal farne un uso strumentale.<sup>679</sup> La strada più opportuna sembra essere quella di procedere mediante l'uso del rinvio pregiudiziale *ex art. 267* TFUE, ogni qual volta un Giudice degli Stati membri intenda invocare limiti al primato europeo in ragione della propria «identità costituzionale» ovvero in ragione della salvaguardia di quella che ritiene integrare una «tradizione costituzionale comune».

Tale pratica avrebbe l'indubbio pregio di alimentare il «dialogo» giurisprudenziale e favorire l'individuazione di soluzioni comuni ad entrambi gli ordinamenti. In ogni caso, la Corte costituzionale italiana non sarebbe «libera» nella determinazione della

---

<sup>677</sup> Cfr. *supra*, Parte II, Capitolo IV, paragrafo 7.

<sup>678</sup> Cfr. *supra*, Parte II, Capitolo V, paragrafi 1-3.

<sup>679</sup> Sulla necessità di interpretare l'art. 4(2) TUE conformemente al principio di leale collaborazione, si v. P. MENGOZZI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e il diritto nazionale degli Stati membri*, cit., p. 186.



propria identità costituzionale, posto che, in ragione dell'interpretazione dell'art. 11 Cost. proposta, dovrebbe bilanciare l'interesse derivante dall'identità nazionale con l'«estroversione» del nostro ordinamento. Del pari, la Corte di giustizia dovrebbe astenersi dall'esercitare il proprio sindacato senza ascoltare la «voce» delle Corti nazionali e tenere conto nelle proprie decisioni dei valori costituzionali considerati irrinunciabili dalle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri dell'Unione.

In conclusione, il confronto fra la prima e la seconda parte del lavoro, pur nell'incertezze che ancora oggi contraddistinguono le dinamiche oggetto di indagine, ha consentito di confermare che il sistema di cooperazione giudiziaria basato sul rinvio pregiudiziale *ex* 267 TFUE possa agevolare una rilettura del sindacato sui controlimiti e, più in generale, la composizione degli attriti interordinamentali. Siffatti rilievi, non comportano affatto una rinuncia della nostra Corte costituzionale al proprio ruolo di garante del rispetto dei limiti costituzionali al processo di integrazione europea; il Giudice delle leggi deve anzi continuare a svolgere tale ruolo nel quadro di un rapporto di «leale collaborazione» con la Corte di giustizia che consenta di trasformare i conflitti interordinamentali in un momento di reciproca maturazione degli ordinamenti coinvolti, convergendo nella definizione dell'essenza di una «patrimonio costituzionale comune»,<sup>680</sup> in grado di esprimere il carattere pluralistico dell'Unione e la sintesi dei valori e dei principi costituzionali comuni agli Stati membri della realtà sovranazionale.

---

<sup>680</sup> Cfr. A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit., spec. p. 20.



## OPERE CITATE

- ADAM, TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014.
- ADINOLFI, *Una "rivoluzione silenziosa": il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, fasc. 4, pp. 1249-1253.
- AGO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano, 1950.
- AGOSTA, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle comunità europee ex art. 234 Trattato CE tra (ingiustificato?) horror obsequii della Corte costituzionale ed irresistibile vocazione espansiva del giudice comunitario*, in P. FALZEA - A. SPADARO - L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003.
- ALBERTI, *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, pp. 367-396.
- ALEMANNI, *What Has Been, and What Could Be, Thirty Years after Les Verts/European Parliament*, in M. POIARES MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp. 324-332.
- ALONSO, *Fundamentalismo constitucional en Luxemburgo? El Tribunal de Justicia y los límites de la autonomía del sistema jurídico de la Unión Europea a la luz del Dictamen 1/09*, in *Revista española de Derecho Europeo*, 2012, pp. 251-274.
- ALPA, *Principi generali*, in G. IUDICA - P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, II ed., 2006.
- ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press, 2001.
- AMALFITANO, *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015.
- AMALFITANO, *Rapporti di forza tra corti, sconfinamento di competenze e complessivo indebolimento del sistema UE*, in *La legislazione penale*, 2 febbraio 2019.
- AMATO, *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, in *Nuova Antologia*, Vol. 620, Fasc. 2289, gennaio-marzo 2019, pp. 10-18.
- AMATO, *L'elasticità delle Costituzioni rigide*, in *Nomos*, 1/2016, pp. 1-6
- AMOROSO, ORZAN, MASSIMO, *Mandato d'arresto europeo e diritto a un giudice imparziale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018, pp. 2075-2077.

- ANDRETTO, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento fra principi fondamentali*, in M. PREDAZZA GORLERO (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2010, pp. 173-200.
- ANDRIOLI, *Intorno all'applicabilità della legge 25 marzo 1958 n. 260 ai giudizi avanti la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, pp. 125 e ss.
- ANGIOLINI, *I "principi fondamentali" della Costituzione italiana corrono (non senza pericoli) sul filo del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, pp. 143-156.
- ANGIOLINI, *Trasformazione dei «principi fondamentali» della Costituzione italiana in confronto al diritto comunitario*, in V. ANGIOLINI - N. MARZONA (a cura di), *Diritto comunitario-diritto interno: effetti costituzionali e amministrativi*, Padova, 1990, pp. 32 e ss.;
- ANZILLOTTI, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale* (1902), in ID., *Scritti di diritto internazionale pubblico*, Vol. I, Cedam, Padova, 1956, pp. 1-147.
- ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei "controlimiti"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 febbraio 2018.
- ARMONE, *Il principio di retroattività della legge penale più favorevole nel prisma dei diritti fondamentali*, in *Il Foro italiano*, 2010, I, pp. 1114 e ss.
- ARNOLD, *L'identità costituzionale: un concetto conflittuale*, in A. DI BLASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, 2014, pp. 149-156.
- ARNULL, *A Constitutional Court for Europe?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 6, 2003-2004, pp. 1-34.
- AUGI, BARATELLA, *Nuovi sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia circa l'applicabilità diretta delle direttive comunitarie*, in *The European Legal Forum*, 2001, pp. 83-87.
- AUVRET-FINCK, *Les avis 1-91 et 1-92 relatifs au projet d'accord sur la création de l'espace économique européen*, in *Cahiers de droit européen*, 1993, pp. 38-59.
- AVBELJ - KOMÁREK (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart, Oxford, 2012.
- AVBELJ, *European Court of Justice and the Question of Value Choices*, in *Jean Monnet Working Paper 06/04*.

- AZOULAI, *Le rôle constitutionnel de la Cour de Justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 44/1, 2008, pp. 29-46.
- AZZARRITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2016.
- AZZENA, *Corte costituzionale e Corte di giustizia CEE a confronto sul tema dell'efficacia temporale delle sentenze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, pp. 720 e ss.
- BADURA, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, vol. 23, 1964, pp. 34 e ss.;
- BALLADORE PALLIERI, *Competenza della Corte costituzionale riguardo al diritto delle Comunità europee*, in *Diritto internazionale*, 1966, pp. 255 e ss.
- BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 11° ed., Milano, 1976, p. 493 ss.
- BAQUERO CRUZ, *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, in *European Law Journal*, 2008, Vol. 14, pp. 389-422.
- BARATTA, *Accession to the ECHR: the rationale for the prior involvement mechanism*, in *Common Market Law Review*, 2013, pp. 1305 e ss.
- BARATTA, *La cosa giudicata non limita il principio della primauté ... peraltro espunto dal progetto di riforma dell'Unione europea*, in *Giustizia civile*, 2007, 12, pp. 2659-2662.
- BARATTA, *National Court as 'Guardians' and 'Ordinary Courts' of EU Law: Opinion 1/09*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, 38, n. 4, pp. 297-320.
- BARATTA, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, 1996, fasc. 4. pp. 932 e ss.
- BARAV, *Cour constitutionnelle italienne et droit communautaire: le fantôme de Simmenthal*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1985, pp. 313-341.
- BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, 2018, p. 149 ss.
- BARILE G., *Limiti alla attuazione dei diritti europei e stranieri nell'ambito della Comunità statale*, in *Comunicazioni e studi*, XII, 1966, pp. 92 e ss.
- BARILE P., *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. VI, Firenze, 1969.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BARILE P., *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 2406-2419.
- BARILE P., *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951.

- BARONE, *Corte costituzionale e diritto comunitario: vecchie questioni e nuovi interrogativi*, in *Il Foro italiano*, 1996, 3, pp. 785-789.
- BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali nelle misure UE contro il terrorismo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, fasc. 1, pp. 47-75.
- BARTOLONI, *Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento italiano?*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 511-531.
- BASILE, *La nozione di "giurisdizione nazionale" nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Foro amministrativo - C.d.S.*, 2006, pp. 696-719.
- BASSAN, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte costituzionale tedesca*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, pp. 361-393.
- BASSINI, *Prescrizione e principio di legalità nell'ordine costituzionale europeo*, in *Consulta Online*, 2016.
- BAUMAN, *Retrotopia*, Laterza, Roma, 2018.
- BERETTA - SMIATACZ, *Is the Supreme and Constitutional Courts' Rebellion Against EU law a Threat for the Lack of Direct Effect of the New generation EU Free Trade Agreements?*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2017, Issue 11/12, pp. 455-461.
- BERGBOHM, *S Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts*, Dorpat, Mattiesen, 1877.
- BERLIN, *65 ans, âge limite pour les métiers complexes impliquant de nombreuses personnes?*, in *La Semaine Juridique - édition générale*, 2017, n° 29, pp. 1416 e ss.
- BERNARDI, *L'europeizzazione del diritto e della scienza penale*, Giappichelli, Torino 2004.
- BERNARDINI, *Regolamento comunitario e legge statale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1969, p. 321.
- BERRI, *Composizione del contrasto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Giurisprudenza italiana*, 1984, I, Sez. I, pp. 1521-1526.
- BERRI, *Il preteso potere del giudice di disapplicare leggi interne illegittime, perchè riproduttive di regolamenti comunitari*, in *Giustizia civile*, 1976, IV, pp. 3-6 (ora in ID, *Preteso potere del giudice ordinario di disapplicare leggi interne costituzionalmente illegittime, perchè riproduttive di regolamenti comunitari direttamente applicabili*, in A.A. V.V., *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milano, 1977 pp. 13-23.
- BERRI, *Ordinamento comunitario e ordinamento interno*, in *Giustizia civile*, 1966, pp. 1966 e ss.

- BERRI, *Riflessioni sul conflitto di norme comunitarie con leggi interne posteriori e sulla legittimità costituzionale dell'ordinamento comunitario*, in *Giustizia civile*, 1974, III, pp. 410-419.
- BESSELINK, *Etrapped by the maximum standard: on fundamental rights, pluralism and subsidiary in the European Union*, in *Common Market Law review*, 1998, 35, rispettivamente pp. 671 e 677 e ss.
- BESSELINK, *Respecting Constitutional Identity in the EU*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49, Issue 2, pp. 671-693.
- BICKERTON, *European integration. From Nation-States to Member States*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2013.
- BIEBER, *Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté Européenne*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1993, pp. 343-350.
- BIFULCO, *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2010.
- BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI, (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, pp. 19-40.
- BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law: the European Union after the Lisbon Treaties*, Milano, 2012.
- BILE, *Questione di legittimità costituzionale e contrasto tra legge interna e Trattato istitutivo della CEE*, in *Giustizia civile*, 1964, III, pp.101-103.
- BILLIS, *The European Court of Justice: A "Quasi-Constitutional Court" in Criminal Matters? The Taricco Judgment and Its Shortcomings*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2016, Vol. 7, pp. 20-38.
- BIN L., *La prima sentenza "post Taricco" della Cassazione*, in *Archivio penale*, 1/2016, pp. 1-16.
- BIN R. - CARETTI - PITRUZZELLA (a cura di), *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015.
- BIN R., *Art. 11*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario Breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 69 e ss.
- BIN R., *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2007, pp. 11 e ss.
- BIN R., *Taricco: una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.

- BINDI, *Tradizioni costituzionali comuni e valore del Trattato costituzionale europeo*, S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, pp. 533-625.
- BLANPAIN, *The Use of Languages in Employment Relations in the European Member States*, in *European Labour Law Journal*, 2013, Vol. 4, Issue 4, pp. 328-335.
- BLECKMANN, *Nationales und Europäischen Souveränitätsverständnis. Strukturalisched Modelldenken in Europäischen Gemeinschaften und in Völkerrecht*, in G. RESS (a cura di), *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1980, pp. 30 e ss.
- BLECKMANN, *Zur Entwicklung europäischer Grundrechte*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1978, pp. 460-461.
- BOBIC, *Constitutional Pluralism is not dead: an analysis of interactions between Constitutional Courts of Member States and the European Court of Justice*, in *German Law Journal*, Vol. 18, Issue no. 6, 2017, pp. 1395-1428.
- BOGANDY - BAST (eds.), *Principles of European constitutional law*, Oxford, 2011.
- BOGDANDY, *Founding Principles of EU Law. A Theoretical and Doctrinal Sketch*, in *European Law Journal*, Vol. 16, Issue 2, p. 95-111.
- BOGDANDY, SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, Vol. 48, pp. 1417-1454, 2011.
- BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955.
- BON VALVASSINA, *Considerazioni sulla sent. n. 14 del 1964*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 133 e ss.
- BONANTE, *Costituzione italiana: art. 11*, in P. COSTA - M. SALVIATI (a cura di), *Costituzione italiana: i principi fondamentali*, Roma, 2018.
- BONARDI, *Le clausole di non regresso e il divieto di discriminazione per motivi di età secondo la Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2006, 2/1, pp. 266-279.
- BONELLI, *From a Community of law to a Union of values*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, pp. 793-816.
- BORGURGUE-LARSEN, *"A Huron at the Kirchberg Plateau" or a Few Naive Thoughts on Constitutional Identity in the Case-Law of the Judge of the European Union*, in A. SAIZ ARNAIZ - C. ALCOBERRO LLIVINA (eds.) *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge - Antwerp, 2013, pp. 275 ss.
- BORTOLOTTI, *Una nuova sentenza della Corte di Giustizia sui contratti con agenti non iscritti al ruolo*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2000, pp. 1242-1247.



- BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in *Questione giustizia*, 4 marzo 2019.
- BROUDE - SHANY (eds.), *Multi-Sourced Equivalent Norms in International Law*, Oxford, 2011.
- CAFARI PANICO - TOMASI, *Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e diritto dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 186-204.
- CAIOLA, *Una sentenza controversa in tema di rapporti fra diritto interno ed ordinamento comunitario con riferimento ai diritti fondamentali*, in *Diritto comunitario e degli scambi commerciali*, 1992, pp. 119 e ss.
- CALAFÀ, *Clausole di non regresso e divieti di discriminazione per età: il caso mangold e i limiti alla discrezionalità del legislatore nazionale in materia di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2006, 2, pp. 222-232.
- CALAMANDREI, *Costituente italiana e federalismo europeo*, in *Corriere d'informazione*, vol. I, n. 96, 11 settembre 1945, ripubblicato in ID, *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Vallecchi Editore, Firenze, 1995, pp. 165-170.
- CALAMANDREI, *La legittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950.
- CALCAGNO, *I reati dello straniero espulso dopo le modifiche introdotte dalla "legge Bossi Fini"*, in *Diritto penale e processo*, 2004, 7, pp. 839-846.
- CALVANO, *La Corte costituzionale e i "controlimiti" 2.0*, in *Federalismi.it*, 2016.
- CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova, 2004.
- CAMERLENGO, *Dialogue among Courts. Towards a Cosmopolitan Constitutional Law*, Pavia University Press, Pavia, 2012.
- CANNIZZARO, BARTOLONI, *Commento all'art. 21 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 222-227.
- CANNIZZARO, *Commento all'art. 205 TFUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, p. 1701.
- CANNIZZARO, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2018.
- CANNIZZARO, *Il pluralismo dell'ordinamento giuridico europeo e la questione della sovranità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, (31) 2002, pp. 245-271.
- CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza n. 103 del 2008*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 789-793.
- CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, pp. 452-455.
- CANNIZZARO, *Security Council Resolutions and EC fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi case*, in *Ibidem*, pp. 593-600.

- CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017, pp. 45-61.
- CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, fasc. 4, pp. 1075-1078.
- CANNIZZARO, *Trattati internazionale (adattamento al)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XLIV, 1992.
- CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, 1991.
- CANNIZZARO, *Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le Corti Costituzionali italiana e tedesca*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, pp. 372-379.
- CANTARO, *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Vol. I, *I principi dell'Unione*, Milano, 2006.
- CAPELLI, *La sentenza della Corte di giustizia Ce sui terminali e la responsabilità dei datori di lavoro*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, pp. 129-130.
- CAPELLI, *Norme nazionali posteriori confliggenti con quelle comunitarie*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1975, pp. 640-653.
- CAPELLI, *Portata ed efficacia delle direttive in materia fiscale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1991, pp. 399-403.
- CAPONI G., CAPUOZZO, SIMONETTI, *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare fra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti*, in *Federalismi.it*, fasc. 24/2014, 24 dicembre 2014.
- CAPONI R., *Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 5, pp. 469-478.
- CAPOTOSTI, *Questioni interpretative della attuale giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pp. 3810-3824.
- CAPPELLETTI - PIZZORUSSO (a cura di), *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, 1982.
- CAPPUCCIO, *La Corte costituzionale interviene sui rapporti tra convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 2008, I, pp. 47-50.

- CAPUANO, *Sulla composizione dei contrasti tra la normativa italiana in materia di gioco e scommesse e il diritto comunitario: quale ruolo per la Consulta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 1, pp. 457-472.
- CARANTA, *La responsabilità oggettiva dei pubblici poteri per violazioni del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, Sez. I, pp. 1169-1186.
- CARANTA, *Sull'obbligo dell'amministrazione di disapplicare gli atti di diritto interno in contrasto con disposizioni comunitarie*, in *Il Foro amministrativo*, 1990, pp. 1372-1386.
- CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015.
- CARDONE, *L'obliterazione dello stato di crisi: la Corte UE ri(con)duce le misure "non convenzionali" della BCE al diritto "ordinario" dei Trattati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2015, pp. 1533 e ss.
- CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, 2012.
- CARDONE, *Tutela dei diritti, Costituzione europea e giustizia costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, 2005, pp. 410 e ss.
- CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, p. 68.
- CARLASSARRE, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2013.
- CARNELUTTI (A), *L'arrêt "Francovich Bonifaci". L'obligation des Etats membres de réparer les dommages causés par les violations du droit communautaire*, in *Revue du marché unique européen*, 1992, pp. 187-192.
- CARNELUTTI, *La Corte costituzionale sopra lo Stato?*, in *Rivista di diritto processuale*, 1960, pp. 666 e ss.
- CARTABIA - CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006.
- CARTABIA - DE WITTE - P. PÉREZ TREMP (eds.), *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, 2005.
- CARTABIA - WEILER (a cura di), *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000; F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione europea*, Torino, 1995.
- CARTABIA, *"Taking Dialogue Seriously". The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union*, in *Jean Monnet Working Paper 12/07*, ora in CARTABIA M., *Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously*, vol. 5, issue 1, 2009, pp. 5-31.
- CARTABIA, *Commento all'art. 4, par. 2 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 23 e ss.

- CARTABIA, *Il processo costituzionale: l'iniziativa. Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di "doppia pregiudizialità", comunitaria e costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 1997, fasc. V, pp. 222-225.
- CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, pp. 1312-1318.
- CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3564-3574.
- CARTABIA, *Nuovi sviluppi nelle "competenze comunitarie" della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, pp. 1012-1023;
- CARTABIA, *Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni. (A proposito della sentenza "Francovich" della Corte di giustizia delle Comunità europee)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 505-519.
- CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995.
- CARTABIA, *The Italian Constitutional Court and the Relationship between the Italian Legal System and the European Community*, in *Michigan Journal of International Law*, 1990, pp. 173-203.
- CARTABIA, WEILER, *L'Italia in Europa, profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000.
- CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il "cammino comunitario": invito alla discussione sulla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2017.
- CASSESE A., *Lo Stato e la comunità internazionale (gli ideali internazionalistici del costituente)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, artt. 1-12, 1975 pp. 461 e ss.
- CASSESE S., *Negoziato e trasparenza nei procedimenti davanti alle Autorità indipendenti*, in AA. VV., *Il procedimento davanti alle Autorità Indipendenti*, in *Quaderni del Consiglio di Stato n. 5*, Torino, 1999.
- CASSESE S., *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - ordine comunitario e ordine globale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 10, pp. 1091-1092.
- CASSESE S., *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009.
- CATALANO N., *Contrasto tra norme comunitarie e norme nazionali, autonome tra loro*, in *Giustizia civile*, 1976, IV, pp. 134-140.
- CATALANO N., *La pericolosa teoria dell'"atto chiaro"*, in *Giustizia civile*, 1983, I, pp. 12-14.

- CATALANO N., *Osservazione a Corte costituzionale 27 dicembre 1965, n. 98*, in *Foto italiano*, 1966, Col. 8-12.
- CATALANO N., *Portata dell'art. 11 Cost. in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee*, in *Foro italiano*, 1964, I, pp. 465 e ss.
- CATALANO N., *Sul rapporto tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Giustizia civile*, 1976, IV, pp. 124-129.
- CATALANO S., *Doppia pregiudizialità una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. 10/2019, 22 maggio 2019.
- CATALANO S., *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità. Osservazioni a margine dell'opportuna scelta compiuta con l'ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 4/2019, 2 luglio 2019.
- CELOTTO, GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, pp. 1309-1384.
- CELOTTO, *Il completamento degli "strumenti di dialogo" tra Corte costituzionale e Corte di Lussemburgo*, in [www.giustiziamm.it](http://www.giustiziamm.it), 2013, n. 12.
- CELOTTO, *Un ulteriore passo in avanti nell'affermazione della prevalenza del diritto comunitario (considerazioni in margine alla sentenza 18 aprile 1991, n. 168 della Corte Costituzionale)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, pp. 1651-1662.
- CELOTTO, *Venisti tandem! La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono "cogenti e sovraordinate"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 382 e ss.
- CERRI, *La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, fasc. 4, pp. 2897-2901.
- CHIARELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, Studi 2018/II, pp 377-391.
- CHITI, *La Consulta e il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso il concerto costituzionale europeo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 961-967.
- CHITI, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - i diritti di difesa e di proprietà nell'ordinamento europeo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 1093-1095.
- CIARONI, *Autonomia privata e principio di non discriminazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2006, pp. 1816-1822.
- CLAES, BONELLI, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, Vol. 14, n. 3, pp. 622-643.

- CLAES, *Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las clausolas europeas en las Constituciones nacionales: evolucion y tipologia*, in M. CARTABIA - B. DE WITTE - P. PÉREZ TREMPES (eds.), *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 123 ss.
- CLAES, *National Identity: Trump card or up for negotiation?*, in A. SAIZ ARNAIZ - C. ALCOBERRO LLIVINA (eds.) *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge - Antwerp, 2013, pp. 109-140.
- CLAES, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Hart, 2006.
- CLAES, *The Primacy of EU Law in European and National Law*, in A. ARNULL - D. CHALMERS (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, 2015, p. 178 ss., pp. 195-199.
- CLOOTS, *National Identity in EU Law*, Oxford University Press, New York, 2015.
- CLOOTS, *Respecting linguistic identity within the EU's internal market: Las*, in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 623-645.
- CODINANZI, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Costa/Enel. Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, pp. 119-132.
- COLABIANCHI, *Direttive comunitarie sugli appalti: efficacia diretta per la pubblica amministrazione*, in *Giustizia civile*, 1990, I, pp. 8-10.
- COLI, *The Associação Sindical dos Juizes Portugueses judgment: what role for the Court of Justice in the protection of EU values?*, in *Diritti comparati*, 1° novembre 2018.
- COLVIN, *Irish Abortion Law and the Free Movement of Services in the European Community*, in *Fordham International Law Journal*, 1991-92, pp. 476-526.
- COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, in *Federalismi.it*, fasc. 24/2018, 19 dicembre 2018.
- CONFORTI, *Regolamenti comunitari, leggi nazionali e Corte Costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 1976, I, pp. 542-547.
- CONSULICH, *Il prisma del ne bis in idem nelle mani del Giudice eurounitario*, in *Diritto penale e processo*, 2018, pp. 949-959.
- CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2018.
- CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU: prima fermata verso Strasburgo*, in *Il Corriere giuridico*, 2008, pp. 205-222.

- CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 1/2018, pp. 280-297.
- COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, no. 2, pp. 281-304.
- COPPEL, O'NEILL, *The European Court of Justice: taking rights seriously?*, in *Common Market Law Review*, 1992, pp. 669 ss.
- COPPEL, *Individual Enforcement of Community Law: The Future of the Francovich Remedy*, in *EUI Working Paper Law*, 1993, n° 93/6, pp. 1-45.
- CORONGIU, *Corte dei conti italiana e procedimento di rinvio ex art. 234 CE*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2000, pp. 687-690.
- CORRERA, *La violazione dei diritti fondamentali nel «quadro costituzionale» europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1/2019, pp. 839-843.
- COSTANZA, *Regolamenti comunitari e norme nazionali nella sentenza n. 232 del 30 ottobre 1975 della Corte Costituzionale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1976, pp. 132-140.
- COSTANZO - MEZZETTI - RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014.
- COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentratore di costituzionalità relativo alla violazione della Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 febbraio 2018.
- COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in P. FALZEA - A. SPADARO - L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, pp. 3-38.
- CRAIG, *The Classics of EU Law Revisited: CILFIT and Foto-Frost*, in M. POIARES MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp. 185-191.
- CRAIG, *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford, 2011, pp. 33 e ss.
- CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, in *Prima e dopo la Costituzione*, 2015, p. 128.
- CRUM, *Tailoring Representative Democracy into the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?*, in *European Law Journal*, 2005, pp. 452 e ss.
- CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provision on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *European Public Law* 16, no. 1, 2010, pp. 123-138.

- CUPPELLI, *Il caso Taricco e il controlimito della riserva di legge in materia penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 419-446.
- CURTIN, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Review*, 1993, 30, pp. 17-69.
- D'ALOIA, *Europa e diritti: luci ed ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, pp. 1 e ss.
- D'ANTONE, *Illegittimità costituzionale conseguenziale e leggi di recezione di regolamenti comunitari*, in *Il Foro italiano*, 1976, V, pp. 249-255.
- DA CRUZ VILAÇA, PIÇARRA, *Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés Européennes?*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1993, pp. 3-37.
- DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Cedam, Padova, 2013.
- DANI, *Una traiettoria teorica del costituzionalismo moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 4, pp. 887-896.
- DANIELE, *Corte Costituzionale e direttive comunitarie*, in *Il Foro italiano*, 1992, I, pp. 662-665.
- DANIELE, *Costituzione italiana ed efficacia nel tempo delle sentenze della Corte di giustizia comunitaria*, in *Il Foro italiano*, 1990, I, pp. 1855-1860.
- DANIELE, *Il Parlamento europeo dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Il Foro italiano*, 1987, IV, pp. 316-324.
- DANIELE, *La triangolazione delle garanzie processuali fra diritto dell'Unione europea, CEDU e sistemi nazionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.
- DANIELE, *Parlamento europeo e Corte di giustizia: chi la dura la vince?*, in *Il foro italiano*, 1991, 1/04, pp. 1-7.
- DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, in *Jean Monnet Working Paper*, 1/09.
- DE PASQUALE, *Commento all'art. 5 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 44-54.
- DE PETRIS, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L'ordinanza del Tribunale Costituzionale Federale sulle Outright Monetary Transactions*, *Federalismi.it*, fasc. 4/2014.
- DE WITTE, *Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity*, in R. CRAUFURD SMITH (ed.), *Culture and European Union*, Oxford University Press, 2004, pp. 205-241.
- DE WITTE, *Rules of Change in International Law: How Special is the European Community*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1994, 25, pp. 299-333.



- DEHOUSSE, *Comparing National and EC law: the Problem of the Level of Analysis*, in *American Journal of Comparative Law*, 1994, Vol. 42, n. 4, pp. 761-781; anche in *EUI Working Papers LAW No. 94/3*.
- DEHOUSSE, *The Euro Crisis and Beyond: The Transformation of the European Political System*, in *RSCAS, Policy Papers*, 2018/67, pp. 13.
- DELLA CANANEA, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - un nuovo nomos per l'ordine globale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 1102-1204.
- DELLA CARITÀ, BIANCOLLI, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF: tutela degli interessi finanziari UE o depotenziamento della "Taricco"?*, in *Corriere tributario*, 2018, 28, pp. 2179-2186.
- DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017.
- DEMURO, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pp. 2366-2395.
- DI CIOMMO, *Chronique de jurisprudence italienne*, in *Journal du droit international*, 1968, pp. 364-366.
- DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2/2019, pp. 333-357.
- DI FEDERICO, *Joined Cases 58 and 59/13, C-58/13 and C-59/13 Angelo Alberto Torresi and Pierfrancesco Torresi v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 17 July 2014*, in *European Public Law*, 2015, pp. 481-505.
- DI FEDERICO, *L'identità nazionale nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.
- DI FEDERICO, *La libera circolazione degli avvocati nell'unione europea, tra abuso del diritto e identità nazionale. Il caso degli Abogados dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2014, pp. 553-571.
- DI FEDERICO, *La sentenza Kucukdeveci e la vexata quaestio degli effetti diretti (orizzontali) delle direttive*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, II, pp. 1002-1010.
- DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del Bverfg*, *Federalismi.it*, fasc. 4/2014.
- DI SALVATORE, *Il caso Sayn-Wittgenstein: ordine pubblico e identità costituzionale dello Stato membro*, in *Quaderni costituzionali*, 2011 pp. 435-437.

- DI TURI, *Ancora sul rapporto tra giurisdizioni nazionali e Corte comunitaria in tema di rinvio pregiudiziale ex art. 177 del Trattato di Roma*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, pp. 165-174.
- DICKMANN, *Osservazioni sul regime dell'attività amministrativa statale di attuazione ed applicazione delle norme comunitarie alla luce della sentenza della Corte Costituzionale 168 del 1991*, in *Diritto e società*, 1992, pp. 549-563.
- DOBATI, GRATANI, *Politica commerciale comune e illecito blocco dei fondi attuato nei confronti della ex Jugoslavia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, pp. 136-137.
- DONATI D., *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, 1906.
- DONATI F., *Commento agli Artt. 9, 10 e 11*, in A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, II ed., 2014.
- DONATI F., *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, fasc. 2/2019, pp. 261-284.
- DONATI F., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 4.
- DONATI F., *La crisi dell'Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, fasc. 17/2014.
- DONATI F., *La intangibilità del dettato costituzionale nazionale alla luce dei recenti sviluppi del processo di integrazione comunitaria*, in P. CARETTI - C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato Costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, il Mulino, 2010, 527 ss.
- DONATI F., *La motivazione nella sentenza n. 232 del 1989 ed il "bilanciamento" tra interessi nazionali ed interessi comunitari nel sindacato sui "controlimiti"*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, pp. 494 e ss.
- DONATI F., *The Euro crisis, Economic Governance and Democracy in the European Union*, in *Italian Journal of Public Law*, fasc. 2/2013, pp. 129-156.
- DONATI F., *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 26 settembre 2014.
- DOUGAN, *In Defence of Mangold*, in *Ibidem*, A. ARNULL - C. BARNARD - M. DOUGAN - E. SPAVENTA (Eds.), *A Constitutional Order of States, Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, 2011, Oxford, pp. 219 e ss.
- DOUGAN, *Judicial review of Member State action under the general principles and the Charter: Defining the 'scope of Union Law'*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 1212 e ss.

- DURANTE, *Diritto interno e diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1966, pp. 56-64.
- DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge 1977-78.
- ECKHOUT, *Human Rights and the Autonomy of EU Law: Pluralism or integration?*, in *Current Legal Problems*, vol. 66, 2013, pp. 169-202.
- EDITORIAL COMMENTS, *Horizontal direct effect: A law of diminishing coherence*, in *Common Market Law Review*, 2006, 43, pp. 1-8.
- EDITORIAL COMMENTS, *A way to win back support for the European project?*, in *Common Market Law Review*, Vol. 54, 2017, pp. 1-10.
- EDITORIAL COMMENTS, *About Brexit Negotiations and Enforcement Action Against Poland: The EU's Own Song of Ice and Fire*, in *Common Market Law Review*, 2017, pp. 1309-1317.
- EDITORIAL COMMENTS, *Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?*, in *Common Market Law Review*, 2015, pp. 619-628.
- EDITORIAL COMMENTS, *The EU's Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!*, in *Common Market Law Review*, Vol. 52, Issue 1, 2015, pp. 1-15.
- EDITORIAL COMMENTS, *The Rule of Law in the Union, the Rule of Union Law and the Rule of Law by the Union: Three interrelated problems*, in *Common Market Law review*, 2016, pp. 597-605.
- ECKHOUT, *Bold Constitutionalism and Beyond*, in M. POIARES MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp 218-223.
- FABBRINI, *Silent enim leges inter arma? La Corte Suprema degli Stati Uniti e la Corte di Giustizia europea nella lotta al terrorismo?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009, fasc. 3, pp. 591-634.
- FALSONE, *Le deroghe al divieto di discriminazione per età: un pericoloso passe-partout?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2011, II, pp. 928-937.
- FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015.
- FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2016.
- FARAGUNA, *Constitutional Rights First: The Italian Constitutional Court fine-tunes its “Europarechtsfreundlichkeit”*, in *Verfassungsblog*, 14 marzo 2018.

- FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. CORTESE - C. CARUSO - S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 63-97.
- FARAGUNA, *Il caso Gauweiler sulle OMT alla Corte di giustizia: L'Avvocato generale porge l'altra guancia al BVerfG*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 gennaio 2015.
- FARAGUNA, *Il caso Sayn-Wittgenstein: la Corte di giustizia traccia un modello di "controlimiti europeizzati"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 437-440.
- FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunali costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, pp. 567-600.
- FARAGUNA, PERINI, *L'insostenibile imprescrittibilità del reato. La Corte d'Appello di Milano mette la giurisprudenza "Taricco" alla prova dei controlimiti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.
- FASONE, *Violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale e ricorso per inadempimento: verso un sistema di giustizia costituzionale "composito" nell'Unione? (Prime riflessioni a partire dalla sentenza Commissione c. Francia, C-416/17)*, in *diritticomparati.it*, 3 dicembre 2018.
- FAVARA, *I regolamenti comunitari tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, 1976, I, pp. 915-919.
- FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008.
- FEDOZZI, *Introduzione al diritto internazionale*, II ed., Cedam, Padova, 1933, pp. 3-16.
- FELICIONI, *La pronuncia di una Corte costituzionale non può incidere sull'obbligo dei giudici di ultima istanza di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 1/2018, pp. 219-226.
- FERRAIUOLO, *Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principî fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, pp. 691-727.
- FERRARI BRAVO, *International and Municipal Law: the Complementarity of Legal Systems*, in *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, The Hague-Boston-Lancaster, 1983, pp. 715 ss.
- FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per la violazione del diritto dell'Unione*, Milano, 2012.

- FOIS, *La problematica degli accordi degli Stati membri nella sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 31 marzo 1971*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1972, pp. 432-449.
- FONTANELLI, *The Implementation of European Union Law by Member States Under Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights*, in *Columbia J. Eur. Law*, 2014, p. 194 w ss.
- FORTUNATO, *I rapporti tra obbligo di rinvio pregiudiziale e giudizio di costituzionalità: il caso italiano dei giochi d'azzardo*, in *Il Foro italiano*, 2018, IV, pp. 434-442.
- FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Ancora sul conflitto fra normativa CEE e normativa nazionale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1976, pp. 500-503.
- FUMAGALLI, *Commento all'art. 1 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 7-11.
- FUMAGALLI, *Commento all'art. 3 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 11-14.
- FUMAGALLI, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, Milano, 2000.
- FUSS, *Rechtssatz und Einzelakt im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1964, 945 ss.
- GAJA, ADINOLFI, *Introduzione ad uno studio del diritto dell'Unione europea*, 2014.
- GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e norme dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc. 4/2018, pp. 1035 e ss.
- GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *La dimensione internazionale e europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 269 e ss.
- GAJA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 1989 e i «controlimiti» alla superiorità del diritto comunitario*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1991.
- GAJA, *New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law*, in *Common Market Law Review*, 1990, pp. 83-95.
- GAJA, *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, pp. 148 e ss.
- GALLO, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2017, pp. 249-277.

- GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2019, 4 marzo 2019.
- GEMMA, *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, pp. 1222-1234.
- GEMMA, *Una nuova giurisprudenza per il superamento dei dogmi dello stato nazionale*, in *TEMI - Rivista di giurisprudenza italiana*, 1976, pp. 157-168.
- GENNUSA, *Un'eccezione alla necessaria applicazione del diritto comunitario?*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 379 e ss.
- GENNUSA, *Valori costituzionali versus libertà fondamentali: la dignità umana vista dal Lussemburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 174 e ss.
- GENTILI, *Parità di trattamento e discriminazione in ragione dell'età nella giurisprudenza comunitaria*, in *Giurisprudenza italiana*, 2011, pp. 2099-2105.
- GÉRARD, VERRIJDT, *Belgian Constitutional Court Adopts National Identity Discourse*, in *European Constitutional Law Review*, fasc. 13/2017, pp. 182-205.
- GHERA, *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario)*, in *Il Foro italiano*, 2008, I, pp. 50-54.
- GIANNITI, *I Costituenti e l'Europa*, in *federalismi.it*, 1 agosto 2018.
- GIRINO, *Portata e interpretazione del diritto comunitario nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1985, pp. 567-597.
- GIUFFRIDA, *Taricco principles beyond Taricco. Some thoughts on three pending cases (Scialdone, Kolev and Menci)*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, Vol. 9, pp. 31-37.
- GOLDONI, *Lo Stato della costituzione cosmopolita*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 4, pp. 897-906.
- GRABENWARTER, *National Constitutional Law Relating to the European Union*, in A. VON BOGDANDY-J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2° ediz., Hart, 2010, pp. 83 e ss.
- GRADONI, *Incontro al limite*, in *SIDiblog*, 29 gennaio 2018.
- GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012.

- GRISOLIA, *L'accesso diretto alla Corte costituzionale: un'ipotesi da ripensare nella prospettiva europea*, in E. MALFATTI - R. ROMBOLI - E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione*, Torino, 2002, pp. 690 e ss.
- GROSSI, *Storicità del diritto*, Napoli, 2006.
- GROSSO, “*Ad impossibilia nemo tenetur*”: *la Corte detta al giudice rigorosi confini per la configurabilità del reato di ingiustificato trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, I, pp. 97-105.
- GUARINELLO, *La sentenza della Corte di giustizia sulla sicurezza del lavoro ai videoterminali: insegnamenti e ripercussioni*, in *Il Foro italiano*, 1997, IV, pp. 3-4.
- GUARNIER, *La Corte costituzionale: “organo giurisdizionale” dinnanzi al suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea. Contraddizione, apertura o “dissociazione”?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2009, pp. 40-47.
- GUARNIER, *Rinvio pregiudiziale interpretativo e giudizio di legittimità costituzionale. Nuovi scenari e nuove prospettive nel crocevia sopranazionale*, in *Diritto e società*, fasc. 2, pp. 237-289.
- GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e «controlimiti europeizzati»*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 1/2012, pp. 152-155.
- GUASTAFERRO, *La corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013.
- GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Torino, 2013.
- GUASTINI, *La sintassi del diritto*, Torino, 2014, p. 300.
- GUAZZAROTTI, *Competizione tra giudici nazionali e intervento della Corte di giustizia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 4, pp. 2788-2794.
- GUAZZAROTTI, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3574-3579;
- GUAZZAROTTI, *Rafforzare il costituzionalismo al di là della geopolitica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 4, pp. 907-918.
- GUAZZAROTTI, *Un “atto interruttivo dell’usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sent. n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2017.

- GUELLA, *Tagli stipendiali e indipendenza della magistratura in Portogallo: temporaneità, sostenibilità e non selettività per bilanciare convergenza finanziaria e Unione “di diritto”*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo Online*, 2018, n. 2, pp. 499-508;
- GUGGENHEIM, *Lehrbuch des Völkerrechts, unter Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis*, Vol. I, Basel, Verl. F. Recht u. Gesellschaft, 1948.
- GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, Geneve, 1967, pp. 58 ss.
- HABERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma, Laterza, 1994.
- HALAMAI, *The Hungarian Constitutional Court and Constitutional Identity*, in *Verfassungsblog*, 10 gennaio 2017.
- HALBERSTAM, *“It’s the Autonomy, Stupid!” A modest defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*, in *German law journal*, 2015, Vol. 16, Issue 1, pp. 105 e ss.
- HALBERSTAM, *Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States*, in *University of Michigan Public Law Working Paper*, 2008 (ripubblicato in J. DUNOFF - J. TRACHTMAN (eds.), *In Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, CUP, Cambridge, 2009, pp. 326-335).
- HARTLEY, *The European Court and the EEA*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1992, pp. 841-848.
- HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto* (1821), Laterza, Bari, 1965, p. 383-384.
- HOLDGAARD - D. ELKAN - G. K. SCHALDEMOSE, *From co-operation to collision: the ECJ’s Ajos ruling and the Danish Supreme Court’s refusal to comply*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 17-53.
- HUBER, *Offene Staatlichkeit: Vergleich*, in A. VON BOGDANDY - P. CRUZ VILLALÓN - P.M. HUBER (eds.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Vol. II, Müller Verlag, 2008.
- IADICICCO, *Il precariato scolastico tra Giudici nazionali e Corte di Giustizia: osservazioni sul primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana nell’ambito di un giudizio di legittimità in via incidentale*, in *Osservatorio AIC*, gennaio 2014.
- IANNONE, *Commento all’art. 4 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, II ed., pp. 28 e ss.
- IERMANO, *Il favor della Corte di giustizia dell’Unione europea per gli abogados italiani: note a margine della sentenza Torresi del 17 luglio 2014*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2015, n. 1, pp. 135-155.



- INGRAVALLO, *Interpretazione del diritto europeo e sovranità degli Stati membri*, in A. DI STEFANO, *Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 203-222.
- IPSEN, *BVerfG versus EuGH re "Grundrechte". Zum Beschluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts von 29. Mai 1974*, in *Europarecht*, 1975, pp. 11 e ss.
- ITZCOVICH, *L'interpretazione del diritto comunitario*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2008, pp. 442 e ss.
- ITZCOVICH, *Libertà sociale e Stato Nazione: una relazione problematica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 4, pp. 919-926.
- ITZCOVICH, *Ordinamento giuridico, pluralismo giuridico, principi fondamentali. L'Europa e il suo diritto in tre concetti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 1/2009, pp. 34-60.
- JACOBS, *Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court?*, in D. M. CURTIN - D. O'KEEFFE (eds.), *Constitutional Adjudication in European Community and National Law*, Dublino, Butterworth, 1992, pp. 25-32.
- JACQUÉ, *Les Verts v The European Parliament*, in M. POIARES MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp. 316-323.
- JACQUÉ, *Recours en annulation, campagne d'information pour l'élection du Parlement européen*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1986, pp. 500-511.
- JAKLIC, *Constitutional Pluralism in the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- JELLINEK, *Die Rechtliche Natur der Staatenverträge. Ein Beitrag zur juristischen Construction des Völkerrechts*, Wien, Hölder, 1880, p. 1 e ss.
- JOUSSEN, *L'interpretazione (teleologica) del diritto comunitario*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2001, p. 491 e ss.
- KELEMEN D., *On the Unsustainability of Constitutional Pluralism*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, Vol. 23, pp. 136-150.
- KELEMEN K., *The Hungarian Constitutional Court and The Concept of National Constitutional Identity*, in *Ianus - Diritto e Finanza*, no. 15-16/2017, pp. 23-33.
- KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrecht*, Tübingen, 1920.
- KELSEN, *La transformation du droit international en droit interne*, in *Revue gén. De droit public*, 1936, pp. 4 ss.
- KELSEN, *Principles of International Law*, New York, 1952, pp. 401 ss.

- KEOHANE - MACEDO - MORAVCSIK, *Democracy-Enhancing Multilateralism*, in *International Organization*, 2009, 63, pp. 1-31.
- KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014 e F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: an Expectation Gap To Be Filled*, in L. S. ROSSI - F. CASOLARI (a cura di), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties*, Heidelberg, 2014, pp. 93-133.
- KOKOTT, SOBOTTA, *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*, in *The European Journal of International Law*, 2012, Vol. 23, n. 24, pp. 1015-1024.
- KOMAREK, *The Place of Constitutional Courts in the EU*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, pp 420 - 450.
- KONSTADINIDES, *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of the National Constitutional Settlement*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011, pp. 781 e ss.
- KONSTADINIDES, *Judicial independence and the Rule of Law in the context of non-execution of a European Arrest Warrant: LM*, in *Common Market Law Review*, 2019, Vol. 56, n°3, pp. 743-769.
- KORENOV, *On Policing Article 2 TEU Compliance - Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed*, in *Polish Yearbook of International Law*, 33, 2013, pp. 145 ss.
- KOSTORIS, *Processo penale e paradigmi europei*, Giappichelli, Torino 2018; V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012.
- KRAUS, *Das Erfordernis struktureller Kongruenz zwischen der Verfassung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und dem Grundgesetz*, in *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, II, München, 1953, pp. 545 e ss.
- KRENN, *Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: a Path to ECHR Accession after Opinion 2/13*, in *German Law Journal*, Special Section Opinion 2/13, Vol. 16, 2015, pp. 147 e ss.
- KRISCH, *Beyond Constitutionalism: the Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford University Press, 2010.
- KRUNKE, BAUMBACH, *The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance*, in A. ALBI- S. BARDUTZKY (Eds.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, Berlino-Heidelberg, 2019.

- KUMM, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, in *European Law Journal*, Vol. 11, n. 3, 2005, pp. 262 - 307.
- KUMM, *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 351-386.
- KUNZ, *Staatenverbindungen*, Kohlhammer, Stuttgart, 1929.
- LANG, *L'accordo sullo spazio economico europeo e la compatibilità col diritto comunitario*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1992, pp. 575-599.
- LASSON, *Prinzip und Zukunft des Völkerrecht*, Herzt, Berlin, de Gruyter, 1967.
- LAVRANOS, *Revisiting Article 307 EC: The untouchable core of fundamental European constitutional law values*, in F. FONTANELLI - G. MARTINICO - P. CARROZZA (eds.), *Shaping rule of law through dialogue: international and supranational experiences*, Groningen, 2010, p. 122 e ss.
- LAZZERINI, *Effetti diretti orizzontali dei principi generali... ma non delle direttive che li esprimono? La sentenza della Corte di giustizia nel caso Küçükdeveci*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 443-449.
- LENAERTS, CAMBIEN, *The Democratic Legitimacy of the EU after the Treaty of Lisbon*, in J. WOUTERS - L. VERHEY - P. KIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerp, Intersentia, 2009, 185 ss.
- LENAERTS, *Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *EuConst*, 2012, pp. 375 e ss.
- LENAERTS, *Fundamental Rights in the European Union*, in *European Law Review*, 2000, pp. 575 e ss.
- LENAERTS, GUTIÉRREZ-FONS, *The role of general principles of EU law*, in A. ARNULL - C. BARNARD - M. DOUGAN - E. SPAVENTA (Eds.), *A Constitutional Order of States, Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, 2011, Oxford, pp. 179-197.
- LENAERTS, *La modulation de l'obligation de renvoi préjudiciel*, in *Cahiers de droit européen*, 1983, pp. 471-500.
- LENAERTS, *The Basic Constitutional Charter of a Community Based on the Rule of Law*, in M. POIARES MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp. 295-315.

- LENAERTS, *The ECHR and the CJEU: creating Synergies in the Field of Fundamental Rights Protection*, in Solemn hearing for the opening of the Judicial Year 26 January 2018.
- LOCK, *Taking National Courts more seriously? Comment on Opinion 1/09*, in *European Law Review*, 2011, n. 4, pp. 576-588.
- LOIODICE, *La legge di esecuzione di un trattato internazionale nel sistema delle fonti normative*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, II, pp.1120-1138.
- LOMBARDI, *Progetti pubblici e privati da sottoporre alla valutazione di impatto ambientale e potere discrezionale degli Stati membri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, pp. 240-246.
- LONGO, *Gli effetti indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2018.
- LORENZ, *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt, 1990, pp. 75 e ss.
- LOSANNA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale: il diritto costituzionale (processuale) si piega al dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2014, 24 gennaio 2014.
- LOUGHLIN, *Constitutional Pluralism: An Oxymoron*, in *Global Constitutionalism*, 2014, vol. 3, pp. 9-30.
- LOUIS, *Sur le thème: recours constitutionnel et primauté du droit communautaire*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 3227-3238.
- LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Il Corriere giuridico*, 2008, pp. 201-205.
- LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017, pp. 63-87.
- LUCIANI, *Il futuro dell'Europa. Note a margine*, in *Nomos*, 2018.
- LUCIANI, *Il lavoro autonomo della prostituta*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, pp. 398 e ss.
- LUCIANI, *Intelligenti Pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2017.
- LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, pp. 557 e ss.

- LUGATO, *La limitazione nel tempo degli effetti delle pronunce di invalidità di regolamenti comunitari nel giudizio della Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, 1990, I, pp. 322-325.
- LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa*, in *federalismi.it*, 10 luglio 2019.
- LUPO, *La primauté del diritto dell'UE e l'ordinamento penale nazionale (Riflessioni sulla sentenza Taricco)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.
- LUPO, *National Parliaments in the European Integration Process: Re-aligning Politics and Policies*, in M. CARTABIA - N. LUPO - A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013.
- MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 1993, pp. 1 ss.
- MACCORMICK, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- MADURO, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003.
- MADURO, DE WITTE, KUMM, *The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis*, in *RSCAS, Policy Papers*, 2012/08.
- MADURO, *Three Claims of Constitutional Pluralism*, in M. AVBELJ - J. KOMÁREK (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart, Oxford, 2012, pp. 67-84.
- MAGAGNI, *Corte Costituzionale, giudice ordinario e conflitto fra norme comunitarie e norme nazionali posteriori*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1977, pp. 360-373.
- MAIER, *Multilevel Constitutionalism Jurisdiction*, in A. VON BOGDANDY - J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2° ediz., Hart, 2010, pp. 399-439.
- MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standard*, in *European Law Journal*, 1998, pp. 5 e ss.
- MALTESE, *Problemi dell'ordinamento comunitario e limiti di costituzionalità del sistema. Osservazioni sulla sentenza n. 183 del 1973 della Corte Costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Udina. Diritto internazionale - Storia delle relazioni internazionali*, 1975, tomo I, pp. 463-491.

- MALTESE, *Regolamenti comunitari, riserva di legge e garanzie costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1974, I, pp. 865 e ss.
- MANACORDA, *Per la Corte di giustizia le frodi gravi in materia di IVA si prescrivono troppo in fretta: note minime a prima lettura della sentenza “Taricco”*, in *Archivio penale*, n. 3/2015, pp. 867 ss.
- MANCINI, *Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Rivista di diritto europeo*, 1990, pp. 229-240.
- MANES, *La svolta Taricco e la potenziale “sovversione di sistema”: le ragioni dei controllimiti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.
- MARESCA, *Prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1984, II, pp. 1073-1082.
- MARINELLI, *Il problematico dialogo tra giudice nazionale e giudice comunitario in tema di contratti stipulati da un agente non iscritto all’albo*, in *Europa e diritto privato*, 2002, pp. 1037-1051.
- MARTINICO, REPETTO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *European Constitutional Law Review*, 15/2019, pp. 1-21.
- MARTINICO, *Building Supranational Identity: Legal Reasoning and Outcome in Kadi I and Opinion 2/13 of the Court of Justice*, in *Italian Journal of Public Law*, fasc. 2/2016, p. 239.
- MARTINICO, *Il caso A. c. B. e il suo impatto sul rapporto fra Corti: un diritto per tre giudici*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 950-953.
- MARTINICO, *L’integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2009, pp. 171-199.
- MARTINICO, POLLICINO, *Between Constitutional Tolerance and Judicial Activism: the ‘Specificity’ of European Judicial Law*, in *European Journal of Law Reform*, Vol. X, n. 1, 2008, pp. 97-125.
- MARTINICO, *Multiple Loyalties and Dual Preliminarity: the Pains of Being a Judge in a Multilevel Legal Order*, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 10, Issue 3, Luglio 2012, pp. 871–896.
- MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 3/2018.
- MARTINICO, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process. The frustrating Knot of Europe*, New York - Abingdan, 2013.

- MASTROIANNI, ARENA, *Free movement of lawyers and the Torresi judgment: a bridge too far?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, Vol. 11, pp. 373-388.
- MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.
- MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Editoriale, 3/2018.
- MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di "controlimiti" costituzionali: è un vero dialogo?*, in *Federalismi.it*, Editoriale del 5 aprile 2017.
- MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giur. cost.*, 2014.
- MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di Costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 5/2014, pp. 4089-4101.
- MASTROIANNI, *La garanzia dei valori nell'azione esterna e il ruolo della Corte di giustizia*, in E. SCISO - R. BARATTA - C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016.
- MASTROIANNI, *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.
- MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per la violazione di obblighi comunitari ex artt. 11 e 17 Cost.: si aprono nuove prospettive?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2011, p. 1134.
- MAZÁK, MOSER, *Adjudication by reference to generale principle of EU law: A secondo look at the Mangold case law*, in M. ADAMS - H. DE WAELE - J. MEEUSEN - G. STRAETSMAN (eds.), *Judging Europe's Judges: Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, Londra, 2013, pp. 61-86.
- MAZZIOTTI DI CELSO, *Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'ENEL*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, p. 444 e ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO, *Commento alla sentenza n. 98 del 1965 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 1336 e ss.
- MELICA, *The Unconstitutional development of the European Legal Framework*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3/2018, pp. 581-630.
- MENGOZZI, *Commento all'art. 12 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 108-117.

- MENGOZZI, *Il rispetto del principio di legalità, la Corte di Giustizia e il controllo delle funzioni tecniche della Banca Centrale Europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, fasc. 1, pp. 132 e ss.
- MENGOZZI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e il diritto nazionale degli Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, pp. 167 ss.
- MENGOZZI, *Norme costituzionali e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un'incomprensione temporanea tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, 3, pp. 675-690.
- MENGOZZI, *The EC External Competencies: From the ERTA Case to the Opinion in the Lugano Convention*, in M. POIARES MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp. 213-217.
- MENGOZZI, *Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, pp.708-729.
- MERLINI, *La corte costituzionale e il Concordato*, in *Quale giustizia*, 1971, pp. 241 e ss.
- MERTENS DE WILMARS, *Reflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, 1985, pp. 8 e ss.
- MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951, pp. 30 e ss.
- MIGLIAZZA, *Giudizio di legittimità costituzionale e giudizio innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto processuale*, 1966, pp. 308-319.
- MIGLIAZZA, *La nazionalizzazione dell'energia elettrica e il diritto delle comunità europee*, in *Foro padano*, IV, col. 17-22.
- MIGLIAZZA, *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964, p. 142 e ss.
- MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, Vol.12, n. 2, pp. 421-431.
- MILLET, *La "question prioritaire de constitutionnalité" e il dialogo a singhiozzo tra giudici in Europa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, pp. 139-148.
- MIRKINE-GUETZEVICH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in *Revue générale de droit international public*, 1948, pp. 375-386.
- MOBILIO, *Dal caso Taricco al redde rationem tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2015, pp. 1009-1012.



- MÖLLERS, *German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, Issue 1, pp. 161-167.
- MONACO, *Diritto comunitario e diritto interno davanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1964, I, pp. 1312 e ss.
- MONACO, *Diritto delle Comunità europee e diritto interno*, Milano, 1967, p. 209 e ss.
- MONACO, *I principi di interpretazione seguiti dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1963, pp. 3 ss.
- MONACO, *I regolamenti comunitari e la Costituzione italiana (a proposito della sentenza n. 183 del 1973 della Corte Costituzionale)*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1973, pp.1-13.
- MONACO, *La costituzionalità dei regolamenti comunitari*, in *Foro italiano*, I, 1, pp. 315-323;
- MONACO, *Limiti della sovranità dello Stato e organizzazioni internazionali*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, p. 539 e ss.
- MONACO, *Norma comunitaria e norma di legge interna successiva*, *Il Foro italiano*, 1975, I, pp. 2662-2666.
- MONACO, *Solidarismo e teoria dell'istituzione nella dottrina del diritto internazionale*, in *Archivio Serafini*, 108/1, 1932, pp. 221 e ss.
- MORAVCSIK, *In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 615.
- MORBIDELLI, *Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte di Lussemburgo)*, relazione al seminario su Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti, svolto in Roma 8 ottobre 2005, in [giustamm.it](http://giustamm.it).
- MORBIDELLI, *Sul regime amministrativo amministrativo delle autorità indipendenti*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Quaderno Cesifin n. 6, Torino, 2001.
- MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, pp. 42 ss.
- MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, VII edizione, Cedam, 1934.
- MORI, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, pp. 773 e ss.
- MORI, *La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale sui rapporti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, pp. 773-788.

- MORI, *Novità in tema di tutela dei singoli nei confronti dello Stato inadempiente a direttive comunitarie: il caso Francovich e Bonifaci*, in *Giustizia civile*, 1992, II, pp. 513-526.
- MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali II*, t. 2, 2008.
- MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *federalismi.it*, 24 ottobre 2018.
- MORVIDUCCI, *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: un percorso non ancora concluso*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 3, p. 487-506.
- MOTTESE, *La protezione dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il caso Schmidberger*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Diritto internazionale. Casi e materiali*, Torino, 2013, pp. 42-49.
- MOUFFE, *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Milano, 2007.
- NAPOLETANO, *Diritto comunitario e diritto italiano nella sentenza no. 170-84 della Corte Costituzionale*, in *Comunicazioni e studi*, 1985, pp. 353-395;
- NASCIMBENE, ANRÒ, *La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia: nuove sfide, nuove prospettive*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 2/2017 pp. 323 e ss.
- NASCIMBENE, SANNA, *Commento all'art. 6 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 54-70.
- NASH, *Examining the Power of Federal Courts to Certify Questions of State Law*, in *Cornell Law Review*, 2003, vol. 88, issue 6, pp. 1672-1749.
- NEVILLE BROWN, *Air Hostesses and Discriminating Employers*, in *The Modern Law Review*, 1984, pp. 692-703.
- NIC SHIBHNE, *EC law and minority language policy: culture, citizenship and fundamental rights*, 2002.
- NISTICÒ, *Limiti e prospettive del circuito di tutela su più livelli dei diritti fondamentali*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2018.
- NOCERINO-GRISOTTI, *Note sull'inserimento e la qualificazione della normativa comunitaria derivata nell'ordinamento italiano*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1979, p. 34.
- O'LEARY, *The Court of Justice as a Reluctant Constitutional Adjudicator: An Examination of the Abortion Information Case*, in *European Law Review*, 1992, pp. 138-157.

- OLIVITO, *Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013, pp. 18.
- PACE, *La sentenza Granital, ventitrè anni dopo*, in AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2008.
- PAJNO, *L'integrazione comunitaria e il parametro di legittimità*, Torino, 2001.
- PALADIN, *Il sindacato della Corte costituzionale sull'utilità della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 145 e ss.
- PANICO, *La legittimità costituzionale della normativa comunitaria di effetto diretto: luci ed ombre della sentenza c.c. 183/73*, in *Rivista di diritto europeo*, 1974, pp. 201-233.
- PARIS, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, Vol. 11, pp. 389-407.
- PARIS, *Limiting the 'Counter-Limits'. National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of EU Law*, in P. FARAGUNA - C. FASONE - G. PICCIRILLI (eds.), *Constitutional Adjudication in Europe Between Unity and Pluralism (special Issue of the Italian Journal of Public Law, vol 10, no. 2, 2018)*, Editoriale Scientifica, pp. 205 e ss.
- PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2018, Vol. 3, n. 2, pp. 985-992.
- PASSCHIER, STREMLER, *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2016, Vol. 5, Issue 2, pp. 337-362.
- PAU, *Le norme di diritto internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1968, pp. 249 e ss.
- PAU, *Le norme di diritto internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1978, pp. 270 ss.
- PAVONI, *UN Sanctions in EU and National Law: The Centro-Com Case*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, pp. 582-612.
- PAYANDEH, *Constitutional Review of EU Law After Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 2011, Issue 1, pp. 9-38.

- PAYANDEH, *The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court Repositioning the Court within the European Constitutional Architecture*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, vol. 13, 414.
- PECH, PLATON, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 1827-1854.
- PEDRINI, *Le “cautele” di Karlsruhe in ordine al Fondo “salva Stati” (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 894-897.
- PELLEGRINI, *L’adesione dell’unione europea alla CEDU oltre il parere 2/13 CGUE*, in *Federalismi.it*, 7/9/2016.
- PELLETTIER, *La CJUE et le principe non bis in idem: un pas en arrière, deux pas en avant*, in *Revue de droit fiscal*, 2018, n°14, pp. 2-4.
- PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Majo, Napoli, 1922.
- PERASSI, *La Costituzione e l’ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1952.
- PERASSI, *Teoria e dottrina delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale* (1917), in *ID. Scritti giuridici*, Vol. I, Giuffrè, Milano 1958, pp. 237-304.
- PESCATORE, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d’interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, Bruylant, Bruxelles-Paris, 1972, vol. II, p. 325 ss.
- PHELAN, *Revolt or Revolution. The Constitutional Boundaries of the European Community*, Dublino, Round Hall, 1997.
- PHELAN, *Right to Life of The Unborn v. Promotion of Trade in Services: The European Court of Justice and the Normative Shaping of the European Union*, in *The Modern Law Review*, 1992, pp. 670-689.
- PICCIRILLI, *The ‘Taricco saga’: the Italian Constitutional Court continues its European journey*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 14, issue 4, 2018, pp. 829-830.
- PICCONE, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 de 21 febbraio 2018. L’interpretazione conforme come strumento di “sutura” post Corte costituzionale n. 269/2017*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 1/2018, pp. 298-329.
- PICCONE, SCIARRA, *Principi fondamentali dell’ordinamento comunitario, obbligo di interpretazione conforme, politiche occupazionali*, in *Il Foro italiano*, 2006, IV, pp. 342-345.
- PICOTTI, *Riflessioni sul caso Taricco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.

- PIERGALLINI, *Il fondamento della della prescrizione nel diritto penale (ancora una volta) all'esame della Cosnulta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, III, pp. 2371 e ss.
- PINELLI, *Costituzione e principio di esclusività*, Milano, 1990.
- PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014, pp. 8 ss.
- PINO, *The European Court of Justice as a Constitutional Court. Legal Reasoning in a Comparative Perspective*, in *STALS Research Paper*, fasc. 4/2014, pp. 53;
- PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, 13/2015, p. 6.
- PITRUZZELLA - POLLICINO - BASSINI (a cura di), *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, Milano, 2019.
- PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.
- PIZZORUSSO, *The Law-Making Process as a Juridical and Political Activity*, in ID. (a cura di), *Law in the Making. A comparative Survey*, Heidelberg, 1988.
- PLOUVIER, *L'arrêt de la Cour constitutionnelle d'Italie du 22 octobre 1975 dans l'affaire ICIC (Industrie Chimiche Italia Centrale)*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1976, pp. 271-294.
- POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
- POLIMENI, *Il caso Taricco e il gioco degli scacchi: l'"evoluzione" dei controlimiti attraverso il "dialogo" tra le Corti dopo la sent. cost. n. 115/2018*, in Osservatorio AIC, fasc. 2/2018, 20 giugno 2018, p. 20.
- POLLICINO, FICHERA, *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, 20/2019, pp. 1097-1118.
- POLLICINO, BASSINI, *Defusing the Taricco Bomb through Fostering Constitutional Tolerance: All Roads Lead to Rome*, in *Verfassungsblog*, 5 dicembre 2018.
- POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero la incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in L. D'ANDREA - G. MOSCHELLA - A. RUGGERI - A. SAITTA (a cura di) *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, Torino, 2015, pp. 93 e ss.

- POLLICINO, *Corti costituzionali e migrazioni di “idee costituzionali” da occidente a oriente. La bussola e una metafora*, in *Consulta Online, Studi*, Fasc. III, 2019, pp. 439-452.
- POLLICINO, *Dalla sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte preannunciata*, in *Il diritto dell'Unione europea*, fasc. 2/2016, pp. 251 e ss.; anche in L. D'ANDREA - G. MOSCHELLA - A. RUGGERI - A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, pp. 91 e ss.
- POLLICINO, *Margine di apprezzamento, art 10, c.1, Cost. e bilanciamento “bidirezionale”: evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- POLLICINO, *Metaphors and Identity Based Narrative in Constitutional Adjudication: When Judicial Dominance Matters*, in *IACL-AIDC Blog*, 27 February 2019.
- POLLICINO, *Qualcosa è cambiato? La recente giurisprudenza delle Corti costituzionali dell'est vis-à-vis il processo di integrazione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, pp. 765-788.
- POLLICINO, RESTA, *Trasparenza amministrativa e riservatezza, verso nuovi equilibri: la sentenza della Corte costituzionale*, in *Agenda Digitale*, 24 febbraio 2019.
- POLLICINO, SCIARABBA, *Lotta al terrorismo, diritti e principi fondamentali, rapporti tra ordinamenti: un importante capitolo della giurisprudenza “costituzionale” europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 159-174.
- PORCHIA, *Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 «Rafforzare lo Stato di diritto»: un significativo risultato della Presidenza italiana*, in *Eurojus*, 23 febbraio 2015.
- PREDIERI, *Il legislatore recalcitrante e il rimedio degli effetti diretti delle direttive comunitarie*, Passigli Editore, Firenze, 1987.
- PREDIERI, *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e crediti nel quadro della concorrenza comunitaria*, Milano, Vol. I, 1992, p. 189.
- PREDIERI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità europea*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1991.
- QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, pp. 42 ss.
- RAIMONDI, *La nozione di giurisdizione nazionale ex art. 234 TCE alla luce della recente giurisprudenza comunitaria*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2006, pp. 369 e ss.

- RASMUSSEN, *The European Court's Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. Or: Acte Clair, of course! But What Does it Mean?*, in *European Law Review*, 1984, pp. 242-259.
- RECCHIA, *È irragionevole il raddoppio del termine prescrizione previsto per l'incendio colposo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2014.
- REPETTO, *Cassazione sul caso Taricco, tra disapplicazione con effetti retroattivi in malam partem e mancata attivazione dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 2016, 2.
- REPETTO, *Il canone dell'incidentalità. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.
- REPETTO, *Il significato della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 25 ottobre 2019, pp. 12.
- REPETTO, *La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 2013.
- RIBES, *La incompatibilidad con el Derecho comunitario de un régimen fiscal sucesorio desigual por razón de la no residencia. STJCE de 11 de septiembre de 2008, Eckelkamp*, in *Noticias de la Unión Europea*, 2009, n° 299, pp., 119-124.
- RICCI, *Politica commerciale e politica di sicurezza: l'attuazione dell'embargo contro la Jugoslavia compete alla Comunità*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1997, pp. 505-506.
- RICCOBONO, *L'impiego del diritto diseguale ablativo tra ragioni di politica sociale, clausole di non regresso e divieti di discriminazione: osservazioni a margine del caso Mangold*, in *Il Diritto del lavoro*, 2006, 1-2/2, pp. 15-28.
- ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, II ed., Sansoni, Firenze, 1946.
- ROMBOLI, *Carta europea dei diritti e garanzie giurisdizionali (nozioni introduttive)*, in A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI - A. RUGGERI - A. SAITTA - G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003.
- ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2014.
- RONCHETTI, *Del caso Kükükdeveci ovvero dell'efficacia travolgente del diritto comunitario. Solo di quello antidiscriminatorio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 2737-2748.

- RONCO, *Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della Direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017?*, in *Archivio penale*, 3/2017.
- RONZITTI (a cura di), *L'art. 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.
- ROSANÒ, *Il caso "Celmer" dinanzi all'Alta Corte d'Irlanda: il 'test' "Aranyosi e Caldararu" e il diritto a un processo equo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, 2, pp. 432-442.
- ROSAS, L. ARMATI, *EU Constitutional Law. An Introduction*, 2011.
- ROSAS, *When is the EU Charter of Fundamental Rights applicable at national level?*, in *Jurisprudencija*, 2012, p. 1269.
- ROSSI, *Come risolvere la "questione Taricco" ... senza far leva sull'art. 4, par. 2, TUE*, in *SIDIBlog*, 17 maggio 2017.
- ROSSI, *Il "triangolo giurisdizionale" e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 16/2018, 1 agosto 2018.
- ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter 'creativi' (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2018.
- ROSSI, *Recent Pro-European Trends of the Italian Constitutional Court*, in *Common Market Law Review*, 2009, pp. 319-331.
- ROSSI, *Un nuovo soft instrument per garantire il rispetto della Rule of Law nell'Unione europea*, in *SIDIBlog*, 11 maggio 2015.
- RUGGERI, *"Tradizioni costituzionali comuni" e "controlimiti", tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2003, pp. 104-105.
- RUGGERI, *Ancora in tema di congiunte violazioni della Costituzione e del diritto dell'Unione, dal punto di vista della Corte di giustizia (Prima Sez., 20 dicembre 2017, Global Starnet)*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 1/2018, pp. 267-279.
- RUGGERI, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in *Consulta online*, Sudi 2019/II, pp. 242-248.
- RUGGERI, *Colpi di fioretto della Corte dell'Unione al corpo della Consulta, dopo la 269/2017 (a prima lettura della sentenza della Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, XC, YB e ZA c. Austria)*, in *Rivista di Diritti Comparati*, fasc. 2/2018, pp. 99-109.



- RUGGERI, *Comunità europee, Stato e regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte Costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 433-455.
- RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti fra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- RUGGERI, *Costituzione e rapporti interordinamentali, tra limiti e controlimiti, dal punto di vista della Corte costituzionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 507-535.
- RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2018.
- RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, in *Consulta online*, fasc. 1/2019.
- RUGGERI, *In tema di trasformazioni del giudizio di costituzionalità in via incidentale, tra regole e regolarità, e dal punto di vista della teoria della Costituzione (note sparse a partire da un libro recente)*, in *diritticomparati.it*, fasc. 3/2018.
- RUGGERI, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, in *Politica e diritto*, 2006, p. 560.
- RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte Cost. Sent. n. 20 del 2019)*, in *Consulta online*, 25 febbraio 2019, pp. 113 ss.
- RUGGERI, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei confronti della giurisprudenza convenzionale ("a prima lettura di Corte cost. n. 261 del 2012")*, in *Consulta online, Studi e Commenti*, 17 dicembre 2012.
- RUGGERI, *La Corte di giustizia porge un ramoscello di ulivo alla Consulta su Taricco e resta in fiduciosa attesa che legislatore e giudici nazionali si prendano cura degli interessi finanziari dell'Unione (a prima lettura della sentenza della Grande Sezione del 5 dicembre 2017)*, in *Diritti comparati*, n. 3/2017.
- RUGGERI, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2009.
- RUGGERI, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, fasc. 1/2010, pp. 3-39.

- RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 3/2017, pp. 234-247.
- RUGGERI, *Taricco, amaro finale di partita*, in *Consulta on line*, 3 settembre 2018, p. 493 in [www.giurcost.org/](http://www.giurcost.org/), 3.9.2018.
- RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, pp. 827 e ss.
- RUGGERI, *Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 (a prima lettura di Cass., II sez. civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob)*, in *Consulta online*, Studi 2018/I, pp. 82-86.
- RUGGERI, *Sei tesi in tema di diritti fondamentali e della loro tutela attraverso il "dialogo" tra Corti europee e Corti nazionali*, in *Federalismi.it*, fasc. 18/2014, pp. 1-33.
- SACCHETTO, *L'applicabilità diretta delle direttive fiscali CEE nell'ordinamento italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, pp. 1096-1122.
- SACCO DENA, BROWN, *Regulation of Abortion in the European Community*, in *Harvard International Law Journal*, 1992, 33, pp. 291-304.
- SACERDOTI, *L'efficacia del diritto delle Comunità europee nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 108 e ss.
- SADURSKI, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, 2019, pp. 304.
- SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, pp. 23-78.
- SALERNO, *Quale "comunità di diritto" per il signor Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008,, fasc. 1, pp. 110-116.
- SALOMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentrato della Consulta. L'integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla "conformità" alla Costituzione e la mera "compatibilità" con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in *federalismi.it*, 17 aprile 2019.
- SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2017.

- SANDULLI, *I rapporti tra diritto europeo e diritto internazionale. Il caso Kadi: un nuoco caso Solange?*, in *Ibidem*, 2008, fasc. 5, pp. 513-520.
- SANDULLI, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - Caso Kadi: tre percorsi a confronto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 1088-1090.
- SARMIENTO, *A comment on the CJEU's judgment in LM*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, Vol. 25, n. 4 pp. 385-387.
- SARMIENTO, *An Instruction Manual to Stop a Judicial Rebellion (before it is too late, of course)*, consultabile in *Verfassungsblog.de*, 2 febbraio 2017.
- SARMIENTO, *Cilfit and Foto-Frost: Constructing and Deconstructing Judicial Authority in Europe*, in M. POIARES MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp. 192-200.
- SARMIENTO, *Judicial Infringements at the Court of Justice – A brief comment on the phenomenal Commission/France (C-416/17)*, in *Despite our Differences Blog*, 9 ottobre 2018.
- SARMIENTO, *The EU's Constitutional Core*, in A. SAIZ ARNAIZ - C. ALCOBERRO LLIVINA (eds.) *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge - Antwerp, 2013, pp. 177-204.
- SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 2/2018, 7 maggio 2018.
- SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2018.
- SCARCELLO, *Conflicts by Convergence and Deep Disagreements in European Constitutional Law*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 9, issue 1, 2017.
- SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, in *Diritto dell'Unione europea - Osservatorio europeo*, 31 dicembre 2017.
- SCHEPPELE, *Autocratic legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, 2018, 85, pp. 545 ss.
- SCHEPPELE, *What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Sistematic Infringements Actions*, Novembre 2013.

- SCHERMERS, *The Scales in Balance: National Constitutional Court v. Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 1990, pp. 97-105.
- SCHIAVO, *The principle of ne bis in idem and the application of criminal sanctions: of scope and restrictions*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, Vol. 14, n° 3, pp. 644-663.
- SCHNEIDER, *Yes, But... One More Thing: Karlsruhe's Ruling on the European Stability Mechanism*, in *German Law Journal*, 2013, pp 53-74.
- SCIARABBA, *Dopo Mangold la Corte di giustizia torna sul rapporto tra principi generali, direttive e norme interne*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, pp. 376-383.
- SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, pp. 3585 e ss; E. CANNIZZARO, *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, 1° comma, Cost.*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 128 e ss.
- SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3579-3591.
- SCIARRA, *Norme imperative nazionali ed europee: le finalità del diritto del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2006, pp. 39-69.
- SHARAF, *Nationale Steuerautonomie sowie Besteuerungshoheit im Spannungsverhältnis zu den EG-Grundfreiheiten*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2008, pp. 721-722.
- SHARPSTON, DE BAERE, *The Court of Justice as a Constitutional Adjudicator*, in A. ARNULL - C. BERNARD - M. DOUGAN - E. SPAVENTA (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford-Portland, Hart, 2011, pp. 123-150.
- SICO, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 Costituzione*, in *Diritto Internazionale*, 1966, p. 297 e ss.
- SICO, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11*, in *Diritto internazionale*, 1966, pp. 297 e ss.
- SIEBERSON, *The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit*, in *Columbia Journal of European Law*, 2007-2008, pp. 455-456.
- SLAUGHTER - STONE SWEET - J. H. H. WEILER (eds.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Hart, 1998.
- SOMEK, *Monism: A Tale of the Undead*, in M. AVBELJ - J. KOMÁREK (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart, Oxford, 2012, p. 343-379.

- SOMEK, *Replica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 4, pp. 927-928.
- SOMEK, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- SORRENTINO, *Brevi osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie: incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 3239-3247.
- SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, I, Milano, 1970.
- SORRENTINO, *Delegazione legislativa e direttive comunitarie direttamente applicabili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pp. 1418-1419.
- SORRENTINO, *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, in *Quaderni regionali*, vol. 25, fasc. 3/2006, pp. 625 - 639.
- SORRENTINO, *Osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie: incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1976, I, pp. 233-242.
- SORRENTINO, *Regolamenti comunitari, riserva di legge e garanzie costituzionali*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1974, pp. 245-263.
- SORRENTINO, *Rivisitando l'art. 177 del Trattato di Roma*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni interne: problemi e prospettive*, Milano, 1994, pp. 637-649.
- SPADARO, *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 2/2016, p. 297-340.
- SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile freddezza della Corte costituzionale verso due carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, in *Consulta online*, 2015, fasc. II, pp. 504-515.
- SPAVENTA, *The horizontal application of fundamental rights as general principles of Union law*, in A. ARNULL - C. BARNARD - M. DOUGAN - E. SPAVENTA (Eds.), *A Constitutional Order of States, Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, 2011, Oxford, pp. 199-218.
- SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla Direttiva 2017/1371*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2018, 3, p. 28-48.
- SPERDUTI, *Dualism and Monism. A Confrontation to Be Overcome*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 1977, pp. 33 ss.
- SPERDUTI, *Sulle «limitazioni di sovranità» secondo l'art. 11 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1978, pp. 473 e ss, ora in SPERDUTI G., *L'ordinamento italiano e il diritto comunitario*, CEDAM, Padova, 1981, pp. 1 e ss.

- SPERDUTI, *Una sentenza innovativa della Corte Costituzionale sul diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1984, pp. 263-268.
- STONE SWEET, *The Juridical Coup d'Etat and the Problem of Authority: CILFIT and Foto-Frost*, in M. POIARES MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp. 201-210.
- STROZZI, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983, p. 63 e ss.
- STROZZI, *Responsabilità degli Stati membri per fatto del giudice interno in violazione del diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 881.
- TARLI BARBIERI, *La 'scommessa' dei controlimiti. Problemi e prospettive del giudizio di costituzionalità a margine della vicenda Taricco*, in C. PAONESSA - L. ZILLETTI (a cura di), *Dal giudice garante al giudice disapplictore delle garanzie. Nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, Pisa, 2016, pp. 171-187.
- TEGA, *Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione*, in *Questione giustizia*, 12 marzo 2018.
- TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 gennaio 2018.
- TESAURO, *Bocciatura del progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: nessuna sorpresa, nessun rammarico (Nota a Corte giust. 18 dicembre 2014, parere 2/13)*, in *Il Foro Italiano*, 2015, parte IV, pp. 77-89.
- TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 195 e ss.
- TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, fasc. 2/1992, pp. 426-442.
- TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei diritti fondamentali e il parere negativo sull'adesione alla CEDU*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016.
- TESAURO, DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *Post AISDUE*, I, 2019, pp. 27-38.
- TESAURO, *Relazioni tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, Bruxelles, 25 maggio 2012, consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- TESAURO, *Responsabilité des Etats Membres pour violation du droit communautaire*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1996, pp. 27 e ss.

- THIEME, *Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 18, 1959, pp. 50 e ss.
- TIMMERMANS, *The Magic World of Constitutional Pluralism*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, vol. 10, pp. 349–58.
- TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in AA.VV., *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*.
- TIZZANO, *Il nuovo ruolo delle Corti supreme nell'ordine politico istituzionale: la Corte di giustizia dell'Ue*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, pp. 811 ss.
- TIZZANO, *L'integrazione europea dalla Costituente alla Commissione bicamerale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, pp. 795 e ss.
- TIZZANO, *La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della CEE*, in *Il Foro italiano*, 1971, IV, pp. 339-362.
- TIZZANO, *La Corte Costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo...*, in *Il Foro italiano*, 1984, I, pp. 2063-2074.
- TIZZANO, *Sull'“incostituzionalità” delle leggi italiane incompatibili con i regolamenti comunitari*, in *Il Foro italiano*, 1976, I, pp. 2299-2315.
- TOADER, *Méthodes d'interprétation en droit de l'Union européenne en matière de protection du consommateur: une approche pratique*, in M. T. D'ALESSIO - V. KRONENBERGER - V. PLACCO (a cura di), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 449 ss.
- TOMUSCHAT, *The Kadi case: What Relationship is there between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the EU Legal Order*, in *Yearbook of European Law*, 2009, Vol. 28, Issue 1, pp. 654-663.
- TOSATO, *I regolamenti delle Comunità europee*, Milano, 1965.
- TREVES, *Le limitazioni di sovranità ed i trattati internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pp. 561 e ss.
- TRIDIMAS, *Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction*, in *International Journal of Constitutional Law*, 9/3-4, 2011, pp. 737-756.
- TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899 (*Diritto internazionale e diritto interno*, trad. G. C. BUZZATI, Torino, 1913).

- TUFANO, *La Corte di giustizia e lo Spazio Economico Europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, pp. 759-790.
- TUORI, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015.
- TUORI, *The European Financial Crisis - Constitutional Aspects and Implications*, in *EUI Working Papers*, 2012/28, pp. 1 ss.
- UKROW, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGh*, Baden-Baden, 1995, 122.
- VALENTI, *Ancora sui rapporti tra le norme comunitarie e le norme interne nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1976, pp. 5-19.
- VALENTINI, *Sweetening the Pill. Il caso Taricco e l'illusionismo prospettico della Consulta*, in *Questione Giustizia*, 13 giugno 2017.
- VAN EIJKEN, *Case C-391/09, Malgožata Runevic-Vardyn and Lukasz Pawel Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybes administracija and Others, Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49, Issue 2, pp. 809-826.
- VECCHIO, *Il caso Honeywell del Bundesverfassungsgericht: un'occasione persa per far chiarezza sui rapporti tra gli ordinamenti?*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2012, 41, pp. 43-59.
- VEDOVATO, *I rapporti internazionali dello Stato*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950, I, p. 96 e ss.
- VENEZIA, *In tema di efficacia della direttiva sugli agenti commerciali: come volevasi dimostrare*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2000, pp. 585-595.
- VERDROSS, *Il collegamento normativo del diritto internazionale col diritto interno e la procedura per la soluzione dei conflitti tra questi ordinamenti*, in *Comunicazioni e studi*, 1975, pp. 981 ss.
- VERDROSS, *Völkerrecht*, I ed., Springer, Wien, 1937 (IV ed., 1959).
- VESPRINI, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - il principio del contraddittorio e le fasi comunitarie di procedimenti globali*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 1100-1102.
- VESTERDORF, *A Constitutional Court for the EU?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, pp. 607-617.
- VIGANÒ, *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.



- VIGANÒ, *La prima sentenza della Cassazione post Taricco: depositate le motivazioni della sentenza della Terza Sezione che disapplica una prescrizione già maturata in materia di frodi IVA*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 22 gennaio 2016.
- VILLANI, *I “controlimiti” nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in AA.VV. *Studi in onore di V. Starace*, Napoli, 2008, pp. 1307 e ss.
- VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), fasc. 10/2019, 22 maggio 2019.
- VON BOGDANDY, BOGDANOWICZ, CANOR, TABOROWSKI, SCHMIDT, *A Potential constitutional moment for the European Rule of Law - the Importance of Red Lines*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 983-995.
- VON BOGDANDY, KOTTMANN, ANTPÖHLER, DICKSCHEN, HENTREI, SMRKLOJ, *Reverse Solange—Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49(2), pp. 489-519.
- WAELEBROECK, *May the Court of Justice Limit the Retrospective Operation of Its Judgments?*, in *Yearbook of European Law*, 1981, pp. 115-123.
- WAGNER, *Monismus und Dualismus: eine methodenkritische Betrachtung zum Theorienstreit*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 89, 1964, pp. 212-241.
- WALKER, *Constitutional Pluralism Revisited*, in *European Law Journal*, 2016, pp. 333-355.
- WALKER, *Constitutionalism and Pluralism in Global Context*, in M. AVBELJ - J. KOMÁREK (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart, Oxford, 2012, pp. 17 e ss.
- WALKER, *Opening or Closure? The Constitutional Intimations of the ECJ*, in M. POIARES MADURO - L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp. 333-342.
- WEILER - LOCKHART, *“Taking Rights seriously” seriously: The European Court and its fundamental Rights Jurisprudence – Part I-II*, in *Common Market Law Review*, 1995, pp. 51-94 e 579-627.
- WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione europea*, Bari, 2013, p. 33 e ss.
- WEILER, *La Costituzione dell’Europa*, Bologna, 1999.
- WEILER, *The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, 1999.

- WEILER, *The Transformation of Europe*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 100, No 8, 1991, pp. 2403-2483.
- WENDEL, *Judicial Restraint and the Return to Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal Treaty of 12 September 2012*, in *German Law Journal*, 2013, pp. 21-52.
- WILKINSON, *Abortion, the Irish Constitution and the EEC*, in *Public Law*, 1992, pp. 20-30;
- WYATT, *Prospective Effect of a Holding of Direct Applicability*, in *European Law Review*, 1976, pp. 399-402.
- ZAGREBELSKY, *Intervento*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, 2002, p. 536.
- ZAGREBELSKY, *L'UE e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015.
- ZORN, *Die deutschen Staatsverträge*, in *ZgStW*, 36, 1880, pp. 1 e ss.
- ZWEIGERT, *Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten*, in *Rabels Zeitschriften*, 1964, pp. 611.

## PRINCIPALE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CITATA

Corte costituzionale italiana:

- Corte costituzionale, ordinanza del 10 maggio 2019, n. 117.
- Corte costituzionale, sentenza del 10 maggio 2019, n. 112.
- Corte costituzionale, sentenza del 21 marzo 2019, n. 63.
- Corte costituzionale, sentenza del 21 febbraio 2019, n. 20.
- Corte costituzionale, sentenza del 31 maggio 2018, n. 115.
- Corte costituzionale, sentenza del 14 dicembre 2017, n. 269.
- Corte costituzionale, sentenza del 12 maggio 2017, n. 111.
- Corte costituzionale, ordinanza del 26 gennaio 2017, n. 24.
- Corte costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2014, n. 238.
- Corte costituzionale, sentenza del 28 maggio 2014, n. 143.
- Corte costituzionale, ordinanza del 18 luglio 2013, n. 207.
- Corte costituzionale, sentenza del 4 luglio 2013, n. 170.
- Corte costituzionale, sentenza del 22 maggio 2013, n. 94.
- Corte costituzionale, sentenza del 9 maggio 2013, n. 85.
- Corte costituzionale, sentenza del 28 novembre 2012, n. 264.
- Corte costituzionale, sentenza del 28 gennaio 2010, n. 28.
- Corte costituzionale, ordinanza del 2 aprile 2009, n. 100.
- Corte costituzionale, ordinanza del 17 dicembre 2008, n. 415.
- Corte costituzionale, ordinanza del 15 aprile 2008, n. 103.
- Corte costituzionale, sentenza del 24 ottobre 2007, n. 348.
- Corte costituzionale, sentenza del 24 ottobre 2007, n. 349.
- Corte costituzionale, sentenza del 13 luglio 2007, n. 284.
- Corte costituzionale, ordinanza del 6 aprile 1998, n. 108.
- Corte costituzionale, ordinanza del 6 aprile 1998, n. 109.
- Corte costituzionale, ordinanza del 26 luglio 1996, n. 319.
- Corte costituzionale, ordinanza del 29 dicembre 1995, n. 536.
- Corte costituzionale, sentenza del 16 giugno 1993, n. 285.
- Corte costituzionale, sentenza del 18 aprile 1991, n. 168.
- Corte costituzionale, sentenza del 11 luglio 1989, n. 389.

Corte costituzionale, sentenza del 21 aprile 1989, n. 232.  
Corte costituzionale, sentenza del 29 dicembre 1988, n. 1146.  
Corte costituzionale, sentenza del 28 dicembre 1984, n. 300.  
Corte costituzionale, sentenza del 8 giugno 1984, n. 170.  
Corte costituzionale, sentenza del 22 dicembre 1980, n. 188.  
Corte costituzionale, sentenza del 22 luglio 1976, n. 182.  
Corte costituzionale, sentenza del 30 ottobre 1975, n. 232.  
Corte costituzionale, sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183.  
Corte costituzionale, sentenza del 27 dicembre 1965, n. 98.  
Corte costituzionale, sentenza del 24 febbraio 1964, n. 14.

## PRINCIPALE GIURISPRUDENZA SOVRANAZIONALE CITATA

Corte di giustizia dell'Unione europea:

CGUE, Causa 1/58, *Friedrich Stork & CO. c. l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, sentenza del 4 febbraio 1959, ECLI:EU:C:1959:4.

CGUE, Causa 40/64, *Avv. Marcello Sgarlata e altri c. Commissione della C.E.E.*, sentenza del 1 aprile 1965, ECLI: ECLI:EU:C:1965:36.

CGUE, Causa 6/60, *Jean-E. Humblet c. lo Stato Belga*, sentenza del 16 dicembre 1960, ECLI:EU:C:1960:48.

CGUE, Cause riunite 36-38/59, *Ufficio vendite del carbone della Ruhr c. l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, sentenza del 15 febbraio 1960, ECLI:EU:C:1960:36.

CGUE, Causa C-106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato S.p.A. c. Simmenthal*, sentenza del 9 marzo 1978, ECLI:EU:C:1978:49.

CGUE, Causa C-216/18 PPU, *Minister of Justice c. L.M.*, sentenza del 25 luglio 2018, ECLI:EU:C:2018:586,

CGUE, Causa C-441/14, *Dansk Industri (DI) c. Successione Karsten Eigil Rasmussen*, sentenza del 19 aprile 2016, ECLI:EU:C:2016:278.

CGUE, Causa C-493/17, *Heinrich Weisse e. a.*, sentenza dell'11 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:815.

CGUE, Causa C-506/04, *Graham J. Wilson c. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, sentenza del 19 settembre 2006, ECLI:EU:C:2006:587.

CGUE, Causa C-614/14, *Atanas Ognyanov*, sentenza del 5 luglio 2016, ECLI:EU:C:2016:514.

CGUE, Causa C-62/14, *Peter Gauweiler ed altri c. Deutscher Bundestag*, sentenza del 16 giugno 2015, ECLI:EU:C:2015:400.

CGUE, Causa C-621/18, *Andy Wightman et a. c. Secretary State for Exiting the European Union*, sentenza del 10 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:999.

CGUE, Causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, sentenza del 17 dicembre 1970, ECLI:EU:C:1970:114.

CGUE, Causa 138/1979, *SA Roquette frères c. Consiglio delle Comunità europee*, sentenza del 29 ottobre 1980, ECLI:EU:C:1980:249.

CGUE, Causa 20/59, *Repubblica italiana c. Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, ECLI:EU:C:1960:33.

CGUE, Causa 22/70, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee (AETS)*, sentenza del 31 marzo 1971, ECLI:EU:C:1971:32.

CGUE, Causa 26/62, *van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, sentenza del 5 febbraio 1963, ECLI:EU:C:1963:1.

CGUE, Causa 283/81, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della sanità*, sentenza del 6 ottobre 1982, ECLI:EU:C:1982:335.

CGUE, Causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento europeo*, sentenza del 23 aprile 1986, ECLI:EU:C:1986:166.

CGUE, Causa 302/87, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, sentenza del 27 settembre 1988, ECLI:EU:C:1988:461.

CGUE, Causa 36/75, *Roland Rutili c. Ministre de l'intérieur*, sentenza del 28 ottobre 1975, ECLI:EU:C:1975:137.

CGUE, Causa 4/73, *Hauer*, sentenza del 13 dicembre 1979, ECLI:EU:C:1974:51.

CGUE, Causa 43/75, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, sentenza dell'8 aprile 1976, ECLI:EU:C:1976:56.

CGUE, Causa 6/64, *Flaminio Costa c. ENEL*, sentenza del 15 luglio 1964, ECLI:EU:C:1964:66.

CGUE, Causa C-103/88, *Fratelli Costanzo S.p.A. c. Comune di Milano*, sentenza del 22 giugno 1989, ECLI:EU:C:1989:256.

CGUE, Causa C-105/14, *Taricco*, sentenza dell'8 settembre 2015, ECLI:EU:C:2015:555.

CGUE, Causa C-105/2003, *Pupino*, sentenza del 16 giugno 2005, ECLI:EU:C:2005:386.

CGUE, Causa C-11/07, *Hans Eckelkamp e altri contro Belgische Staat*, sentenza dell'11 settembre 2008, ECLI:EU:C:2008:489.

CGUE, Causa C-112/00, *Schmidberger Internationale Transporte und Planzüge c. Republik Österreich*, sentenza del 12 giugno 2003, ECLI:EU:C:2003:333.

CGUE, Causa C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato c. Lucchini SpA*, sentenza del 18 luglio 2007, ECLI:EU:C:2007:434.

CGUE, Causa C-124/95, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl c. HM Treasury e Bank of England*, sentenza del 14 gennaio 1997, ECLI:EU:C:1997:8,

CGUE, Causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH c. Finanzlandesdirektion für Kärnten*, sentenza dell'8 novembre 2001, ECLI:EU:C:2001:598.

CGUE, Causa C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, sentenza del 22 novembre 2005, ECLI:EU:C:2005:709.

CGUE, Causa C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Stephen Grogan e altri*, sentenza del 4 ottobre 1991, ECLI:EU:C:1991:378.

CGUE, Causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo S.p.A. c. Repubblica italiana*, sentenza del 13 giugno 2006, ECLI:EU:C:2006:391;

CGUE, Causa C-180/89, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, sentenza del 26 febbraio 1991, ECLI:EU:C:1991:78.

CGUE, Causa C-190/16, *Werner Fries c. Lufthansa CityLine GmbH*, sentenza del 5 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:513.

CGUE, Causa C-192/98, *Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (ANAS)*, ordinanza del 26 novembre 2019, ECLI:EU:C:1999:589,

CGUE, Causa C-202/11, *Anton Las c. PSA Antwerp NV*, sentenza del 16 aprile 2013, ECLI:EU:C:2013:239,

CGUE, Causa C-208/09, *Sayn Wittgestein*, sentenza del 22 dicembre 2010, ECLI:EU:C:2010:806.

CGUE, Causa C-212/04, *Adeneler e a.*, sentenza del 4 luglio 2006, ECLI:EU:C:2006:443.

CGUE, Causa C-224/01, *Gerhard Köbler c. Republik Österreich*, sentenza del 30 settembre 2003, ECLI:EU:C:2003:513.

CGUE, Causa C-234/17, *XC, YB, ZA c. Generalprokurator*, sentenza del 24 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:853.

CGUE, Causa C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH c. Avides Media AG*, sentenza del 14 febbraio 2008, ECLI:EU:C:2008:85.

CGUE, Causa C-260/89, *Ert*, sentenza del 18 giugno 1991, ECLI:EU:C:1991:254.

CGUE, Causa C-262/88, *Douglas Harvey Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group*, sentenza del 17 maggio 1990, ECLI:EU:C:1990:209.

CGUE, Causa C-270/13, *Iraklis Haralambidis c. Calogero Casilli*, sentenza del 10 settembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2185.

CGUE, Causa C-282/10, *Dominguez*, sentenza del 24 gennaio 2012, ECLI:EU:C:2012:33.

CGUE, Causa C-284/16, *Achmea*, sentenza del 6 marzo 2018, ECLI:EU:C:2018:158.

CGUE, Causa C-292/04, *Wienand Meilicke e a. c. Finanzamt Bonn-Innenstadt*, sentenza del 6 marzo 2007, ECLI:EU:C:2007:132.

CGUE, Causa C-299/95, *Kremzow*, sentenza del 29 maggio 1997, ECLI:EU:C:1997:254, p.to 14.

CGUE, Causa C-34/09, *Zambrano*, sentenza del 8 marzo 2011, ECLI:EU:C:2011:124.

CGUE, Causa C-36/02, *Omega*, sentenza del 14 ottobre 2005, ECLI:EU:C:2004:614.

CGUE, Causa C-362/14, *Schrems*, sentenza del 6 ottobre 2015, ECLI:EU:C:2015:650.

CGUE, Causa C-368/95, *Familiapress*, sentenza del 26 giugno 1997, ECLI:EU:C:1997:325.

CGUE, Causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Gouvernement of Ireland e altri*, sentenza del 27 novembre 2012, ECLI:EU:C:2012:756.

CGUE, Causa C-379/10, *Commissione c. Repubblica italia*, sentenza del 24 novembre 2011, ECLI:EU:C:2011:775.

CGUE, Causa C-379/87, *Anita Groener c. Minister for Education and City of Dublin Vocational Educational Committee*, sentenza del 28 novembre 1989, ECLI:EU:C:1989:599.

CGUE, Causa C-390/2015, *RPO*, sentenza del 7 marzo 2017, ECLI:EU:C:2017:174.

CGUE, Causa C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn e Łukasz Paweł Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e altri*, sentenza del 12 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:291.

CGUE, Causa C-4/73, *Nold*, sentenza del 14 maggio 1974, ECLI:EU:C:1974:51.

CGUE, Causa C-416/17, *Commissione europea c. Repubblica francese*, sentenza del 4 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:811.

CGUE, Causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, sentenza del 5 dicembre 2017, ECLI:EU:C:2017:936.

CGUE, Causa C-429/12, *Siegfried Pohl c. ÖBB Infrastruktur AG*, sentenza del 16 gennaio 2014, ECLI:EU:C:2014:12, p.to 30.

CGUE, Causa C-434/09, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 5 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:277.

CGUE, Causa C-435/97, *World Wildlife Fund e a. c. Autonome Provinz Bozen e a.*, sentenza del 16 settembre 2009, ECLI:EU:C:1999:418, p.to 31.



CGUE, Causa C-456/98, *Centrosteeel v. Adipol*, sentenza del 13 luglio 2000, ECLI:EU:C:2000:402.

CGUE, Causa C-499/08, *Ingeniørforeningen i Danmark c. Region Syddanmark*, sentenza del 12 ottobre 2010, ECLI:EU:C:2010:600.

CGUE, Causa C-51/08, *Commissione europea c. Granducato del Lussemburgo*, sentenza del 24 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:336, p.to 36.

CGUE, Causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, sentenza del 19 gennaio 2010, ECLI:EU:C:2010:21.

CGUE, Causa C-59/11, *Association Kokopelli c. Graines Baumaux SAS*, sentenza del 12 luglio 2012.

CGUE, Causa C-60/00, *Carpenter*, sentenza dell'11 luglio 2002, ECLI:EU:C:2002:434.

CGUE, Causa C-617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson.*, sentenza del 26 febbraio 2013, ECLI:EU:C:2013:105.

CGUE, Causa C-619/18, *Commissione c. Repubblica di Polonia*, ordinanza presidenziale del 19 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:910.

CGUE, Causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, sentenza del 27 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:117.

CGUE, Causa C-70/88, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, sentenza del 22 maggio 1990, ECLI:EU:C:1990:217.

CGUE, Causa C-93/97, *Fédération belge des chambres syndicales de médecins ASBL c. Governo fiammingo, Governo della Comunità francese, Consiglio dei ministri*, sentenza del 16 luglio 1998, ECLI:EU:C:1998:375.

CGUE, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi* sentenza del 3 settembre 2008, ECLI: EU:C:2008:461.

CGUE, Cause riunite C-142/17 e C-143/17, *Manuela Maturi e a. c. Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, Fondazione Teatro dell'Opera di Roma c. Manuela Maturi e a. e Catia Passeri c. Fondazione Teatro dell'Opera di Roma*, ordinanza del 7 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:68.

CGUE, Cause riunite C-58/13 e C-59/13, *Angelo Alberto Torresi (C-58/13) e Pierfrancesco Torresi (C-59/13) c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata*, sentenza del 17 luglio 2014, ECLI:EU:C:2014:2088.

CGUE, Cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, sentenza del 19 novembre 1991, ECLI:EU:C:1991:428.

CGUE, Cause riunite C-74/95 e C-129/95, *Procedimenti penali a carico di X.*, sentenza del 12 dicembre 1996, ECLI:EU:C:1996:491, p.to 25.

CGUE, Cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, *Minister for Justice and Equality c. OG e PI.*, sentenza del 27 maggio 2019, ECLI:EU:C:2019:456

CGUE, Causa C-322/16, *Global Starnet c. Global Starnet Ltd c. Ministero dell'Economia e delle Finanze e Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*, sentenza del 20 dicembre 2017, ECLI:EU:C:2017:985.

CGUE, Cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Sélim Abdéli*, sentenza del 22 giugno 2010, ECLI:EU:C:2010:363.

CGUE, Causa C-112/13, *A c. B. e altri*, sentenza dell'11 settembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2195.

CGUE, Cause riunite C-569/16 e C-570/2016, *Stadt Wuppertal c. Maria Elisabeth Bauer*, sentenza del 6 novembre 2018 ECLI:EU:C:2018:871.

CGUE, Causa C-684/16, *Max-Planck c. Tetsuji Shimizu*, sentenza del 6 novembre 2018, ECLI:EU:C:2018:874.

CGUE, Causa C-619/16, *Sebastian W. Kreuziger c. Land Berlin*, sentenza del 6 novembre 2018, ECLI:EU:C:2018:872.

CGUE, *Parere 1/09*, dell'8 marzo 2011, ECLI:EU:C:2011:123.

CGUE, *Parere 1/91* (Accordo SEE – I), del 14 dicembre 1991, ECLI:EU:C:1991:490.

CGUE, *Parere n. 2/13*, del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

Corte europea dei diritti dell'Uomo:

Corte EDU, *Cestaro c. Italia*, ric. 6884/11, sentenza del 7 aprile 2015.

Corte EDU, *Alikaj e a. c. Italia*, ric. 47357/08, sentenza del 29 marzo 2011.

Corte EDU, *Arlewin c. Svezia*, ric. n. 22302/10, sentenza del 1 marzo 2016.

Corte EDU, *Avotins c. Lettonia*, ric. n. 17502/07, sentenza del 23 maggio 2016.

Corte EDU, *Borcea c. Romania*, ric. 55959/14, sentenza del 22 settembre 2015.

Corte EDU, *Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlanda*, ric. n. 45036/98, sentenza del 30 giugno 2005.

Corte EDU, *C.P. e altri c. Francia*, ric. 36009/97, sentenza del 1° agosto 2000.

Corte EDU, *Coëme e altri c. Belgio*, ricc. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, sentenza del 22 giugno 2000.

Corte EDU, *Dhahbi c. Italia*, ric. n. 17120/09, sentenza dell'8 aprile 2014.

Corte EDU, *Pélissier e Sassi c. France*, ric. 25444/94, sentenza del 25 marzo 1999.

Corte EDU, *Philis c. Grecia* (n° 2), ric. 19773/92, sentenza del 27 giugno 1992.

Corte EDU, *Previti c. Italia*, ric. 1845/08, sentenza del 12 febbraio 2013.

Corte EDU, *Schipani c. Italia*, ric. n. 38369/09, sentenza del 21 luglio 2015.

Corte EDU, *Ullens de schooten and Rezabeck c. Belgio*, ric. n. 4832/04, sentenza del 20 settembre 2011.

Corte EDU, *Vergawen c. Belgio*, ric. n. 4832/04, sentenza del 10 aprile 2012.

Corte EDU, *Wind telecomunicazioni c. Italia*, ric. n. 5159/2014, sentenza del 10 ottobre 2015.