



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

*Curriculum I Organizzazione del potere e tutela dei diritti  
fondamentali nella prospettiva costituzionalistica e storico-  
filosofica*

XXXV Ciclo

---

---

## **LA “PARZIALIZZAZIONE” DELLE COSTITUZIONI TRA IDENTITÀ EUROPEA E IDENTITÀ NAZIONALI**

*Dottorando*

**Dott. Francesco TORRE**

*Tutor*

***Ch.mo Prof. Luigi D’ANDREA***

*Coordinatrice del Corso di Dottorato*

***Ch.ma Prof.ssa Concetta PARRINELLO***

---

---

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

*«L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto»*

ROBERT SCHUMAN

*Parigi, 9 maggio 1950*

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>7</b>
---------------------	----------

## CAPITOLO PRIMO

<i>L'Europa unita: un sogno che parte da lontano.</i>	<b>12</b>
---	-----------

1.	La genesi dell'(idea di) Europa unita: dal “ratto di Europa” al Rinascimento.	14
2.	La comune cultura europea tra Illuminismo e Risorgimento.	17
3.	Una nuova speranza: il “Manifesto di Ventotene”.	21
4.	Il Big Bang europeo: la Dichiarazione Schuman.	24
5.	Il neo-funzionalismo di Messina ed i Trattati di Roma.	28
6.	Cronache di un lungo (e tortuoso) viaggio: da Roma a Lisbona nel segno della continuità ordinamentale.	32

- |    |  |    |
|----|--|----|
| 7. | La natura giuridica dell'Unione Europea: in atto...                  | 39 |
| 8. | ... ed in potenza ovvero un futuro non (tanto) diverso dal presente. | 44 |

## CAPITOLO SECONDO

***La trasfigurazione degli elementi costitutivi dello Stato, nella e per la relazione tra l'Unione Europea e gli Stati membri.***

**52**

- |      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | Gli elementi costitutivi (non più soltanto) dello Stato nazionale ed il processo della loro relativizzazione: <i>ex uno plures</i> . | 54 |
| 2.   | Il (ritorno al) particolarismo territoriale.   | 55 |
| 3.   | <i>Ex pluribus unum</i> : dai popoli europei ad una società europea.   | 56 |
| 4.   | Le sovranità condivise.  | 61 |
| 4.1. | I valori come nuovi sovrani non solo degli Stati ma anche dell'Unione.   | 64 |
| 4.2. | La sovranità esterna: dall'indipendenza all'inter-dipendenza.  | 67 |

4.3.1.	La sovranità esterna: dalla formale derivazione...	70
4.3.2.	... alla sostanziale (para)originarietà.	74
4.4.	La sovranità interna: la supremazia invertita.	82
4.5.	I controlimiti reciproci: da scudo di protezione a cuore delle sovranità.	87

### **CAPITOLO TERZO**

	<i>L'equilibrio nel sistema europeo inter-livello: (anche attraverso) il ruolo del rinvio pregiudiziale.</i>	<b>101</b>
--	--	------------

1.	Uniti nella parzialità.	103
2.	Sulla nozione di (C)ostituzione.	103
3.	La Costituzione europea: dal processo all'atto.	107
4.	Il potere costituente europeo.	114
5.	Dalla separazione alla condivisione dei poteri.	119
6.	Le Costituzioni parziali.	120
7.	Il paradosso della leale cooperazione.	124

8.	La chiave di volta del sistema: il rinvio pregiudiziale.	126
9.	Tra l’obbligo di disapplicazione e l’obbligo di rinvio pregiudiziale dopo la sentenza <i>Consorzio Italian Management II</i> .	130
10.	Il rinvio pregiudiziale nel caso <i>RS</i> : un nuovo manuale dei controlimiti?	137
11.	Un rinvio pregiudiziale “discendente”?	141
	<b>CONCLUSIONI</b>	<b>144</b>
	<i>Il paradosso della svolta federale: “Mai senza l’altro”.</i>	<b>145</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>150</b>

# **INTRODUZIONE**

Il fenomeno giuridico europeo costituisce l'oggetto di indagine di numerosi studiosi di molteplici discipline provenienti dai più svariati Paesi del mondo. Il motivo di un siffatto interesse è, probabilmente, da imputare alla sua atipicità, caratteristica che rende l'Unione Europea difficilmente inquadrabile nell'alveo delle esperienze giuridiche sino ad oggi maturate tanto in campo statale, quanto in campo internazionale.

La ricerca prenderà avvio indagando sulle origini dell'idea di Europa unita, quale si è venuta a formare sin dall'antica Grecia, e ricostruendo le tappe storiche che hanno condotto al Trattato di Lisbona. In particolare l'attenzione si soffermerà sulla fase genetica del percorso europeo, laddove sono stati impiantati dai padri fondatori quei "geni" costituzionali che hanno reso l'esperienza europea un *unicum* nel panorama globale.

Tra le peculiarità dell'ordinamento europeo è certamente da menzionarsi la sua inter-dipendenza con gli ordinamenti degli Stati membri: in realtà, essi sono legati da un rapporto di tipo osmotico. È, dunque, impossibile oggi descrivere il fenomeno statale senza menzionare quello europeo, in ragione delle modifiche che il primo ha subito a causa del secondo. Come si vedrà nel corso del presente lavoro, gli elementi costitutivi dello Stato si sono trasfigurati, tanto da poter essere utilizzati anche nei confronti dell'Unione, che uno Stato (ancora) non è, né forse lo diventerà mai.

L'abbandono della "pienezza" costituzionale, nel segno di una "parzialità" che caratterizza sia gli Stati membri che l'Unione, rappresenta il filo conduttore del presente lavoro, ed in particolare costituisce l'oggetto del secondo e del terzo capitolo.

Grazie all'incessante opera della Corte di Giustizia, infatti, l'ordinamento europeo si è progressivamente "costituzionalizzato", tanto che è possibile sussumerlo nell'alveo della forma di Stato costituzionale di diritto, in ragione dell'esistenza non soltanto di una Costituzione europea, ma di un nucleo intangibile di valori fondamentali enunciati dall'art. 2 TUE e la cui prescrittività e immodificabilità è stata di recente riconosciuta dai giudici di Lussemburgo nelle sentenze gemelle del 16 febbraio 2022 sulle controversie relative al rispetto dello stato di diritto in Ungheria (C-156/21)<sup>1</sup> ed in Polonia (C-157/21)<sup>2</sup>.

In particolare nel secondo capitolo, si indagherà circa il rapporto tra tale nucleo di valori propriamente europeo ed il corrispettivo nucleo valoriale proprio degli Stati membri; la teorizzazione dei cd. controlimiti a livello statale trova, infatti, un insormontabile ostacolo nella possibilità che anche l'Unione Europea possa opporre a sua volta un controlimite (europeo) ai controlimiti (nazionali).

---

<sup>1</sup> Corte di Giustizia, C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, sentenza del 16 febbraio 2022.

<sup>2</sup> Corte di Giustizia, C-157/21, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, sentenza del 16 febbraio 2022.

L'assenza di una norma ultima, che regoli gerarchicamente il rapporto tra ordinamento sovranazionale e quelli statali, è una delle caratteristiche principali del più ampio ordinamento inter-livello in cui tali ordinamenti possono collocarsi. L'abbandono della pienezza, infatti, implica la necessaria interconnessione tra i livelli diventati ormai parziali, e dipendenti l'uno dall'altro.

Il legame tra gli stessi viene assicurato dallo strumento del rinvio pregiudiziale, istituto caratterizzante tale ordinamento inter-livello ed espressivo del principio di leale collaborazione che informa l'intero sistema. Affinché tutto si regga è, infatti, indispensabile che le istituzioni e le giurisdizioni collaborino, unite dal comune presupposto del duplice dovere di fedeltà tanto all'ordinamento dello Stato membro quanto a quello dell'Unione Europea. Il paradosso della leale collaborazione, emblematicamente racchiuso nell'art. 4, par. 3, TUE, rappresenta, in realtà, uno degli autentici precipitati del moderno costituzionalismo in cui il fondamento dell'autorità è stato sostituito con il fondamento di valore<sup>3</sup> e si è posto il canone della ragionevolezza come guida del sistema.

La ricerca, allora, nella sua versione più propriamente propositiva, prospetterà un rinvio pregiudiziale *discendente* dalla Corte di Giustizia alle Corti Costituzionali al fine di rafforzare la cooperazione tra le Corti e consentire, così, anche al giudice europeo

---

<sup>3</sup> Così G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 56.

di dire la “prima parola”, fondamentale per prevenire conflitti inter-ordinamentali.

## **CAPITOLO PRIMO**

*L'Europa unita: un sogno che parte da  
lontano.*

SOMMARIO: 1. La genesi dell’(idea di) Europa unita: dal “ratto di Europa” al Rinascimento. – 2. La comune cultura europea tra Illuminismo e Risorgimento. – 3. Una nuova speranza: il “Manifesto di Ventotene”. – 4. Il Big Bang europeo: la Dichiarazione Schuman. – 5. Il neo-funzionalismo di Messina ed i Trattati di Roma. – 6. Cronache di un lungo (e tortuoso) viaggio: da Roma a Lisbona nel segno della continuità ordinamentale. – 7. La natura giuridica dell’Unione Europea: in atto... – 8. ... ed in potenza ovvero un futuro non (tanto) diverso dal presente.

## *1. La genesi dell’(idea di) Europa unita: dal “ratto di Europa” al Rinascimento.*

Il dibattito intorno all’idea di Europa è risalente nel tempo, potendosi rinvenire prime concrete testimonianze di un concetto di Europa unita sin dal mondo greco<sup>1</sup>, ed in particolare in Isocrate e nel suo discepolo Teopompo (IV sec. a. C.), i quali sostenevano la necessità di allargare e consolidare un grande “Stato” europeo, al fine di combattere il nemico persiano. Alla radice del pensiero ellenico vi era la contrapposizione tra l’Europa e la “tirannide” asiatica; tale contrapposizione dava «luogo ad un vero e proprio *topos*»<sup>2</sup> che sopravvivrà nei secoli e sarà ripreso in età moderna.

---

<sup>1</sup> Sul punto si vedano, A. MOMIGLIANO, *L’Europa come concetto politico presso Isocrate e gli Isocratei*, in *Rivista di Filologia e Istruzione Classica*, 61, 1933, 477 ss.; C. MORANDI, *L’idea dell’unità politica d’Europa nel XIX e XX secolo*, Milano, 1948; G. FALCO, *L’idea di Europa*, in *Rivista Storica Italiana*, 72/4, 1960, 737 ss.; M. SORDI, G. URSO, C. DOGNINI, *L’Europa nel mondo greco e romano: geografia e valori*, in *Aevum*, 73/1, 1999, 3 ss.; F. CHABOD, *Storia dell’idea d’Europa*, Roma-Bari, 2015. Vale la pena evidenziare come il termine “Europa” derivi dal greco antico Εὐρώπη sulla cui etimologia ferve, però, un acceso dibattito tra gli studiosi ricostruito nella voce *Europa*, in *Enciclopedia Italiana Treccani*, Roma, 1935. Il nome potrebbe avere, persino, origini mitologiche secondo il noto mito del cd. “ratto di Europa” sul quale si veda, D. PULIGA, S. PANICHI, *Un’altra Grecia: le colonie d’Occidente tra mito, arte e memoria*, Torino, 2005, 76 ss.

<sup>2</sup> Espressione di C. CLAVERINI, *La “differenza” europea. Riflessioni sull’essenza “agonica” dell’Europa*, in *Phenomenology and Mind*, 8/2015, 193, il quale evidenzia che «nel settimo libro della *Politica* di Aristotele, si arriva a distinguere gli europei (coraggiosi e liberi, ma non intelligenti), oltre che dagli asiatici (intelligenti, ma privi di coraggio e non liberi), dai greci stessi (intelligenti, coraggiosi e liberi). Dal canto suo – nel trattato “*Arie, acque, luoghi*” –, Ippocrate individua nei fattori climatici e ambientali

Sebbene le idee di Europa maturate nell'antica Grecia non fossero pregne di alcun «connotato politico, morale o culturale»<sup>3</sup>, emergeva, pur *in nuce*, quel «germinale superamento della nazionalità singola»<sup>4</sup> che costituisce uno dei tratti caratteristici del dibattito post-statuale in seno all'attuale Unione Europea.

Nel corso dei secoli una più compiuta teorizzazione “post-nazionale” veniva elaborata nella *Res Publica Christiana*<sup>5</sup> medievale ad opera di Federico II di Svevia, in cui il potere e l'autorità stessa dell'imperatore era quello del signore universale che riuniva i regni (ed i popoli) europei nel segno della comune fede religiosa cristiana.

La recisione del cordone ombelicale che per secoli aveva legato l'elemento religioso e l'idea di Europa, avveniva per mano di Machiavelli, in cui appariva la prima formulazione «di una comunità che ha caratteri specifici anche fuori dell'ambito geografico, e caratteri puramente “terreni”, “laici”, non religiosi»<sup>6</sup>. Il contributo

---

le cause della differenza tra gli europei (greci compresi) e gli asiatici. In particolare, secondo il medico greco, il clima temperato rende gli asiatici più miti rispetto agli europei che sono più bellicosi per via delle frequenti escursioni termiche».

<sup>3</sup> Così *Ivi*, 194.

<sup>4</sup> Così A. MOMIGLIANO, *L'Europa come concetto politico presso Isocrate e gli Isocratei*, cit., 477.

<sup>5</sup> Per un'analisi più approfondita della *Res Publica Christiana* si rinvia ad A. SAITTA, *Dalla Res Publica Christiana agli Stati Uniti di Europa. Sviluppo dell'idea pacifista in Francia nei secoli XVII-XIX*, Roma, 1948; M.A. TEDESCHI, *La repubblica cristiana e l'idea di Europa*, in G. Leziroli (a cura di), *La Chiesa e l'Europa*, Cosenza, 2007, 21 ss.

<sup>6</sup> Così C. CLAVERINI, *La “differenza” europea. riflessioni sull'essenza “agonica” dell'Europa*, cit., 194.

dello scrittore fiorentino si poneva, quindi, in netta contrapposizione rispetto all'universalità medioevale di Chiesa e Impero, nel segno di un continente dominato dagli Stati nazionali.

Questa visione rimarrà impressa nei cinque secoli successivi, tanto da essere ancor oggi viva e vegeta, come meglio si vedrà *infra*. A differenza dell'Africa e dell'Asia che «hanno avuto uno principato o due e poche repubbliche», Machiavelli esaltava la frammentarietà europea in cui vi sono stati «qualche regno e infinite repubbliche», in quanto «il mondo è stato più virtuoso dove sono stati più Stati che abbiano favorita la virtù o per necessità o per altra umana passione»<sup>7</sup>.

L'idea contrappositiva figlia dell'antica Grecia veniva, inoltre, ripresa nella sua opera più famosa<sup>8</sup> in cui Machiavelli opponeva al modello delle forme di Stato europee auto-limitanti («il Re di Francia»), quello della monarchia assoluta asiatica («il Turco») che «si trovano governati in due modi diversi, o per un Principe, e tutti gli altri servi, i quali come ministri per grazia e concessione sua aiutano governare quel Regno; o per un Principe e per Baroni, i quali non per grazia del Signore, ma per antichità di sangue tengono quel grado»<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. N. MACHIAVELLI, *Dell'arte della guerra*, Sophia (Francia), 2023, 32.

<sup>8</sup> Il riferimento non può che essere a N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, Torino, 2017. Sul legame tra tale opera e l'idea di Europa unita si veda, A. PROSPERI, *Il "Principe" e la cultura europea*, in G. Inglese (a cura di), *Il Principe, ad vocem in Enciclopedia Italiana Treccani*, Roma, 2013, 41 ss.

<sup>9</sup> Così N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, cit. 27 il quale evidenziava come «tutta la monarchia del Turco è governata da un Signore; gli altri sono suoi servi; e distinguendo

## 2. La comune cultura europea tra Illuminismo e Risorgimento.

Anche durante l'Illuminismo questo *topos* trovava nuovi estimatori. Nelle *Lettere Persiane* Montesquieu<sup>10</sup>, poneva in contrapposizione il mondo asiatico con quello europeo, astrattamente antitetici ma in concreto “barbaricamente” simili; ed invero l'Autore giungeva alla conclusione che «alla “barbarie” dell'Asia fa da *pendant*, in altri termini, la nuova «barbarie» instauratasi in Europa con le monarchie assolute e con la crescente depravazione dei costumi»<sup>11</sup>.

---

il suo Regno in Sangiacchi, vi manda diversi amministratori, e gli muta e varia come pare a lui. Ma il Re di Francia è posto in mezzo di una moltitudine antica di Signori, ricognosciuti da' loro sudditi, ed amati da quelli; hanno le loro preminenzie, né le può il Re torre loro senza suo pericolo» (*Ivi*, 28).

<sup>10</sup> Il riferimento va a MONTESQUIEU, *Lettere persiane (1721)*, a cura di D. Felice, in *Montesquieu.it*, 2014, al seguente link [http://www.montesquieu.it/biblioteca/Testi/Lettere\\_persiane\\_1721.pdf](http://www.montesquieu.it/biblioteca/Testi/Lettere_persiane_1721.pdf), in cui il noto filosofo francese sfrutta un immaginario scambio epistolare fra Usbeck e Rica, due persiani in viaggio per l'Europa, al fine di ricercare l'esistenza di «criteri di verità intellegibili e universali»: così M. BERTOLINI, *Montesquieu: Lettres persanes. Come la filosofia del relativismo (culturale?) viene protetta dal romanzo*, in *Montesquieu.it*, 14 febbraio 2013, 22, al seguente link [http://www.montesquieu.it/biblioteca/Testi/Lettres\\_persanes.pdf](http://www.montesquieu.it/biblioteca/Testi/Lettres_persanes.pdf).

<sup>11</sup> Così D. FELICE, *Introduzione a Montesquieu*, Bologna, 2013, 35.

Contemporaneamente sorgeva, per la prima volta, l'affermazione di una cultura comune europea identificata nella cosiddetta *République des Lettres*, sorta nel Rinascimento e stabilitasi, secondo Voltaire, «impercettibilmente nell'Europa, malgrado le guerre e malgrado la diversità di religione», traendo tutte le arti «reciproci soccorsi; le Accademie hanno creato tale repubblica»<sup>12</sup>. Il noto filosofo francese evidenziava, infatti, come il reciproco scambio tra gli studiosi avesse portato gli stessi a stringere dei «legami di questa grande società degli spiriti, dappertutto diffusa, e sempre indipendente. Questi legami durano tuttora, e sono una delle consolazioni dei mali che l'ambizione e la politica spargono sulla Terra»<sup>13</sup>.

Anche Rousseau, nel *Discorso sulle scienze e sulle arti* del 1750, individuava una cultura comune europea, nata dalla rivoluzione culturale delle lettere «per riportare gli uomini al senso comune»; tale rivoluzione portò come conseguenza che si cominciò ad «avvertire il vantaggio principale del commercio delle muse, quello di rendere gli uomini più socievoli ispirando il loro desiderio

---

<sup>12</sup> Così VOLTAIRE, *Secolo di Luigi XIV*, Torino, 1994, cap. XXXIV nonché in D. FELICE, *Taccuino di pensieri. Vademecum per l'uomo del Terzo Millennio*, in *Montesquieu.it*, 2019, 97, al seguente link [http://www.montesquieu.it/biblioteca/Testi/Voltaire\\_taccuino.pdf](http://www.montesquieu.it/biblioteca/Testi/Voltaire_taccuino.pdf). Della esistenza di una *Repubblica delle lettere* viene dato atto nelle lettere al principe Golitsyn del 14 agosto 1767 in cui Voltaire nota «con piacere che si forma in Europa una immensa repubblica di spiriti colti»: così VOLTAIRE, *op. et loc. ult. cit.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

di piacere gli uni agli altri attraverso opere degne della mutua ammirazione»<sup>14</sup>.

Bisognerà attendere il periodo risorgimentale, ed in particolare il contributo di Mazzini, affinché emerga la necessità «di un più ampio spazio politico, appunto di dimensione europea»<sup>15</sup>, oltre che l'antesignana idea di un mercato “comune” aperto «alla trasmissione reciproca»<sup>16</sup>.

Proprio durante il Risorgimento viene enucleata la prospettiva federale degli “Stati Uniti D'Europa”<sup>17</sup>, la cui evocativa immagine – ancor oggi oggetto di aperto dibattito – fu ripresa da Giuseppe Garibaldi, quale titolo della omonima rivista periodica da lui stesso fondata<sup>18</sup>. Dal progetto della *Pace Eterna tra le nazioni* di Wojciech Jastrzębowski del 1831, al discorso tenuto da Victor Hugo alla

---

<sup>14</sup> Cfr. J.J. ROUSSEAU, *Scritti politici*, I, Roma-Bari, 2005, 5.

<sup>15</sup> Così P. COSTANZO, *Le tappe dell'edificazione eurounitaria: dall'idea d'Europa all'Unione Europea*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Mezzetti, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2022, 24, in cui viene ricostruito il dibattito intorno all'idea di Europa nel periodo risorgimentale.

<sup>16</sup> *Ibidem* in cui l'A. cita testualmente Mazzini.

<sup>17</sup> Lo ricordano A. LAQUIEZE, *Les Etats-Unis d'Europe*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2003, V, 9 ss.; G. LUCATELLO, *Scritti giuridici. Nuova raccolta*, Padova, 1990, 71 ss.

<sup>18</sup> In tema si veda, A.M. ISASTIA, *Giuseppe Garibaldi e gli Stati Uniti d'Europa*, 3 maggio 2022, in *Caffè Europea* al link <http://www.caffeeuropa.it/attualita03/177europa-isastia.html>; ID., *Giuseppe Garibaldi per la Pace e gli Stati Uniti d'Europa*, in *Eurit.it* al link <http://www.eurit.it/Eurplace/italy/cultura2k/isastia/garibaldi.html>.

Conferenza internazionale sulla pace riunitasi a Parigi nel 1849<sup>19</sup>, sino alla elaborazione federalistica di Carlo Cattaneo del 1851, l'idea di un continente politicamente unito cominciava ad emergere nel dibattito intellettuale.

Il fervore culturale europeistico che animava tale dibattito, non trovò, però, fertile *humus* nel mondo politico; come è noto la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento segnano la prepotente ed inarrestabile ascesa dello Stato-nazione<sup>20</sup>, il cui principale

---

<sup>19</sup> In cui il famoso scrittore francese profetizzò che «verrà un giorno in cui la guerra sembrerà così assurda fra Parigi e Londra, fra Pietroburgo e Berlino, fra Vienna e Torino da sembrare impossibile esattamente come, ai giorni nostri, lo sarebbe una guerra fra Rouen e Amiens, fra Boston e Philadelphia. Verrà un giorno in cui la Francia, tu Russia, tu Italia, tu Inghilterra, tu Germania, voi tutte, nazioni del continente, senza perdere le vostre qualità distinte e le vostre gloriose individualità, vi stringerete in un'unità superiore e costruirete la fratellanza europea, così come la Normandia, la Bretagna, la Borgogna, la Lorena, l'Alsazia e tutte le nostre province si sono fuse nella Francia. Verrà un giorno in cui non esisteranno più altri campi di battaglia se non i mercati, che si apriranno al commercio, e le menti, che si apriranno alle idee. Verrà un giorno in cui le pallottole e le granate saranno sostituite dal diritto di voto, dal suffragio universale dei popoli, dal tribunale arbitrale di un Senato grande e sovrano che sarà per l'Europa ciò che il Parlamento è per l'Inghilterra, la Dieta per la Germania, l'Assemblea legislativa per la Francia». A commento si veda, S. ROMANO, *L'integrazione europea, bilancio e prospettive*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 3, 64, 1997, 323 ss., oltre che la tesi di dottorato di A. RADICCHI, *Giuseppe Garibaldi e Victor Hugo. Una battaglia comune per gli Stati Uniti d'Europa*, Università di Pavia, reperibile al seguente link Iris dell'Ateneo [https://iris.unipv.it/retrieve/fe926b45-5ce9-46cf-9fc3-221723809250/ARadicchi\\_Giuseppe%20Garibaldi%20e%20Victor%20Hugo.pdf](https://iris.unipv.it/retrieve/fe926b45-5ce9-46cf-9fc3-221723809250/ARadicchi_Giuseppe%20Garibaldi%20e%20Victor%20Hugo.pdf).

<sup>20</sup> ... fino alla seconda guerra mondiale.

fondamento teorico – la sovranità<sup>21</sup> intesa in senso “assoluto” – si poneva quale limite invalicabile per l’ordinamento europeo<sup>22</sup>.

Lo scoppio della grande Guerra e l’avvento dei totalitarismi non riuscì, però, a sopire del tutto il dibattito riguardo l’ideale di un’Europa unita, il cui seme iniziava silenziosamente a germogliare.

### 3. Una nuova speranza: il “Manifesto di Ventotene”.

La più lucida e chiara rappresentazione di una futura unione degli Stati europei in chiave federale venne elaborata nel 1941 da due intellettuali al confino nell’isola di Ventotene, in quanto oppositori del regime fascista. Nel documento *Per un’Europa libera e unita. Progetto d’un manifesto*<sup>23</sup> – meglio conosciuto proprio come “Manifesto di Ventotene”<sup>24</sup> in ragione dell’esilio sull’omonima isola

---

<sup>21</sup> ... la cui moderna teorizzazione si fa risalire a J. BODIN, *Les six livres de la Republique*, Parigi, 1576, come ricordano M.S. GIANNINI, *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, 224 ss. ed E. CORTESE, *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, 205 ss.

<sup>22</sup> In tal senso anche P. COSTANZO, *Le tappe dell’edificazione eurounitaria: dall’idea d’Europa all’Unione Europea*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Mezzetti, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione Europea*, cit., 25.

<sup>23</sup> Il cui testo è rinvenibile sul sito <https://www.istitutospinelli.it/> ove si riproduce il contributo di A. SPINELLI, E. ROSSI, *Per un’Europa libera e unita. Progetto d’un Manifesto*, in *Eurostudium3w*, 2011. Di recente si veda la nuova edizione di A. SPINELLI, E. ROSSI, *Il manifesto di Ventotene*, Milano, 2023.

<sup>24</sup> A commento del Manifesto di Ventotene si vedano i contributi di A. DI MARTINO, *Ventotene*, in A. Buratti, M. Fioravanti (a cura di), *Costituenti ombra*, Roma,

– Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi resero evidente come il problema più urgente da risolvere e «fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza, [fosse] la definitiva abolizione della divisione dell’Europa in stati nazionali sovrani»<sup>25</sup>.

Dopo un’aspra disamina in chiave critica della «sovranità assoluta degli stati nazionali<sup>26</sup> [che] ha portato alla volontà di dominio di ciascuno di essi, poiché ciascuno si sente minacciato dalla potenza degli altri»<sup>27</sup>, e rifuggendo il modello internazionalista – a dir loro inutile, anzi addirittura dannoso<sup>28</sup> – i due studiosi

---

2010, 68 ss.; AA.VV., *Il Manifesto di Ventotene. Radici filosofiche e fondamenti culturali*, Roma, 2011; R. GIARDINA, “Per un’Europa libera e unita”. *Dal manifesto di Ventotene al Fiscal compact. Le storie che hanno costruito l’Europa*, Reggio Emilia, 2015; C. DI MARCO, A. GERACI, *Il principio di solidarietà. Dalle speranze di Ventotene all’Europa dei muri e delle barriere*, Roma, 2017; A. DI MARTINO, *L’identità dell’Europa tra le due guerre mondiali e la resistenza. considerazioni alla luce del pensiero di Thomas Mann, Anna Siemsen, Carlo Rosselli e degli autori del “Manifesto di Ventotene”*, in *Nomos*, 3/2018, spec. 28 ss.; S. PERON, *Bellezza del Manifesto di Ventotene*, in *Materiali di Estetica*, 6, 2/2019, 148 ss. In senso fortemente critico si veda, invece, A. SOMMA, *Contro Ventotene. Cavallo di Troia dell’Europa neoliberale*, Roma, 2021 a commento del quale A. CAPUTO, *Spinelli ordoliberal? Riflessioni critiche su un libro di Alessandro Somma*, in *Federalismi.it*, 19/2023.

<sup>25</sup> Cfr. A. SPINELLI, E. ROSSI, *Per un’Europa libera e unita. Progetto d’un Manifesto*, cit., 173.

<sup>26</sup> ... sostanzialmente identificati nel modello dello Stato-totalitario.

<sup>27</sup> Cfr. A. SPINELLI, E. ROSSI, *Per un’Europa libera e unita. Progetto d’un Manifesto*, cit., 165.

<sup>28</sup> ... in quanto terreno ideale per gli Stati-totalitari quali «organismi più adatti all’odierno ambiente internazionale»: così gli stessi A. SPINELLI, E. ROSSI, *op. et loc. ult. cit.* Ed infatti gli Autori (*op. ult. cit.*, 174) affermavano che fosse «ormai dimostrata l’inutilità, anzi la dannosità di organismi sul tipo della Società delle Nazioni, che pretendeva di garantire un diritto internazionale senza una forza militare capace di imporre le sue decisioni, e rispettando la sovranità assoluta degli stati partecipanti».

individuarono che la più semplice delle soluzioni, per gli «insolubili [...] problemi che avvelenano la vita internazionale del continente»<sup>29</sup>, fosse quello della Federazione Europea.

L'esistenza di un nesso causale tra la sovranità intesa in senso assoluto e la guerra, in realtà, era già stata teorizzata da Einaudi nel lontano 1918<sup>30</sup>, per poi essere successivamente ripresa nel Manifesto di Ventotene. La prima fonte ispiratrice di Spinelli e Rossi furono, quindi, proprio gli scritti del padre costituente piemontese<sup>31</sup>, il cui contributo teorico trovò nuovo sostegno (e nuovi sostenitori) con la fine del secondo conflitto bellico.

La germinazione del seme dell'europismo, per anni sommessamente coltivato nel dibattito intellettuale, iniziava così a produrre i primi frutti. Le macerie disseminate dalla guerra rappresentavano, infatti, un terreno fertile per la nascita dell'edificio europeo e per la contestuale destrutturazione del paradigma dello Stato "sovrano", quale principale ostacolo per la pace<sup>32</sup>. Tale modello

---

<sup>29</sup> ... ovvero il «tracciato dei confini nelle zone di popolazione mista, [la] difesa delle minoranze allogene, [lo] sbocco al mare dei paesi situati nell'interno, [la] questione balcanica, [la] questione irlandese, ecc.»: così A. SPINELLI, E. ROSSI, *op. cit. loc. ult. cit.*

<sup>30</sup> E segnatamente in due articoli apparsi sul Corriere della Sera e riprodotti in L. EINAUDI, *Lettere politiche*, Roma-Bari, 1920. Sull'esistenza di tale nesso anche L. ROBBINS, *Le cause economiche della guerra*, Torino, 1944.

<sup>31</sup> Lo evidenzia G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, 2014, 413.

<sup>32</sup> In particolare da L. EINAUDI, *Contro il mito dello Stato sovrano*, in *Il Risorgimento liberale*, 3 gennaio 1945, disponibile sul sito ufficiale della Fondazione Einaudi al seguente link <https://www.luigiinaudi.it/doc/il-mito-dello-stato-sovrano/>. L'A. riteneva infeconda e distruttiva l'idea della società delle nazioni in quanto fondata

teorico risultava, però, essere così tanto radicato nella dottrina giuridico-politica da rendere impossibile la teorizzata svolta federale<sup>33</sup>.

Occorreva, quindi, una soluzione di compromesso tra le due contrapposti visioni teoriche.

#### *4. Il Big Bang europeo: la Dichiarazione Schuman.*

La felice intuizione di «mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una Alta Autorità comune, in una organizzazione aperta alla partecipazione degli altri

---

sul principio dello stato “sovrano” che egli riteneva essere «il nemico numero uno della civiltà umana, il fomentatore pericoloso dei nazionalismi e delle conquiste. Il concetto dello stato sovrano, dello stato che, entro i suoi limiti territoriali, può fare leggi, senza badare a quel che accade fuor di quei limiti, è oggi anacronistico ed è falso»; a commento di tale brano si segnala il contributo monografico di U. MORELLI, *Contro il mito dello Stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, 1990. Lo ricordano di recente G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di Aisdue*, 3/2021, 3, spec. nt. 7 nonché A. RIDOLFI, *L'ordinamento comunitario dalla nascita al Trattato di Maastricht*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2021, 284. Parla addirittura di finalità «messianica» J. Weiler, ritenendo tale lo scopo dei padri fondatori di federare i popoli e gli Stati europei per recidere il nesso tra le sovranità nazionali e le guerre: così J.H.H. WEILER, *The Political and Legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay*, in *International Journal of Constitutional Law*, 9, 3-4/2011, 678-679.

<sup>33</sup> Parla di «ostacolo rosso incontrato sull'altra strada» G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, cit., 412.

paesi d'Europa» la si deve a Jean Monnet<sup>34</sup>. Il politico francese riteneva, infatti, che l'unico approccio per superare il problema della resistenza degli Stati a cedere una porzione della loro sovranità fosse quello "funzionalistico", ovvero «nello sviluppo graduale dell'integrazione in settori o funzioni limitati, ma via via più importanti, dell'attività statale, in modo da realizzare uno svuotamento progressivo e quasi indolore delle sovranità nazionali»<sup>35</sup>.

Tale rivoluzionaria tesi, «prima base di una Federazione europea, indispensabile per la salvaguardia della pace», costituiva l'oggetto di due *Memorandum* inviati da Monnet il 28 aprile ed il 4 maggio del 1950<sup>36</sup> al Presidente del Consiglio ed al Ministro degli Esteri della Francia, rispettivamente Georges Bidault e Robert Schuman.

---

<sup>34</sup> Come ricordato da M.G. MELCHIONI, *Leggendo Monnet...*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 46, 2 (182), 1979, 341 ss.; G. VIGO, *Jean Monnet*, in *Il Federalista*, 3/1988, 241; U. MORELLI, *La dichiarazione Schuman*, in *La cittadinanza europea*, 2010, 201; D. PREDA, *The fears of Jean Monnet and of Wolfgang Schäuble*, in *De Europa*, 2, 2/2019, 79 ss.

<sup>35</sup> Cfr. S. PISTONE, *La prospettiva federale nella dichiarazione Schuman*, in *Il Federalista*, 2/2000, 116.

<sup>36</sup> Il testo del *Memorandum* inviato il 4 maggio 1950, ma datato 3 maggio 1950, è rimasto inedito sino alla sua pubblicazione avvenuta il 9 maggio 1970 a cura del giornale *Le Monde* e oggi disponibile online al seguente link del quotidiano francese [https://www.lemonde.fr/archives/article/1970/05/09/le-memorandum-monnet-du-3-mai-1950\\_2665840\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1970/05/09/le-memorandum-monnet-du-3-mai-1950_2665840_1819218.html). Il testo del *Memorandum* tradotto in italiano, invece, in G. VIGO, *Jean Monnet*, cit., 241.

Autorevole dottrina ritiene, però, che il vero e proprio atto di nascita del processo di integrazione europea<sup>37</sup> sia da attribuirsi alla successiva Dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950<sup>38</sup>, la cui data, non a caso, è stata scelta per l'indizione della annuale "Giornata dell'Europa".

Il ministro francese fece proprie le argomentazioni di Monnet e, nonostante fosse anch'egli un convinto federalista, sposò l'approccio funzionalista, emblematicamente espresso nell'affermazione che «l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». Il funzionalismo di Monnet e di Schuman era animato da un autentico sentimento federalista in quanto ritenuto propedeutico<sup>39</sup> alla futura unità politica, da costruirsi attraverso la progressiva solidarietà fra gli Stati europei che soltanto il processo di integrazione avrebbe potuto far emergere<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Ed in particolare da S. PISTONE, *La prospettiva federale nella dichiarazione Schuman*, cit., 116 ss; U. MORELLI, *La dichiarazione Schuman*, cit., 204 nonché, recentemente, da M. ABVELJ, *Values, Constitutionalism and the Viability of European Integration*, in M. Avbelj (a cura di), *The Future of EU Constitutionalism*, Oxford, 2023, 37.

<sup>38</sup> Il cui testo è disponibile sul sito ufficiale dell'Unione Europea <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950-it>.

<sup>39</sup> Parla di «bypass» necessario G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, cit., 412.

<sup>40</sup> Scettico nei confronti dell'approccio funzionalista L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1956, 81 ss., il quale riteneva che fosse necessario partire dalla politica e non dall'economia.

La soluzione di condividere la produzione del carbone e dell'acciaio avrebbe, di fatto, reso «non solo impensabile, ma materialmente impossibile» una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania<sup>41</sup>, nel segno di una pace fondamentale per la creazione di federazione europea.

La chiave di volta di tale struttura era rappresentata dall'innovativa istituzione di un'Alta Autorità di natura "sopranazionale", ovvero indipendente dai governi nazionali e «le cui decisioni [sarebbero state] vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi [avrebbero aderito]». Posta al cuore del futuro Trattato, l'Alta Autorità rappresentava un *unicum* nel panorama globale, differenziando la costituenda Comunità europea del carbone e dell'acciaio (la C.E.C.A.) da qualsiasi altra organizzazione internazionale esistente.

La Dichiarazione di Schuman avrebbe cambiato per sempre il destino dell'Europa, impiantando in seno alla C.E.C.A. quei «geni costituzionali»<sup>42</sup> che avrebbero profondamente influito sulla natura dell'intera struttura europea, ponendo le «basi fondanti di una comune identità europea»<sup>43</sup>. Non può, infatti, sottacersi della caratura altamente costituzionale della soluzione politica offerta dal ministro

---

<sup>41</sup> ... le cui ostilità avevano lacerato il continente europeo, in particolare per le vicende relative alle regioni dell'Alsazia e della Lorena su cui si veda il contributo di R. BASTIANELLI, *La Questione Dell'Alsazia e Della Lorena*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 82, 4 (328), 2015, 559 ss.

<sup>42</sup> Così G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, cit., 379.

<sup>43</sup> *Ivi*, 380.

francese il quale «puntava a trasformare una relazione fra Stati, che poteva nascere solo sul terreno del diritto internazionale, in un agglomerato retto da principi costituzionali»<sup>44</sup>.

Il 18 aprile 1951 a Parigi, non soltanto Francia e Germania, ma anche Belgio, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi sottoscrissero il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio<sup>45</sup> che sarebbe successivamente entrato in vigore il 23 luglio 1952.

### *5. Il neo-funzionalismo di Messina ed i Trattati di Roma.*

La prospettiva federalista, che aveva animato la costituzione della C.E.C.A, diventò, però, ben presto minoritaria nella classe politica europea<sup>46</sup>.

La parola fine allo slancio federale<sup>47</sup> – quantomeno temporaneamente – fu messa il 30 agosto 1954, giorno in cui

---

<sup>44</sup> Cfr. G. AMATO, *L'integrazione europea come problema costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2018, 561.

<sup>45</sup> Il testo ufficiale del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio è disponibile, anche in italiano, al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>.

<sup>46</sup> In tal senso l'opinione di G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, 3.

<sup>47</sup> Opinione di G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, cit., 380.

l'Assemblea Nazionale francese bocciava il Trattato istitutivo della Comunità Economica di Difesa (C.E.D.), e contestualmente bloccava sul nascere il più ambizioso progetto della Comunità politica europea (C.P.E.), vero e proprio embrione di una costituzione in senso federale<sup>48</sup>.

Lo «scolorirsi della prospettiva federalista»<sup>49</sup> comportò una forte torsione di quella funzionalista, tanto che le due visioni da complementari divennero contrapposte<sup>50</sup>. Il nuovo (ed odierno) approccio funzionalista<sup>51</sup>, strettamente legato alla prospettiva intergovernativa, opera, infatti, «in uno spirito che guarda al passato»<sup>52</sup>, nel segno di una forte impronta conservatrice, a differenza della visione di Monnet e Schuman, il cui approccio,

---

<sup>48</sup> Sul fallimento della C.E.D. e della C.P.E. si vedano i contributi di G. PETRILLI, *La politica estera ed europea di De Gasperi*, Roma, 1975; M. ALBERTINI, *La fondazione dello Stato europeo. Esame e documentazione del tentativo di De Gasperi nel 1951 e prospettive attuali*, in *Il Federalista*, 1/1977; S. PISTONE, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, 1982.; D. PREDA, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milano, 1990; ID., *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, 1994; ID., *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, 2004.

<sup>49</sup> Cfr. A. RIDOLFI, *L'ordinamento comunitario dalla nascita al Trattato di Maastricht*, cit., 287.

<sup>50</sup> Si condivide la tesi di S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, 1993, 201.

<sup>51</sup> I primi spunti teorici relativi alla “nuova” teoria funzionalista – definita, per l'appunto, *neofunzionalista* – si rinvencono in E. HAAS, *The Uniting of Europe*, Notre Dame, 1958 nonché in L. LINDBERG, *The political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, 1963.

<sup>52</sup> Cfr. G. PALOMBELLA, *È possibile una legalità globale? Il rule of law e la governance del mondo*, Bologna, 2012, 236.

invece, «possedeva un'implicita dimensione normativa, poggiava sugli ideali costitutivi, pace, libertà, prosperità economica, solidarietà, come premessa e scopo di una progressiva e consequenziale integrazione»<sup>53</sup>.

La battuta di arresto subita dal processo di integrazione europea, con il fallimento della C.E.D. e della C.P.E., non durò, però, a lungo.

Nonostante «le avversità, le incredulità, lo scetticismo»<sup>54</sup> l'opera di cd. “rilancio europeo” avvenne a Messina nei primi giorni del giugno 1955<sup>55</sup>, su forte impulso del Ministro degli Esteri italiano<sup>56</sup>, Gaetano Martino. A conclusione della Conferenza si arrivò all'approvazione della cd. “Risoluzione di Messina”, in cui i sei Paesi componenti la C.E.C.A. gettarono le fondamenta dei futuri Trattati di Roma del 1957<sup>57</sup> attraverso l'enunciazione di una serie di principi

---

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Così G. MARTINO, *L'Unificazione Europea (discorso pronunciato il 19 marzo 1958 alla Camera dei Deputati)*, in M. Silvestro (a cura di), *Gaetano Martino. Dieci anni al Parlamento europeo (1957-1967). Un uomo di scienza al servizio dell'Europa*, Lussemburgo, 2001, 11.

<sup>55</sup> Sull'importanza della Conferenza di Messina si vedano, in particolare, oltre al contributo dello stesso G. MARTINO, *Gaetano Martino e l'Europa: Dalla Conferenza di Messina al Parlamento europeo*, Roma, 1995, anche, L.V. MAJOCCHI (a cura di), *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Bari, 1996; S. PISTONE, *La conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea*, in *Il Federalista*, 3/2005, 192 ss; U. MORELLI, *Storia dell'integrazione europea*, Milano, 2011, 284 ss.

<sup>56</sup> ... nonché messinese.

<sup>57</sup> ... tanto che è stato affermato che «senza Messina, l'Unione non avrebbe compiuto i progressi che oggi sono ben visibili»: così N. FONTAINE, *Prefazione*, in M. Silvestro (a cura di), *Gaetano Martino. Dieci anni al Parlamento europeo (1957-1967). Un uomo di scienza al servizio dell'Europa*, cit., 7. Lo stesso Martino ha più volte

e di intenti volti alla creazione di un mercato comune europeo ed allo sviluppo pacifico dell'energia atomica<sup>58</sup>.

La Conferenza di Messina rappresentò un momento chiave per il processo d'integrazione europea non soltanto per la scelta dei settori da condividere ed "europeizzare", ma anche perché, invece di affidare l'elaborazione dei nuovi Trattati ad una classica conferenza intergovernativa, fu conferito un compito preparatorio ad un vero e proprio comitato intergovernativo<sup>59</sup> presieduto da una personalità politica, Henry Spaak, creando così un precedente inedito nel metodo di lavoro tra gli Stati<sup>60</sup>.

Il documento conclusivo di tale comitato – il cd. "rapporto Spaak" – venne inoltrato ai sei Paesi membri della C.E.C.A il 21 aprile 1956 e condusse alla stipula a Roma, il 25 marzo 1957, dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea (C.E.E.)<sup>61</sup> e

---

affermato come i Trattati di Roma fossero stati concepiti a Messina e segnatamente in G. MARTINO, *L'Unificazione Europea (discorso pronunciato il 19 marzo 1958 alla Camera dei Deputati)*, in M. Silvestro (a cura di), *Gaetano Martino. Dieci anni al Parlamento europeo (1957-1967). Un uomo di scienza al servizio dell'Europa*, cit., 11.

<sup>58</sup> Lo ricorda P. COSTANZO, *Le tappe dell'edificazione eurounitaria: dall'idea d'Europa all'Unione Europea*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Mezzetti, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, cit., 37.

<sup>59</sup> Sul Comitato Spaak si veda, D. PREDA, *Per una costituzione federale dell'Europa. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da P.H. Spaak 1952-1953*, Padova, 1996.

<sup>60</sup> In tal senso l'opinione di S. PISTONE, *La conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea*, cit., 192 ss.

<sup>61</sup> Il testo ufficiale del Trattato istitutivo della Comunità economica europea è disponibile, anche in italiano, al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A11957E%2FTXT>.

della Comunità Europea dell'energia atomica (EURATOM)<sup>62</sup>, i cui principi fondamentali riprendevano in larga parte proprio la Risoluzione di Messina.

### *6. Cronache di un lungo (e tortuoso) viaggio: da Roma a Lisbona nel segno della continuità ordinamentale.*

Iniziava, così, il lungo e difficile cammino delle tre Comunità che sarebbero state dopo poco riunite – l'8 aprile 1965 con la firma a Bruxelles del cd. “Trattato di Fusione”<sup>63</sup> – in un'unica Comunità (Economica) Europea (C.E.E.) attraverso la costituzione di organi istituzionali comuni, ovvero il Consiglio e la Commissione.

Molteplici sono stati i Trattati che hanno innovato l'assetto creato dai padri fondatori, sia attraverso l'allargamento ad un numero crescente di Stati<sup>64</sup>, sia attraverso cambiamenti strutturali che ne

---

<sup>62</sup> Il testo ufficiale del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica è disponibile, anche in italiano, al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11957A/TXT>.

<sup>63</sup> Il testo ufficiale del Trattato che istituisce un consiglio unico ed una commissione unica delle Comunità europee è disponibile, anche in italiano, al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11965F/TXT>.

<sup>64</sup> Sulla tematica dell'allargamento si segnalano i contributi di A.E. KELLERMANN, J.W. DE ZWAAN, J. CZUCZAI (a cura di), *EU Enlargement – The Constitutional Impact at EU and National Level*, The Hague, 2001; AA.VV., *The Legal Construction of the Wider Europe*, in *European Law Journal*, 3/2003; S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla grande Europa. La*

hanno mutato l'essenza stessa. Si è passati così dalla C.E.E. alla C.E., e per finire all'U.E.; modifiche non soltanto nominali ma anche sostanziali, nel segno di un graduale passaggio da una comunità di Stati ad una «(U)nione sempre più stretta tra i popoli d'Europa» (art. 1, par. 2, TUE): dall'*homo oeconomicus*<sup>65</sup> al *civis europaeus*.

Le tappe evolutive sviluppatasi in questi lunghi settant'anni sono paragonabili, per complessità e per “conquiste costituzionali”, a quelle che il fenomeno statale ha vissuto nel ben più lungo periodo che decorre dalle due grandi Rivoluzioni settecentesche. Come si analizzerà meglio nel prosieguo del presente lavoro, il progressivo

---

*sfida istituzionale*, Bologna, 2001; F. ANDREATTA, *L'Unione allargata come attore internazionale*, in *Il Mulino*, 5/2001, 25 ss.; S. ZIELONKA, *How new enlarged borders will reshape the European Union*, in *Biblio Europe*, 2001, 42 ss.; L. BINI SMAGHI, *Why Enlarge the EU? A Look at the Macroeconomic Implications*, in *The International Spectator*, 2/2002, 51 ss.; E. BARBÉ, E. JOHANSSON, E. NOGUÉS (a cura di), *Beyond enlargement: The new members and new frontiers of the enlarged European Union*, Barcelona, 2003; T. BOERI, F. CORICELLI, *Europa: più grande o più unita?*, Roma-Bari, 2003; M. CREMONA (a cura di), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, 2003; E. LETTA, *L'allargamento dell'Unione europea*, Bologna, 2003; V. VADAPALAS, *Constitutional Homogeneity in the Accession Process*, in I. Pernice, R. Miccù (a cura di), *The European Constitution in the Making*, Baden-Baden, 2003, 101 ss.; N. WALKER, *Constitutionalising Enlargement, Enlarging Constitutionalism*, in *European Law Journal*, 2003, 365 ss.; G. CAZZOLA, *Europa larga, Europa che cambia*, in *Il Mulino*, 2004; O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa ad est e rapporti tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano, 2010. Di recente sulla richiesta di accesso da parte dell'Ucraina v. A. NATO, *L'adesione dell'Ucraina all'Unione europea: il processo di integrazione europea nel contesto bellico*, in *Diritti Comparati*, 19 dicembre 2022.

<sup>65</sup> A parlare di *homo oeconomicus* è A. SOMEK, *The darling dogma of bourgeois europeanists*, in *European Law Journal*, 20, 5/2014, 688 e ss.

riconoscimento dei diritti fondamentali c.d. classici<sup>66</sup>, cui ha fatto seguito quello dei diritti sociali<sup>67</sup>, nonché l'esplicitazione di un vero e proprio catalogo di principi strutturali<sup>68</sup>, restituiscono l'immagine

---

<sup>66</sup> Inizialmente avuto soltanto in via giurisprudenziale grazie all'opera della Corte di Giustizia con la famosa sentenza *Stauder* (Corte di Giustizia, C-29/69, *Erich Stauder c. Stadt Ulm-Sozialamt*, 12 novembre 1969), annotata da G. MEIER, *Commentary to European Court of Justice Decision 29/69*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1970, 614 ss.

<sup>67</sup> Il riconoscimento dei diritti sociali è avvenuto in modo progressivo, a partire dall'Atto Unico Europeo del 1986 in cui si introduceva la politica comunitaria di coesione economica e sociale (art. 118 A e B TCE), e proseguito con i Trattati di Maastricht e di Amsterdam in cui si accrebbero le competenze comunitarie nella politica sociale e furono collocate nei Trattati sia la Carta sociale europea, sia la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Per il vero e proprio riconoscimento di diritti soggettivi direttamente azionabili dal cittadino, bisognerà attendere non soltanto la costituzionalizzazione dei diritti sociali ad opera della Carta di Nizza ma anche l'equiparazione ai Trattati (art. 6 TUE) avutasi con il Trattato di Lisbona. Ampia ricostruzione sul punto in P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, Relazione alle Primeras Jornadas Internacionales de Justicia Constitucional (Brasil-Espana-Italia), Belém do Pará (Brasil), 25 e 26 de agosto – Verano 2008, in *Consulta Online*.

<sup>68</sup> Ci si riferisce al manifesto di valori di cui art. 2 TUE, la cui vincolatività e prescrittività è stata recentemente riconosciuta dalla Corte di Giustizia nei casi relativi alle vicende in corso in Polonia, Ungheria e Romania sulle quali più ampiamente *infra*. In tema occorre evidenziare come i principi di struttura di un ordinamento non sono posti «bensì presupposti; preesistono alla loro positivizzazione e, tuttavia, non possono fare, in alcun caso o modo, a meno di essa»: così A. RUGGERI, *La "fondamentalità" dei diritti fondamentali*, in *Rivista di diritti comparati*, 3/2023, 137. In tal senso anche G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992, 3.

di una forma di Stato<sup>69</sup> europea<sup>70</sup> – o, meglio, di più forme di Stato europee succedutisi nel tempo – che sembra rappresentare in vitro la storia del costituzionalismo moderno con il passaggio dalla forma di Stato liberale a quella sociale, sino a quella cd. costituzionale di diritto (*Verfassungsstaat*)<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> ... in tal caso intendendosi il rapporto tra governati e governanti ovvero tra autorità e libertà. In realtà la nozione di forma di Stato viene anche utilizzata per descrivere la ripartizione verticale del potere, distinguendosi tra Stati federali e Stati unitari. Ampio quadro ricostruttivo in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, spec. 135, cui si deve l'elaborazione dottrinale di tale nozione in ID., *Le forme di governo*, Padova, 1973, nonché ID., *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1998.

<sup>70</sup> Sulla configurabilità della nozione di forma di Stato nei confronti del fenomeno europeo si rinvia per tutti a F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005. In particolare l'A. – dopo aver preliminarmente chiarito come non serva «lo Stato per parlare di forma di Stato» (65), ma che l'elemento «fondamentale per la valenza normativa della forma di Stato è dunque non tanto l'esistenza di uno Stato, quanto di un assetto costituzionalmente garantito» (66) – delinea l'esistenza di una «forma di Stato integrata» (217), riferibile non soltanto all'Unione ma anche a ciascun Stato membro.

<sup>71</sup> ... «che trova il suo cardine nel principio di costituzionalità»: così L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 1. Sullo Stato costituzionale di diritto si vedano, P. HÄBERLE, *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Regensburg, 1980, 287 ss.; ID., *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlino, 1982, 38 ss.; ID., *Lo Stato costituzionale europeo*, in Av.Vv. (a cura di), *Sovranità rappresentanza democrazia, Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, 51 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, cit., 21 ss.; E. CHELI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, 264 ss.; A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione, I, Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994, 78; G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 13; AA.VV. *Ruolo delle Corti costituzionali nelle odierne democrazie*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2003; nonché di recente il fascicolo monografico con i contributi di AA.VV., in M. Gregorio, B. Sordi (a cura di), *Lo Stato Costituzionale. Radici e Prospettive. Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio*

Pur in presenza di marcate e strutturali modifiche evolutive tali da determinare il succedersi di diverse “forme di Stato”, sembra, comunque, potersi affermare di essere in presenza di un unico ordinamento giuridico europeo dai Trattati istitutivi ad oggi.

Aderendo ad un’accreditata impostazione teorica maturata in seno all’esperienza statale – che ritiene dirimente nell’indagine circa la rottura o meno dell’ordinamento statale dal punto di vista “interno”, la compatibilità delle modifiche con i principi fondamentali<sup>72</sup> – è possibile rinvenire un’unica tavola valoriale

---

*Fioravanti. Firenze, 10 marzo 2023, in Biblioteca per la storia del pensiero giuridico moderno, 139, Milano, 2023.*

<sup>72</sup> ... «principi che costituiscono fattore formale e sostanziale di identità dell’ordinamento stesso. Suddetti principi, infatti, non possono essere modificati da organi e procedure costituite ed hanno un contenuto normativo in contrasto con le norme c.d. rivoluzionarie o innovative. Laddove dunque si verificasse una tale antinomia sarebbe evidente il rinvenire una situazione di rottura sia da un punto di vista formale che da quello sostanziale»: così S. ALBINO, *Continuità e rottura come problema giuridico*, in *Nomos*, 2/2017, 20, il quale illustra la tesi di A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico – Casi e Materiali*, Milano, 2009, 24 ss. compositiva delle posizioni formalistiche e sostanzialistiche. È d’obbligo il riferimento al massimo esponente della teoria formalistica H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, trad. it. di M.G. Losano, Torino, 1966, 236, il quale ritiene sussistere la discontinuità, dal punto di vista “interno”, tra ordinamenti statali in presenza di «ogni modificazione costituzionale illegittima, cioè eseguita non conformemente alle disposizioni della costituzione, ovvero la sostituzione di una costituzione con un’altra (...)». Per la scuola di pensiero sostanzialistica il contributo che appare essere più lucido è quello di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969 il quale ha fatto notare come non sia tanto il rispetto delle procedure formalmente previste dal testo costituzionale a determinare o meno la discontinuità, ma che ciò avvenga tutte le volte che la trasformazione attenga alla costituzione materiale operando una sovversione del preesistente assetto sociale e l’annientamento delle forze che lo sostenevano (72). Merita una menzione anche il fenomeno della discontinuità dal punto di vista “esterno” ovvero nell’ambito dell’ordinamento internazionale, che si verifica, secondo Kelsen in caso di mutazioni

consustanziale a tale ordinamento, che, anzi, col tempo è stata arricchita ed implementata attraverso il progressivo riconoscimento di nuovi diritti fondamentali, non contrastanti con la tavola preesistente.

L'affermazione di nuovi principi di struttura europei è, dunque, inquadrabile nell'alveo della "continuità", non avendo generato quelle «linee di frattura ordinamentale»<sup>73</sup> che si verificano ogni qual volta vi sia la contrapposizione con un nuovo ed antitetico quadro valoriale, in grado di cagionare l'opposto fenomeno della "discontinuità"<sup>74</sup>.

---

territoriali; fin tanto che il territorio resta essenzialmente lo stesso è sempre lo stesso Stato che continua ad esistere, ma sotto un nuovo governo salito al potere mediante un evento rivoluzionario che «non distrugge l'identità dell'ordinamento giuridico che esso muta»: così H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, cit., 225.

<sup>73</sup> Espressione di L. D'ANDREA, *Intervento*, in Aa.Vv., *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Torino 27-29 ottobre 2011*, Napoli, 2014, 409 ss.

<sup>74</sup> Sulla continuità e discontinuità ordinamentale si vedano, S. ROMANO, *Rivoluzione e diritto*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947; ID., *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in *Scritti minori*, Milano, 1952; C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984; V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, ora in *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985; A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la Rivoluzione*, Milano, 1996; L. CARLASSARE, *La 'Rivoluzione' fascista e l'ordinamento statutario*, in *Diritto pubblico*, 1996, 43 ss.; A. SPADARO (a cura di), *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione. Incontro di studio, Catanzaro 19 febbraio 2000*, Torino, 2000; A. SACCOMANNO, *La transizione italiana: le costituzioni provvisorie*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003, 412 ss.; L. D'ANDREA, *Intervento*, in Aa.Vv., *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Torino 27-29 ottobre 2011*, cit.; U. ALLEGRETTI, *Gli*

L'individuazione *a posteriori* del preciso momento storico in cui sia avvenuta la “rottura” ordinamentale rappresenta terreno di scontro tra i vari esperti del settore; come evidenza autorevole dottrina, infatti, anche in presenza di “fratture” evidenti, come il passaggio dallo Stato liberale a quello fascista, sorgono contestazioni sull'evento che «ha determinato il salto ordinamentale [...] in quanto i profili di continuità ed i tratti di discontinuità risultano compresenti e di regola strettamente intrecciati, sicché le linee di frattura costituzionali non possono in alcun modo risolversi in singole vicende puntuali, agevolmente individuabili e circoscrivibili nel complessivo flusso storico, distendendosi piuttosto in articolate e complesse dinamiche: perciò non sembra azzardato discorrere, più che di puntuali momenti di rottura ordinamentale, di *processi* di rottura (si direbbe, piuttosto, che di rottura-atto, conviene ragionare di rottura-processo...)»<sup>75</sup>.

---

*apparati organizzativi e la democrazia*, in Aa.Vv., *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Torino 27-29 ottobre 2011*, cit., nonché in *Rivista AIC*, 4/2012; S. ALBINO, *Continuità e rottura come problema giuridico*, cit.; M. DOGLIANI, *Il concetto di trasformazione costituzionale*, in M. Gregorio, B. Sordi (a cura di), *Lo Stato Costituzionale. Radici e Prospettive. Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio Fioravanti. Firenze, 10 marzo 2023*, in *Biblioteca per la storia del pensiero giuridico moderno*, cit., 275 ss.

<sup>75</sup> Così L. D'ANDREA, *Intervento*, in Aa.Vv., *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Torino 27-29 ottobre 2011*, cit., 411-412.

## 7. *La natura giuridica dell'Unione Europea: in atto...*

Ma che cos'è l'Unione Europea?

Chiarito il carattere di unitarietà, un'analisi di ordine teorico-giuridico – quale quella che ci apprestiamo di seguito a svolgere – non può avviarsi senza previamente un'indagine sulla natura di tale fenomeno.

Dare una definizione della natura giuridica dell'Unione Europea<sup>76</sup> è un compito arduo ed insidioso, tanto da mettere in crisi

---

<sup>76</sup> Il dibattito in merito alla natura giuridica dell'Unione Europea è stato di recente monograficamente trattato da L.F. PACE, *Introduzione al diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2023, spec. capp. da 1 a 4, nonché sempre ID., *La natura giuridica dell'Unione Europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021, a commento del quale si è svolto un apposito Convegno a Roma il 6 dicembre 2021 i cui Atti sono stati pubblicati, a cura di F. Gaspari, nel numero monografico della *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. n. 3, 3/2021. In tema si segnalano, inoltre, i contributi di K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, 2011; U. DIEDRICHS, *Europe reloaded: differentiation or fusion?*, Baden-Baden, 2011; R. SCHÜTZE, *European Union Law*, Cambridge, 2015; C. DAMM, *Die Europäische Union im universellen Völkergewohnheitsrecht*, Tübingen, 2016; U. VOSGERAU, *Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft. Grundgesetz und Europäische Union im internationalen öffentlichen Recht der Gegenwart*, Tübingen, 2016; T. ISIKSEL, *Europe's Functional Constitution*, Oxford, 2016; M. DAWSON, *The governance of EU fundamental rights*, Cambridge, 2017; O.J. JUNGE, *Imperium: Die Rechtsnatur der Europäischen Union im Vergleich mit imperialen Ordnungen vom Römischen bis zum Britischen Reich*, Tübingen, 2018; J.L. CLERGERIE, A. GRUBER, P. RAMBAUD, *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, Parigi, 2020; C. BARNARD, S. PEERS, *European Union Law*, Oxford, 2020; C. LANDFRIED, *Das politische Europa: Differenz als Potential der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2020; AA.VV., *Quo vadis Europa? Gegenwarts- und Zukunftsfragen der europäischen Einigung*, Berlino, 2020; L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. Costanzo, A. Ruggeri,

anche la più accreditata dottrina, considerato che tale ordinamento fatica ad essere sussunto nell'alveo di uno dei modelli tradizionali, in ragione dell'«assenza di precedenti vicini»<sup>77</sup>, nel tempo e nella forma.

Il dibattito intorno al tema in questione è, in ogni caso, ancora oggi vivo ed attuale, ancorché risalente nel tempo, proliferando un tal numero di definizioni che tentare di darne pienamente conto è opera difficile anche per la dottrina più avveduta<sup>78</sup>.

A grandi linee è possibile dividere gli schieramenti teorici in tre grandi macro-categorie: da una parte vi è chi esalta, a vario titolo, le componenti internazionalistiche ritenendole prevalenti su quelle statali-federali<sup>79</sup>; vi è chi poi sostiene esattamente l'opposto, rinvenendo la prevalenza delle seconde sulle prime<sup>80</sup>. Alla terza

---

L. Mezzetti, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, cit., 96 ss; C.F. MOLINA DEL POZO, *Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 2022.

<sup>77</sup> Cfr. S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2022, 469.

<sup>78</sup> Prova a svolgere questa non semplice mansione L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto Pubblico*, 2/2001, 405, in cui vengono individuati ben diciotto differenti visioni sulla natura giuridica dell'Unione.

<sup>79</sup> ... al punto che una parte di tale dottrina considera l'attuale Unione una "semplice" organizzazione sopranazionale come T. SCHILLING, *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*, in *Harvard international law journal*, 37, 2/1996, 389; A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe*, London, 1998; A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley, 1992.

<sup>80</sup> Come S. HIX, *The study of the European community: The challenge to comparative politics*, in *West European Politics*, 1/1994 e J. FISCHER, *From Confederacy to Federation: Thoughts on the finality of European Integration*, in C. Joerges, Y. Meny, J. Weiler (a cura di), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?*, Badia Fiesolana, 2000, i quali sostengono la presenza di un vero e proprio Stato.

schiera appartengono gli autori che ritengono inapplicabili gli usuali schemi teorici: una parte della dottrina ha, da tempo, individuato una natura *sui generis*<sup>81</sup> dell'Unione, rappresentando il fenomeno europeo un nuovo paradigma del potere pubblico<sup>82</sup>, diverso rispetto

---

Parla, invece dell'esistenza di un compiuto sistema federale D. ELAZAR, *Options, Problems and Possibilities in the Light of the Current Situation*, in Id. (a cura di), *Self Rule. Shared Rule*, Ramat Gan (Israele), 1979, 3, il quale sostiene l'assenza di un legame univoco tra il principio federale e lo Stato federale; lo Stato è, infatti, soltanto la tipica manifestazione di tale principio, ma non l'unica, potendosi, quindi, immaginare dei sistemi federali ma che non abbiano i caratteri statuali. Della medesima opinione anche E. MC WHINNEY, *Introduction. «Classical (Constitutional, Charter based) conceptions of Federalism, and the functional (process-oriented) approach to integration*, in E. Mc Whinney, P. Pescatore, R. Bayens (a cura di), *Federalism and Supreme Courts and the Integration of Legal systems*, Bruxelles, 1973, spec. 3; P. PESCATORE, *Foreword*, in T. Sandalow, E. Stein (a cura di), *Courts and Free Markets: Perspectives from the United States and Europe*, Oxford, 1982, x; A. LA PERGOLA, *L'integrazione europea tra il mercato comune ed un moderno tipo di Confederazione*, in Aa.Vv., *Annuario 1992, Le prospettive dell'Unione Europea de la Costituzione, Atti del VII Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Milano, 4-5 dicembre 1992*, Padova, 1995, 7; G. BOGNETTI, *Lo speciale federalism dell'Unione Europea*, in A.M. Petroni (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna, 2001, 245.

<sup>81</sup> Tale definizione è stata elaborata da L. TSOUKALIS, *Looking into the Crystal Ball*, in L. Tsoukalis (a cura di), *The European Community: Past, Present and Future*, Oxford, 1983, 229.

<sup>82</sup> Sostengono questa opinione F. DOWRICK, *A Model of the European Communities' Legal System*, in *Yearbook of european law*, 3/1983, 169; G. DELANTY, *Inventing Europe. Idea, Identity, Reality*, New York, 1995; K. LADEUR, *Towards a Legal Theory of Supranationality - the Viability of the Network Concept*, in *European Law Journal*, 3, 1/1997, 33; J. SHAW, *The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union*, in *European law review*, 22, 6/1997, 554; E. CHITI, *The emergence of a community administration: the case of european agencies*, in *Common market law review*, 37, 2000, 309; W. WALLACE, *The Sharing of Sovereignty: The European Paradox*, *Political studies*, 47, 3/1999, 502; A. VON BOGDANDY, *A Bird's Eye View on the Science of European Law: Structures, Debates and Development Prospects of Basic Research on the Law of the European Union in a German Perspective*, in *European law journal*, 6, 3/2000, 208; J. SHAW, *The Paradox of the European Polity*, in M. Green, M.

sia al modello internazionale che a quello statale e «riconducibile ad un vero e proprio *genus* innovativo»<sup>83</sup>.

Il percorso intrapreso prima a Parigi e poi a Roma – ed attualmente fermo a Lisbona – ha, invero, dato inizio ad un ordinamento giuridico, quello europeo, che rappresenta un *unicum* nel panorama globale, un *quid novi* rispetto alle esperienze storiche sino ad oggi maturate<sup>84</sup>. Nonostante l'origine (incontestabilmente) pattizia, infatti, «con i trattati CECA e CEE gli Stati contraenti hanno costruito qualcosa di diverso dal modello tradizionale di organizzazione internazionale»<sup>85</sup>.

Una tesi compromissoria tra le visioni appena illustrate, a lungo dibattuta in dottrina, è quella avanzata da Giuliano Amato, il quale, pur rigettando un inquadramento tipico e riconoscendo l'originalità dell'organizzazione europea, ne ha identificato una natura

---

Smith (a cura di), *State of European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford, 2000; L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, cit., 4; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, cit., 79.

<sup>83</sup> Così R. TONIATTI, *Presentazione*, in Id. (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione, La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Padova, 2002, 3.

<sup>84</sup> Si condivide l'opinione di S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, cit., 469.

<sup>85</sup> Così G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, cit., 2.

«ermafrodità»<sup>86</sup>, in cui sono compresenti sia tratti internazionalistici che tratti costituzionalistici<sup>87</sup>.

Richiamando gli usuali inquadramenti teorici, invero, è possibile notare come la fisionomia della originaria Comunità fosse maggiormente connotata di alcuni elementi internazionalistici rispetto all'odierna Unione, i cui caratteri sono, invece, certamente più vicini a quelli di uno Stato federale, in un processo in cui questi ultimi «vengono crescendo nel tempo senza mai prevalere definitivamente sui primi»<sup>88</sup>. In nessun momento storico è possibile, infatti, rinvenire la primazia di un modello su di un altro, non potendosi, pertanto, parlare – quantomeno per il presente – della compiuta presenza di uno Stato (federale) con riferimento all'Unione Europea...

---

<sup>86</sup> Espressione di G. AMATO, *Riflessioni*, in Aa.Vv., *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali. Atti del XX Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Catania 14-15 ottobre 2005*, Padova, 2007, 173. È possibile collocare negli aderenti a questo approccio "misto" anche J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa* (1999), trad. it. F. Martines, Bologna, 2003, 221 il quale sostiene che, in un'ottica tipologica, la Comunità Europea «oscilla tra le tradizionali organizzazioni intergovernative e gli Stati federali».

<sup>87</sup> In questo caso l'A. connota il carattere costituzionalistico in senso federale, ritenendo sostanzialmente parallelo il processo federale a quello di costituzionalizzazione.

<sup>88</sup> Cfr. G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, cit., 393.

8. ... ed in potenza ovvero un futuro non (tanto) diverso dal presente.

... né, probabilmente, tale Stato verrà mai alla luce, almeno per quanto è possibile prevedere degli sviluppi futuri.

Tutti gli ordinamenti giuridici sono per loro stessa natura in continuo movimento – come d'altronde il diritto in quanto tale<sup>89</sup> – ma quello europeo è caratterizzato da una tale fluidità, nel tempo e nello spazio, che non a caso attenta dottrina lo ha descritto come perennemente *in progress*<sup>90</sup>.

Le costanti e continue modifiche – tanto espresse quanto tacite – che hanno mutato, e stabilmente mutano, i caratteri dell'ordinamento europeo riverberandosi nel rapporto dello stesso con gli Stati membri<sup>91</sup>, lo renderanno sempre «tipologicamente sfuggente»<sup>92</sup>, aggravando il compito per l'interprete, la cui ricerca rischia di non essere al passo con la tensione evolutiva appena descritta. L'indagine sulla natura giuridica dell'Unione, infatti, si limita a svolgere una funzione meramente descrittiva di tale

---

<sup>89</sup> Sul punto si veda il recente studio di S. SAMMARCO, *Il diritto in movimento. Hans Kelsen e l'evoluzione degli ordinamenti giuridici*, Sesto San Giovanni, 2022.

<sup>90</sup> Ed in particolare da A. RUGGERI, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in *Consulta Online*, 3/2018, 551.

<sup>91</sup> Sulla sostanziale riconducibilità delle modifiche evolutive al rapporto tra Unione e Stati membri J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa* (1999), cit., 34.

<sup>92</sup> Così G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, cit., 393.

fenomeno, individuandone soltanto i caratteri relativi ad un determinato lasso temporale. Per adottare una metafora il rischio è, quindi, quello di estrarre un fotogramma, dimenticandosi dell'intera pellicola del film.

Sorge spontaneo, adesso, chiedersi se la natura giuridica *sui generis* dell'Unione rappresenti soltanto l'istantanea scattata in un determinato periodo storico, o se, invece, caratterizzi ontologicamente (e deontologicamente)<sup>93</sup> l'ordinamento europeo tanto da costituirne il “*genus (a)tipico*”.

In tal senso è sempre attuale il noto insegnamento aristotelico riguardo il rapporto tra “atto” e “potenza”<sup>94</sup>. L'ordinamento giuridico europeo (l'atto) possiede, infatti, già dentro di sé i caratteri di ciò che potrebbe in potenza diventare, ed è allo stesso tempo atto di ciò che un tempo era in potenza. I tratti che appartengono a tale ordinamento sono indici rilevatori del percorso che lo stesso può compiere e sino a dove lo stesso può arrivare: infatti, «una cosa è in potenza se il tradursi in atto di ciò di cui essa è detta aver potenza non implica alcuna impossibilità»<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Sul rapporto tra *Sein* e *Sollen* non si può che rinviare per tutti ad H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, cit.

<sup>94</sup> Sulla nota elaborazione aristotelica di “atto” e “potenza” si veda, ARISTOTELE, *Metafisica*, in G. Reale (a cura di), Milano, 2000, 41 ss. Ampi riferimenti nella voce *Potenza*, in G. Bedeschi (a cura di), *Dizionario di Filosofia*, Roma, 2009, nonché, di recente, in S.I.S. BRUMANA, *Energieia e dynamis in Aristotele prospettive contemporanee del dibattito*, in *Rivista di Filosofia Neo-Scolastica*, 109, 3/2017, 737 ss.

<sup>95</sup> Cfr. ARISTOTELE, *Metafisica*, cit., 41-42.

Corre l'obbligo di una precisazione.

Mutazioni dei principi di struttura in senso antinomico con il quadro valoriale oggi esistente sono, ovviamente, astrattamente possibili, ma determinerebbero – come poc'anzi evidenziato<sup>96</sup> – la “rottura” dell'ordinamento preesistente e la nascita di uno nuovo.

Anche nello Stato costituzionale di diritto in cui il sistema di *check and balances* è particolarmente rafforzato – essendo sottratto al potere soggettivo il controllo sulla parte maggiormente qualificante del testo costituzionale – è possibile, e non altrimenti ostacolabile, la rivolta di tale potere soggettivo alle stesse istituzioni repubblicane. Un sistema di controlli non può, infatti, tendere all'infinito, non potendo un ordinamento prevedere tutte i possibili fenomeni patologici che si potrebbero verificare. In tali casi, che esulano dall'ordinata vita democratica, la patologia ha infettato tanto il sistema che non resta che affidarsi all'«appello a Dio nel cielo»<sup>97</sup> di “lockiana” memoria.

Il significato di “potenza” va, dunque, assiologicamente connotato secondo le coordinate proprie della nozione di “continuità”, dovendosi, intendere per “possibili” tutte quelle modifiche che non comportino una variazione in senso deteriore dei principi di struttura e che consentano all'ordinamento di mutare, rimanendo sempre lo stesso (e sé stesso). Nel caso in cui dovesse

---

<sup>96</sup> In tema si richiama il contenuto della nota 72.

<sup>97</sup> Espressione di J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, a cura di L. Pareyson, Milano, 2010, 243.

esserci un succedersi tra due ordinamenti differenti, infatti, si interromperebbe il nesso tra atto e potenza, non avendo più ragion d'essere l'utilizzo di tale schema teorico, potendo, in tesi, verificarsi qualsiasi tipologia di cambiamento.

L'indagine che di seguito ci si appresta a svolgere sarà, quindi, duplice, dovendosi preliminarmente individuare i caratteri propri della natura giuridica dell'Unione Europea, valutando l'applicabilità o meno nei suoi confronti delle categorie concettuali tipiche dello Stato-nazione ovvero della nozione di sovranità, di territorio e di popolo, oltre che della presenza o meno di una Costituzione<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Sul tema della esistenza della Costituzione Europea si vedano i contributi di S. CASSESE, *La Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1991, 487 ss.; D. GRIMM, *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, 1995, tradotto in italiano da J. HABERMAS *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P. P. Poitinaio e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 339 ss.; J. HABERMAS, *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. Zagrebelsky, P. P. Poitinaio e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, cit., 369 ss.; T. E. FROSINI, *Luci ed ombre di una futura Costituzione europea*, in *Studi parlamentare, e politici costituzionali*, 11/1996, 67 ss.; L. VIOLINI, *Prime considerazioni sul concetto di "costituzione europea" alla luce dei contenuti delle vigenti carte costituzionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 1998, 1225 ss.; P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1999, 3 ss.; A. BARBERA, *Esiste una "Costituzione europea"?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2000, 59 ss.; A. ANZON, *La Costituzione europea come problema*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 3-4/2000, 629 ss.; O. CHESA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra "diritto internazionale dei diritti umani" e "integrazione costituzionale europea"*, in R. Nania e P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, 2001, spec. 106 ss.; S. PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Torino, 2001; E. SCODITTI, *La costituzione senza popolo. Unione Europea e Nazioni*, Bari, 2001; G. FLORIDIA, *Una Costituzione per l'Europa. Ma in che senso? (appunti definitivi di metodo)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2002, 579 ss.; A. PIZZORUSSO, *El difícil camino de la Constitución europea*, in AA.VV., *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor F. Rubio*

Verificati, quindi, i termini in cui tale ordinamento possa mutare, occorre successivamente individuare i principi di struttura fondanti tale ordinamento<sup>99</sup>, che ne rappresentano il parametro di valutazione. Per potersi parlare di modifiche avvenute in seno ad un medesimo ordinamento – nel segno dunque della continuità – è necessario che le stesse rientrino nell'alveo del quadro valoriale (pre)esistente: ogni cambiamento può aversi soltanto se i valori lo permettono.

Il peccato in cui chi scrive è appena incorso sembra, purtroppo, essere originale; è impossibile sfuggire alla tentazione di provare a sussumere tale fenomeno secondo gli schemi tipici e ad effettuare un'analisi di tipo comparativo. Nonostante l'originalità ed atipicità del fenomeno giuridico europeo, è pur vero che esso è, inevitabilmente, in parte connotato di alcuni tratti propri delle

---

*Llórente*, II, Madrid, 2002, 1343 ss.; P. CRAIG, *Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2002, 357 ss.; G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, in *Diritto pubblico*, 1/2002, 161 ss.; S. DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Milano, 2002; A. REPOSO, *Sul presente assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, 486 ss.; C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, 2002; A.J. MENÉNDEZ, J.E. FOSSUM, *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze, 2013.

<sup>99</sup> ... ovvero individuare l'eventuale esistenza di ulteriori valori oltre quelli enunciati nell'art. 2 TUE sui quali si fonda l'Unione. Sul punto attenda dottrina ha evidenziato come «nel momento stesso in cui i diritti in parola si pongono a fondamento degli ordinamenti cui si riferiscono, sono però pure – come si diceva – dagli stessi *quodammodo* fondati, nel senso che richiedono pur sempre di essere dotati di una disciplina giuridica, ancorché essenziale, al fine di poter spiegare in seno ad essi la formidabile carica assiologica di cui sono dotati: una disciplina che, in primo luogo, ne dia il riconoscimento e quindi stabilisca modi, condizioni e limiti della loro tutela»: così A. RUGGERI, *La "fondamentalità" dei diritti fondamentali*, cit., 137.

esperienze mutuate all'interno della dimensione nazionale. Anche chi ha, in passato, tentato di spogliarsi delle confortevoli "lenti statuali" per poter osservare con occhi diversi tale fenomeno non ha potuto esimersi dal misurarlo con il metro dello Stato nazionale.

A ben vedere, inoltre, un diverso tipo di analisi risulterebbe carente; l'identità si forma, infatti, soltanto con la relazione<sup>100</sup>. Non rinvenendosi nessun altro ordinamento della stessa specie di quello europeo, non sarebbe possibile effettuare alcuna comparazione, limitandosi l'indagine unicamente a fini descrittivi o meglio, quasi, tautologici. Ed allora l'esame del *tertium comparationis* può aversi nel raffronto con l'ordinamento più prossimo a quello europeo, ovvero quello statale.

L'eventuale conversione dell'Unione in uno Stato federale verrà, quindi, valutata sia sotto il profilo della coerenza interna, che rispetto al profilo assiologico, una sorta di doppia conformità "caratteriale" e valoriale. In altre parole è possibile immaginare un futuro completamento del *federalizing process*<sup>101</sup> soltanto nel caso in

---

<sup>100</sup> ... mirabilmente racchiusa nell'ormai nota espressione «mai senza l'altro» coniata da M. DE CERTEAU, *Mai senza l'altro. Viaggio nella differenza*, Magnano, 2000. Sul classico tema del rapporto tra identità e relazione è sterminata la letteratura che nei secoli si è venuta formando in riferimento all'aristotelico "principio di non contraddizione".

<sup>101</sup> Sul quale si veda, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, 157 ss.; R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova, 2004, 49 ss.; B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *Federalismi*, 17/2014, spec. 15; A. BARAGGIA, *La condizionalità nell'Unione Europea: un meccanismo di federalizzazione?*, in G. Martinico, L. Pierdominici (a cura di), *Miserie*

cui tale processo sia compatibile sia con i caratteri propri della natura *sui generis* europea, che con la tavola valoriale sul quale tale ordinamento è fondato.

In tal senso l'indagine non può che avere inizio riavvolgendo il nastro della storia sino alla dichiarazione Schuman ed allo spirito che animò la stipula dei Trattati istitutivi volto a rendere «materialmente impossibile» una qualsiasi guerra in seno all'Europa, svuotando progressivamente di assolutezza la sovranità statale, ritenuta essere la causa principale dei conflitti che avevano sconvolto il primo Novecento.

Come a breve si proverà a dimostrare, la nascita delle Costituzioni del dopoguerra – con il conseguente passaggio dalla sovranità dei poteri dello Stato, alla «sovranità dei valori»<sup>102</sup> della Costituzione – e la creazione delle Comunità europee hanno inferto al *genus* dello Stato-nazione un colpo mortale, rendendolo, sostanzialmente, null'altro che un lontano ricordo<sup>103</sup>. L'unico segno

---

*del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, 2023.

<sup>102</sup> Il riferimento, ovviamente, è al lavoro di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, spec. 56 ss. nonché in ID., *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005.

<sup>103</sup> In tal senso, con la precisazione che per crisi dello Stato nazionale non debba intendersi anche quella di crisi dello Stato, si vedano, E. CHELI, *Intorno ai fondamenti dello "Stato costituzionale"*, *Quaderni Costituzionali*, 2/2006, 266; A. RUGGERI, *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali: notazioni introduttive*, in L. D'Andrea, G. Moschella, A. Ruggeri, A. Saitta (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti*

dei tempi che furono può essere rinvenuto nella roccaforte dei cd. controlimiti<sup>104</sup>, ultimo baluardo in cui, secondo autorevole dottrina, troverebbero rifugio i frammenti ancora in vita della sovranità statale<sup>105</sup>.

Ed allora perché riesumare un modello i cui aspetti negativi<sup>106</sup> costituiscono la ragion d'essere della creazione dell'Europa Unita?

---

*fondamentali, Giornate di studio, 21-22 novembre 2014, Torino, 2015, 1, nonché in Consulta Online, 2014, 1.*

<sup>104</sup> Sullo “spinoso” tema dei controlimiti, per tutti, si veda il lavoro monografico di S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le corti*, Napoli, 2018.

<sup>105</sup> In tal senso l'opinione di A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo «intercostituzionale»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2001 nonché in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2001*, Torino, 2002, 213; A. SPADARO, *Verso la Costituzione europea: il problema delle garanzie giurisdizionali dei diritti*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003, 124; A. RUGGERI, *Il doppio volto della Carta di Nizza e la teoria del potere costituente*, in F.F. Segado (a cura di), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, 2003 nonché in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2003*, Torino, 2004, 246.

<sup>106</sup> ... che tutt'oggi riecheggiano dal passato e sono tangibilmente evidenti nei conflitti che continuano a lacerare i nostri tempi quali quello ucraino-russo ed israelo-palestinese, purtroppo ancora in corso durante la stesura del presente lavoro.

## CAPITOLO SECONDO

*La trasfigurazione degli elementi  
costitutivi dello Stato, nella e per la relazione  
tra l'Unione Europea e gli Stati membri.*

SOMMARIO: 1. Gli elementi costitutivi (non più soltanto) dello Stato nazionale ed il processo della loro relativizzazione: *ex uno plures*. – 2. Il (ritorno al) particolarismo territoriale. – 3. *Ex pluribus unum*: dai popoli europei ad una società europea. – 4. Le sovranità condivise. – 4.1. I valori come nuovi sovrani non solo degli Stati ma anche dell'Unione. – 4.2. La sovranità esterna: dall'indipendenza all'inter-dipendenza (segue). – 4.3.1. La sovranità esterna: dalla formale derivazione... – 4.3.2. ... alla sostanziale (para)originarietà. – 4.4. La sovranità interna: la supremazia invertita. – 4.5. I controlimiti reciproci: da scudo di protezione a cuore delle sovranità.

*1. Gli elementi costitutivi (non più soltanto) dello Stato nazionale ed il processo della loro relativizzazione: ex uno plures.*

Come anticipato, il primo esame che ci si accinge a svolgere attiene al confronto dell'ordinamento europeo con gli schemi classici della dottrina generale dello Stato. In estrema sintesi la conclusione alla quale si perverrà è che la nascita di tale ordinamento ha trasfigurato gli elementi costitutivi dello Stato nel segno di una profonda revisione in chiave plurale, in contrapposizione al monismo statale che tradizionalmente li caratterizzava. Il processo di costituzionalizzazione dell'Europa ha, infatti, relativizzato tali concetti, oltre che le Costituzioni nazionali degli Stati membri, degli stessi espressive, trasformando la (pretesa) absolutezza che li qualificava in parzialità<sup>1</sup>. Questo il tratto caratteristico della natura *sui generis* dell'Unione che consente ed esalta la contemporanea presenza di più elementi secondo la logica della condivisione, opposta alla necessaria riconduzione ad unità tipica dei classici schemi statali.

---

<sup>1</sup> Sulla relativizzazione delle Costituzioni nazionali in parziali si rinvia a P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. Il Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2002, 455 ss e spec. 460.

## 2. *Il (ritorno al) particolarismo territoriale.*

Per secoli oggetto dei più aspri conflitti, il territorio è, manualisticamente, definito come «quella parte del globo terrestre sulla quale lo Stato è legittimato ad esercitare la sua sovranità»<sup>2</sup>.

Come evidenziato da autorevole dottrina «il territorio dello Stato è l'elemento che si è in maniera particolare relativizzato»<sup>3</sup>, soprattutto a seguito dell'approvazione della Convenzione di Schengen il 19 giugno 1990, con la quale si è dato luogo all'abolizione delle frontiere interne e la loro sostituzione con un'unica frontiera esterna. In tal modo è avvenuta la creazione di un solo territorio – appunto, lo spazio Schengen – in cui viene garantita la libera circolazione delle persone.

Inoltre nel medesimo spazio territoriale, insiste non più soltanto la sovranità statale, ma, come vedremo *infra*, anche quella europea<sup>4</sup>, dandosi luogo a quel processo di relativizzazione poc'anzi

---

<sup>2</sup> Definizione di T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, a cura di G. Silvestri, Milano, 2022, 146.

<sup>3</sup> Così P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. Il Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, cit., 459.

<sup>4</sup> *Contra*, si veda, A. MANZELLA, *Lo Stato «comunitario»*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2003, 291; F. PALERMO, F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005, 238; L.F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: motivi teorici e pratici. L'Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo*, in *I Post di Aisdue*, 4/2022.

menzionato. Così un medesimo territorio per così dire, a valle sarà statale, ed a monte sarà una porzione del più ampio territorio europeo, senza, però, ridurre gli Stati membri a meri enti territoriali. È, quindi, la logica della pluralità a guidare questo processo, non a caso definito di integrazione, che sembra rimandare al particolarismo feudale in cui su uno stesso spazio insistevano più autorità<sup>5</sup>.

### 3. Ex pluribus unum: dai popoli europei ad una società europea.

La nozione di popolo designa, secondo la storica dottrina italiana, «la comunità di tutti coloro ai quali l'ordinamento giuridico statale assegna lo *status* di cittadini»<sup>6</sup>.

Tale nozione si intreccia, dunque, con quella di cittadinanza e, specificamente, con quella di cittadinanza europea<sup>7</sup> sancita dall'art.

---

<sup>5</sup> Come ricorda I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, in *Federalismi*, 31/2020, 29. Più ampiamente sulla nozione di territorio europeo si veda il fascicolo monografico di T. CERRUTI, A. POGGI (a cura di), *Territorio e territori nell'Unione Europea*, in *Federalismi*, 31/2020.

<sup>6</sup> Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., 150.

<sup>7</sup> In tema di cittadinanza europea si vedano, V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1995; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE (a cura di), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006; E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza*

20 TFUE, secondo cui la stessa si “aggiunge” alla cittadinanza nazionale, senza, però, ancora potersi configurare l’autonoma regolamentazione giuridica della prima rispetto alla seconda. Rimangono, infatti, sempre gli Stati membri a determinare le condizioni per l’acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale e conseguentemente di quella europea, sicché «non esiste, né potrebbe allo stato ipotizzarsi, una nozione comunitaria di cittadinanza, sì che le norme che ne prescrivono il possesso come presupposto soggettivo per la loro applicazione in realtà rinviano alla legge nazionale dello Stato la cui cittadinanza viene posta a fondamento del diritto invocato»<sup>8</sup>.

Da sempre monisticamente inteso, il popolo – ovvero la presunta assenza dello stesso – rappresenta il primo ostacolo non soltanto all’inquadramento teorico della natura giuridica dell’Unione Europea, ma anche all’indagine sulla esistenza di una Costituzione europea<sup>9</sup>, problematica questa la cui risoluzione si riverbera

---

*nazionale*, Roma, 2012; C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l’uso*, Bari, 2014; D. KOCHENOV (a cura di), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge, 2017; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017; U. VILLANI, *Cittadinanza dell’Unione europea, libertà di circolazione e di soggiorno e diritti fondamentali*, in AA.VV., *L’integrazione europea sessant’anni dopo i Trattati di Roma*, Milano, 2018, 48; R. BAUBÖCK (a cura di), *Debating European Citizenship*, Cham, 2019.

<sup>8</sup> Cfr. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell’Unione Europea*, Napoli, 2018, 272.

<sup>9</sup> Specificamente sul tema si veda il lavoro monografico di S. DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come “potere costituente”*, Milano, 2002;

inevitabilmente anche sui caratteri (costituzionali) della stessa natura europea, come successivamente si vedrà.

L'assenza di un *demos* autenticamente europeo è, infatti, una delle contestazioni più risalenti che vengono mosse da gran parte della dottrina quale scoglio insormontabile per il riconoscimento del carattere costituzionale dell'ordinamento europeo<sup>10</sup> secondo lo schema popolo-nazione-Stato-Costituzione. In particolare i sostenitori di questa tesi rigettano la possibilità che possa esistere una Costituzione senza Stato, ritenendo inscindibile tale binomio e rinvenendone il presupposto nella presenza di un'identità collettiva tra i popoli europei, oggi assente. Soltanto in presenza di un popolo europeo sufficiente «omogeneo»<sup>11</sup> sarebbe possibile fondare una Costituzione europea su tale popolo (europeo), con la contemporanea trasformazione dell'Unione in uno Stato<sup>12</sup>.

Ulteriore elemento valorizzato da tale orientamento è rappresentato dal nesso, anch'esso inscindibile, tra la volontà popolare e la Costituzione, essendo necessario che essa «risalga ad

---

<sup>10</sup> L'idea è stata sostenuta in particolare da D. GRIMM, *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, 1995, 282 tradotto in italiano da J. HABERMAS *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P. P. Poitinaio e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 348. Lo ricordano P. CRAIG, *Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2002, 374 ss.; A. REPOSO, *Sul presente assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, 487 ss.;

<sup>11</sup> D. GRIMM, *Does Europe Need a Constitution?*, cit., 290.

<sup>12</sup> *Ivi*, 298 ss.

un atto intrapreso o almeno attribuito al popolo stesso, con il quale il popolo si attribuisce capacità politica»<sup>13</sup>.

Rinviando *infra* la disamina della questione circa il nesso tra Stato e Costituzione, bisogna innanzitutto evidenziare come, storicamente, non tutte le Costituzioni risalgono, anche formalmente, ad atti espressivi della volontà popolare<sup>14</sup>, potendosi piuttosto rinvenire il carattere della democraticità delle stesse nella loro rigidità che consente, in molti casi, un controllo popolare, diretto o indiretto, *ex post*. Anche la preesistenza della nazione è stata storicamente sconfessata, essendovi «Stati “creati” dalla nazione e nazioni “create” dallo Stato»<sup>15</sup>.

In realtà, come è stato efficacemente osservato<sup>16</sup>, la presenza di più popoli, ciascuno con la propria identità, è uno dei tratti caratteristici della natura *sui generis* dell'Unione, nonché fondamento della Costituzione europea, ed ha condotto non alla creazione di un unico popolo, ma, come affermato da autorevole dottrina, di un'autentica «società europea»<sup>17</sup>. Lo stesso art. 2 TUE

---

<sup>13</sup> *Ivi*, 290.

<sup>14</sup> Come ricordato da G. FRANKENBURG, *The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism*, in *European Law Journal*, 2000, 257 ss.

<sup>15</sup> Così L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto Pubblico*, 2/2001, 6.

<sup>16</sup> *Ivi*, 5.

<sup>17</sup> Ed in particolare da A. VON BOGDANDY, *I giudici costituzionali nella società europea. Atti del convegno svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta 21 marzo 2022*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 7, nonché ID., *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Berlino, 2022. In

parla, infatti, del concetto di società declinandolo al *singolare* e non al *plurale*, potendosene rinvenire gli indici nella «economia, lo scambio di studenti tra Paesi membri, le reazioni di fronte alla guerra di aggressione all’Ucraina»<sup>18</sup>.

Tale società non costituisce, dunque, la mera sommatoria dei vari popoli, né la conversione da una moltitudine ad un’unità, ma è espressione di un modello relazionale “altro”, differente e complesso, in cui la pluralità viene esaltata nel segno del noto motto “*uniti nella diversità*”, che sembra poter assurger al rango di vera e propria *Grundnorm* europea.

D’altronde è oggi possibile, come si vedrà nel prosieguo, individuare tanto un’identità europea espressiva di una società europea, quanto le varie identità costituzionali nazionali, espressive dei diversi popoli.

La tensione tra unità e diversità, che caratterizza il fenomeno europeo, viene, dunque, emblematicamente espressa nel rapporto tra la società europea e i vari popoli europei, i quali, pur risultando comporre tale società, allo stesso tempo mantengono la propria distinta e differente identità. Il «principio di pluralità»<sup>19</sup> rappresenta, quindi, l’architrate sul quale si fonda tale organizzazione, uno dei

---

tema si veda, anche, C. CROUCH, *Esiste una società europea?*, in *Stato e mercato*, 53, 2/1998, 167 ss.

<sup>18</sup> Cfr. A. VON BOGDANDY, *I giudici costituzionali nella società europea. Atti del convegno svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta 21 marzo 2022*, cit., 7.

<sup>19</sup> Cfr. L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, cit., 8.

tratti più caratteristici della sua natura, che la differenza dal modello monista tipico della statualità.

La tensione ordinamentale non è, quindi, verso l'omogeneità ma – parafrasando Dieter Grimm – verso la “disomogeneità”, che costituisce l'espressione di un ordinamento composto, diverso da quello dello Stato nazionale, in cui le diverse identità rappresentano un valore aggiunto per raggiungere l'obiettivo di “un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa” che ha sinora condotto alla creazione di una società europea.

Un filo rosso lega i summenzionati elementi costitutivi (non più soltanto) dello Stato, ricostruiti rifuggendo il modello monista e aderendo al “principio di pluralità” che informa la natura dell'Unione; al particolarismo territoriale ed alla pluralità di popoli non poteva che fare seguito la condivisione della sovranità.

#### *4. Le sovranità condivise.*

La nozione di sovranità rappresenta il cuore dello statalismo, connotando l'ordinamento statale, all'esterno, come originario ed indipendente, ovvero nato per forza propria – a differenza dell'Unione, costituita per volontà degli Stati membri – e posto in posizione di uguaglianza rispetto agli altri Stati ed alle organizzazioni internazionali. Sotto il versante interno, invece, la

sovranità si atteggia come supremazia dell'ordinamento rispetto ai cittadini ed agli enti dallo stesso derivati, espresso dalla massima latina «*rex in regno suo est imperator*».

Delineate le coordinate essenziali, appare sin da subito opportuno evidenziare come sulla stessa nozione di sovranità il dibattito dottrinale sia secolare<sup>20</sup>; questa ricerca, tuttavia, si limita ad analizzare i profili rilevanti ai fini dell'indagine in corso, le cui conclusioni si anticipano sin d'ora allo scopo di evidenziare un filo conduttore lungo la lettura del testo.

La tesi che si vuole qui sostenere, come si evince anche dal titolo del paragrafo, conduce alla conclusione che il nucleo interno della sovranità statale si sia frazionato in altri due nuclei, dovendosi, quindi, discorrere in riferimento al rapporto tra Stati membri ed Unione, di sovranità al plurale. Stati che un tempo erano originariamente sovrani, insistono nell'alveo di un ordinamento

---

<sup>20</sup> Sulla nozione di sovranità si vedano i contributi di M.S. GIANNINI, *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, 224 ss.; E. CORTESE, *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, 205 ss.; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 1 ss., nonché nel medesimo fascicolo monografico, i lavori di E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 75 ss. e spec. 81 e M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 124 ss. e spec. 137; M. TROMBINO, *Sovranità*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997, 193 ss.; G. BERTI, *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, 2007, 1067 ss. Di recente uscita il lavoro monografico di D. GRIMM, *Sovranità: origine e futuro di un concetto chiave*, a cura di G. Preterossi, O. Malatesta, Roma-Bari, 2023.

interlivello<sup>21</sup>, in cui non vi è la dissoluzione degli ordinamenti ma la integrazione reciproca e feconda degli stessi in un sistema relazionale di tipo post-gerarchico<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> La nozione di Costituzione interlivello è stata elaborata da L. D'ANDREA, *A mò di sintesi: ordinamento europeo e costituzionalismo contemporaneo*, 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, 307, come rilettura del classico modello ordinamentale multi-livello elaborata da I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36, 4/1999, 703 ss. Attraverso tale locuzione, l'A. ha inteso porre l'accento «sulla fitta rete di relazioni che valgono non soltanto a connettere, ma anche – ed ancor di più – a connotare ed a qualificare appunto le molteplici identità costituzionali compresenti nello spazio costituzionale europeo». Critica il modello multilivello anche P. HÄBERLE, *Il costituzionalismo come progetto della scienza*, in *Nomos*, 2/2018, 3, il quale evidenzia come «gli “elementi costituzionali” nel diritto internazionale [...] non sono da collocare “sopra”, e il diritto costituzionale regionale e nazionale non è “sotto”, si tratta piuttosto di rapporti complementari diversificati (in breve: complementarità e cooperazione) – tutto ciò a servizio della pace nazionale, regionale e internazionale». In tal senso anche l'opinione di R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova, 2004, 53; L.M. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Groningen, 2007; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” dell'UE: le diverse letture possibili*, in A. Ciancio (a cura di), *Nuove strategie. Per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in europa*, Roma, 2014, 365 ss.; ID., *La forma di governo italiana, quella europea, e il loro stretto intreccio nella Costituzione “composita”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2019, 176 ss.

<sup>22</sup> Il primo a parlare di *Constitutional Pluralism* oltre gli schemi della gerarchia è stato N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereignty State*, in *The Modern Law Review*, 56, 1993 nonché ID., *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, in *European Law Journal*, 1, 3/1995, 261. In tema si vedano, anche, N. WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, in N. Walker (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2003, 4; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, cit., 2.; L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, cit., 18; A. GIBBS, *Common Values, Europe's Indeterminate Nature and Enduring Sovereignty*, in M. Avbelj (a cura di), *The Future of EU Constitutionalism*, Oxford, 2023, 31.

#### *4.1. I valori come nuovi sovrani non solo degli Stati ma anche dell'Unione.*

In realtà, prima ancora dell'inizio del cammino europeo, la nozione di sovranità, intesa in senso assoluto, aveva già subito un'importante «trasfigurazione»<sup>23</sup>, specialmente nella sua dimensione interna.

L'avvento delle Costituzioni del secondo dopoguerra, caratterizzate dalla loro rigidità, avevano, infatti, sottratto al potere costituente originario che al potere di revisione la disponibilità dell'assetto dei valori fondamentali fondanti l'ordinamento<sup>24</sup>. Tali valori, come si è già anticipato, preesistono alla loro positivizzazione in quanto ciò che è davvero fondamentale non è posto ma presupposto<sup>25</sup>; non di meno la loro positivizzazione costituisce il necessario passaggio affinché tali valori da esterni diventino «interni

---

<sup>23</sup> Espressione di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, cit., 3.

<sup>24</sup> Come autorevolmente sostenuto dallo stesso G. SILVESTRI, op. ult. cit., 56.

<sup>25</sup> In tal senso l'opinione di G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992, 3; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 1991, 657; di recente anche A. RUGGERI, *La "fondamentalità" dei diritti fondamentali*, in *Rivista di diritti comparati*, 3/2023, 137.

al sistema»<sup>26</sup>, ponendosi al cuore del diritto positivo ed irradiando ogni sfera dell'ordinamento.

L'assoluta centralità dei valori si pone in termini di incompatibilità con una visione della sovranità assoluta ancorata al paradigma della soggettività, e pertanto essi assumono la veste di nuovi «*sovrani*»<sup>27</sup> dell'ordinamento, segnando il passaggio ad una sovranità intesa in senso oggettivo.

Il segno tangibile del ruolo baricentrico ricoperto dai principi fondamentali è testimoniato dalla presenza nei testi costituzionali dei limiti espliciti<sup>28</sup> alla loro revisione; tali limiti alla revisione sono stati, inoltre, ampliati grazie all'incessante opera della giurisprudenza

---

<sup>26</sup> Cfr. L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 278, il quale evidenzia che, anche dopo la loro positivizzazione, i valori rimangono «(ancora) esterni», realizzandosi così una «inesauribile dialettica tra il livello formale-istituzionale, interno al sistema, ed il livello sostanziale-effettuale, che al sistema stesso è esterno» (279).

<sup>27</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, cit., 56. Sulla sovranità dei valori la letteratura a partire dal contributo fondamentale dell'A. è sconfinata; in particolare si segnalano come particolarmente significativi i contributi di P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1999, 4, nonché ID., *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. Il Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, cit., 455 ss.; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., spec. 276 ss.; E. CHELI, *Intorno ai fondamenti dello "Stato costituzionale"*, *Quaderni Costituzionali*, 2/2006, 266 ss..

<sup>28</sup> Come l'art. 139 Cost. che sancisce l'assoluta immutabilità della forma repubblicana. Si vedano anche l'art. 79, par. III, *Grundgesetz* tedesco; l'art. 168, co. 1, Cost. spagnola; l'art. 89, co. 5, Cost. francese; l'art. 110, par. 1, Cost. greca.

delle varie Corti Costituzionali<sup>29</sup> che hanno, nel tempo, individuato ulteriori limiti impliciti, ponendosi come vere e proprie custodi delle Costituzioni nazionali<sup>30</sup>.

Sottratto alla disponibilità di qualsiasi potere soggettivo, il «nocciolo»<sup>31</sup> dei principi fondamentali dell'ordinamento è sovraordinato alle altre norme costituzionali<sup>32</sup> e rappresenta, dunque, il cuore della sovranità statale.

E non soltanto statale... L'impostazione teorica appena condivisa è, infatti, replicabile anche sul piano sovranazionale, essendo l'ordinamento europeo fondato sui valori espressi dall'art. 2 TUE – manifesto della sovranità europea – che, come si vedrà meglio *infra*, sono anch'essi sottratti alla disponibilità del potere di revisione.

---

<sup>29</sup> La Corte costituzionale italiana dopo aver desunto dalla Costituzione, taluni «principi costituzionali supremi» (sentenze nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1972) ne ha successivamente «affermato la immodificabilità» con le sentenze nn. 1146 del 1988, 366 del 1991, 1 del 2014. Lo ricorda A. PACE, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos*, 1/2016, 2.

<sup>30</sup> In tema d'obbligo il richiamo al dibattito tra C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, trad. it. di A. Caracciolo, Milano, 1981, e H. KELSEN, *Chi deve essere il custode della costituzione?*, in ID., *La giustizia costituzionale*, trad. it. di A. Geraci, Milano, 1981.

<sup>31</sup> Così G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, cit., 66.

<sup>32</sup> Secondo il noto insegnamento di Corte Costituzionale, sentenza n. 1146 del 29 dicembre 1988.

#### 4.2. *La sovranità esterna: dall'indipendenza all'interdipendenza.*

Come poc'anzi evidenziato, lo studio in questa sede condotto, al fine di inquadrare teoricamente i rapporti tra Unione e Stati membri, non può prescindere dall'indagare in merito al carattere esterno della sovranità.

È con riferimento a tale carattere che si lega la tesi cd. dualista, elaborata da H. Triepel<sup>33</sup>, secondo cui sussisterebbe un rapporto di autonomia e di indipendenza tra ordinamento giuridico interno e quello internazionale, in quanto risulterebbero essere diverse tanto le norme primarie da cui gli stessi hanno origine, quanto i principi e le aree di competenza. Inquadrando così i rapporti, come ha fatto la Corte Costituzionale a partire dalle sentenze *Frontini*<sup>34</sup> e *Granital*<sup>35</sup>, i due sistemi si dovrebbero ritenere «come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato»<sup>36</sup>.

Di diverso avviso la Corte di Giustizia, che ha da tempo aderito, invece, ad una impostazione monista<sup>37</sup>, la cui prima e più

---

<sup>33</sup> H. TRIEPEL, *Diritto internazionale e diritto interno*, Torino, 1913.

<sup>34</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 183 del 27 dicembre 1973.

<sup>35</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 170 dell'8 giugno 1984.

<sup>36</sup> Corte Cost. sent. n. 170/1984, cit., punto 4 del *cons. in dir.*

<sup>37</sup> Su monismo e dualismo ricostruzioni in A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2005, 136 e ss.

emblematica enunciazione si è avuta in occasione della sentenza *Costa c. Enel*<sup>38</sup> con la quale si è affermato che «il trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare».

Come è stato già accennato, l'alternativa tra il monismo ed il dualismo è inadeguata: le strette del monismo non sono larghe a sufficienza per ospitare la sfaccettata natura *sui generis* dell'Unione, né d'altronde è possibile configurare tali rapporti in termini di alterità di tipo dualista<sup>39</sup>. Si deve, piuttosto, parlare di vera e propria compenetrazione e integrazione tra una pluralità di ordinamenti, le relazioni fra i quali «non sono poste su di una scala gerarchica, ma sono rette da una serie di principi, fra i quali spiccano per rilevanza, il principio di comunanza degli obiettivi e il principio di sussidiarietà»<sup>40</sup>. Tale rapporto è, quindi, anch'esso *sui generis*,

---

<sup>38</sup> Corte di Giustizia, C-6/64, *Flaminio Costa c. Enel*, 15 luglio 1964.

<sup>39</sup> Sul *tertium genus* tra monismo e dualismo si veda, A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo «intercostituzionale»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2001 nonché in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2001*, Torino, 2002, 198.

<sup>40</sup> Cfr. L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, cit., 18. Della medesima opinione anche S. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997; A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra unione europea e stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2000, 531; E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e unione europea*, in *Il diritto dell'unione europea*, 2/2000, 241; M. CHITI, *La meta della integrazione europea: stato*,

sfuggendo alla tipizzazione proposta dai classici schemi teorici appena citati.

Non essendo avvenuta la *reductio ad unum*, la sovranità esterna degli Stati membri sembrerebbe rimanere (quasi del tutto) immutata, continuando gli stessi ad essere indipendenti in campo internazionale<sup>41</sup>.

È pur vero che il corollario della indipendenza è applicabile anche nei confronti dell'Unione, titolata a stipulare accordi internazionali in condizioni di parità con altri paesi terzi e con altre organizzazioni internazionali nelle materie di sua competenza esclusiva, come chiarito prima dalla Corte di Giustizia attraverso la elaborazione della cd. dottrina dei poteri impliciti<sup>42</sup> e come oggi sancito dagli artt. 207 e 216 TFUE.

In tali casi, o meglio in tali materie, sembra comprimersi, però, l'indipendenza degli Stati membri sia sul versante interno che esterno. Infatti essi, internamente sono tenuti a rispettare il contenuto di tali accordi<sup>43</sup>, mentre “esternamente” sono limitati nella loro capacità di stipulare accordi internazionali. In altre parole, nelle

---

*unione internazionale o "monstro simile?"*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3-4/1996, 591.

<sup>41</sup> In tal senso A. MANZELLA, *Lo Stato «comunitario»*, cit., 274.

<sup>42</sup> Tale dottrina viene inaugurato con la sentenza Corte di Giustizia, C-22/70, *Commissione c. Consiglio delle Comunità europee* anche nota come sentenza *AETS*.

<sup>43</sup> Gli accordi in parola sono, infatti, parte integrante del diritto dell'Unione, costituendo anch'essi una categoria *sui generis*, non essendo sussunti né nell'alveo del diritto primario, né di quello derivato.

materie di competenza esclusiva viene, indirettamente e sostanzialmente, meno il carattere di piena indipendenza degli Stati membri, sempre posti in posizione di uguaglianza con gli altri Stati ma non più pienamente liberi in campo internazionale, ormai terreno condiviso con l'Unione.

Entrambi sono quindi formalmente indipendenti nelle relazioni con gli altri Stati e con le altre organizzazioni internazionali, ma sostanzialmente inter-dipendenti riguardo all'estrinsecazione di tali relazioni.

#### *4.3.1. La sovranità esterna: dalla formale derivazione...*

Come ricordato da autorevole dottrina<sup>44</sup>, al fine di giustificare il carattere dell'indipendenza statale in contrapposizione alla relativizzazione della *Res Publica Christiana*, veniva elaborato un nuovo concetto, quello di originarietà, secondo cui «lo Stato trova in sé stesso la legittimazione del suo esistere ed entra in rapporto con altri soggetti simili a lui sulla base di uno *jus* che non condiziona la sua soggettività». L'originarietà, quindi, funge da fondamento giustificativo dell'indipendenza nonché, in fondo, della supremazia,

---

<sup>44</sup> Ed in particolare da G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, cit., 6.

tenuto conto che «un ordinamento in tanto è supremo in quanto trovi in sé stesso la forza coattiva e la capacità per mediare gli interessi in conflitto e per fare osservare gli atti dell'autorità»<sup>45</sup>.

È assolutamente innegabile che le Comunità Europee siano state costituite per volontà degli Stati membri<sup>46</sup>, non traendo da sé stesse il titolo della propria esistenza. Sembrerebbe, così, risolto negativamente il dilemma circa la configurabilità della nozione di sovranità in capo all'Unione, ma, come si è anticipato, non è questa la tesi che si intende sostenere.

Occorre, allora, indagare sulla ragion d'essere di tale corollario al fine di verificare se un ente, pur derivato, possa, comunque, acquisire successivamente il carattere della originarietà. In altre parole, attraverso l'analisi ontologica e teleologica della originarietà, si intende dimostrare che l'Unione Europea, nonostante sia stata creata dalla volontà statale, abbia ugualmente assunto i tratti che connotano l'originarietà.

Secondo la dottrina tradizionale<sup>47</sup>, trovando in sé stessi la propria “forza”, gli ordinamenti originari sono indipendenti,

---

<sup>45</sup> Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., 156.

<sup>46</sup> Lo ricorda A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Mezzetti, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2022, 15-16.

<sup>47</sup> In particolare si fa riferimento a M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1949, spec. 17

risultando arbitri «della propria esistenza e validità»<sup>48</sup>, a differenza degli ordinamenti derivati che trovano la loro fonte in una norma di un altro ordinamento<sup>49</sup> che ne può determinare i cambiamenti che ritiene più opportuni. Gli ordinamenti originari sarebbero, quindi, padroni del proprio destino, non dipendendo da altri se non da sé stessi le scelte determinanti il proprio assetto fondamentale.

Il carattere ultimo, o primo che dir si voglia, dell'originarietà è, dunque, rappresentato sia dal potere in capo all'ordinamento originario di modificare strutturalmente gli ordinamenti da esso derivati, che dalla impossibilità che tale potere possa essere esercitato nei suoi confronti da altri ordinamenti originari, se non per ragioni che sono estranee al mondo del diritto (guerre, rivoluzioni, colpi di Stato, ecc.).

Verificata l'«utilità» esterna di tale corollario, non può comunque sottacersi che esso abbia radici interne all'ordinamento, ed in particolare nel moderno Stato costituzionale di diritto. Il fondamento della «forza» che lo Stato trae da sé stesso per affermare la propria sovranità è, infatti, espresso nella e dalla Costituzione, atto fondativo non soltanto sotto il profilo organizzativo, ma anche e soprattutto sul piano assiologico, dell'ordinamento. Come è stato

---

<sup>48</sup> Cfr. D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana. Spunti di riflessione alla luce dell'esperienza costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 3/2017, 869.

<sup>49</sup> ... ritenuta essere «pertanto, superiore rispetto alla prima»: così S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1967, 141.

recentemente ricordato da autorevole dottrina, tenuto conto che «l'essenza della Costituzione è data dal riconoscimento dei diritti fondamentali, se ne ha che questi ultimi sono il *fondamento del fondamento*, la sua parte cioè maggiormente qualificante ed espressiva»<sup>50</sup>.

In cosa consiste quindi l'arbitrio sulla propria esistenza e validità di cui parla Massimo Severo Giannini riferendosi alla originarietà?

Richiamando il dibattito sulla continuità e discontinuità ordinamentale, assiologicamente connotato, si perviene alla conclusione che il potere di revisione costituzionale – che costituisce la conferma della rigidità costituzionale<sup>51</sup> – non può in alcun modo mutare la tavola di valori fondamentali sui cui è fondato l'ordinamento senza cagionare la rottura dello stesso. Anche nelle Costituzioni in cui è prevista la cd. revisione “totale”<sup>52</sup>, infatti, la stessa dovrà giocoforza rispettare «i principi essenziali del tipo di Stato quale risulta dall'ordinamento in atto»<sup>53</sup>. Al verificarsi della cd. “rottura”, infatti, si avrebbe un «salto ordinamentale»<sup>54</sup> ovvero la

---

<sup>50</sup> Così A. RUGGERI, *La “fondamentalità” dei diritti fondamentali*, cit., 138.

<sup>51</sup> Al riguardo per tutti l'opinione di J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide* (1901), trad. it. di A. Pace, Milano, 1988.

<sup>52</sup> Come l'art. 168, co. 1, Costituzione spagnola e gli artt. 192 e 193 della Costituzione svizzera.

<sup>53</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 974-975.

<sup>54</sup> Cfr. L. D'ANDREA, *Intervento*, in Aa.Vv., *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno nazionale*

successione tra due ordinamenti, dovendo lo Stato nuovamente rifondare in sé stesso la propria forza.

Dalla lettura dell'originarietà nella sua veste "interna" emergono tutti i limiti di tale corollario, la cui interpretazione, assiologicamente orientata, conduce alla conclusione che l'ente originario, in fondo, non è completamente padrone del proprio destino, o meglio non lo è nella scelta fondante l'ordinamento ad esso sottratta in ogni tempo. Il potere soggettivo ha ceduto il passo ai sovrani oggettivi, veri detentori della sovranità statale...

#### *4.3.2.... alla sostanziale (para)originarietà.*

... ed europea.

Chiariti i tratti essenziali di tale corollario, al fine di poter rispondere al quesito che ci siamo posti circa il carattere (para)originario dell'Unione Europea, occorre, quindi, domandarsi che poteri siano residui in capo agli Stati membri e se questi possano ancora essere definiti come i Signori dei Trattati<sup>55</sup>.

---

*dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Torino 27-29 ottobre 2011, Napoli, 2014, 411.*

<sup>55</sup> Come sostenuto, ormai da diverso tempo, da autorevole dottrina e specialmente da P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione europea*, cit., 8.

È bene evidenziare sin da subito come gli Stati membri non dispongano più da tempo del potere di modificare la parte più rilevante dei Trattati istitutivi che consiste – come avviene negli Stati costituzionali di diritto – nel nucleo dei principi fondamentali posti al vertice dell’ordinamento europeo. La sostanziale presenza di limiti alla revisione dei trattati era stata da tempo sostenuta in dottrina<sup>56</sup>, alla luce di risalenti pronunzie della Corte di Giustizia, e segnatamente in seguito al parere n. 1 del 1991<sup>57</sup>, con il quale veniva prudentemente evidenziata l’incompatibilità di una modifica dell’assetto fondamentale europeo in contrasto con i «principi fondamentali della Comunità»<sup>58</sup> ed in particolare con quello della *rule of law*, sancito dal vecchio art. 164 TCE.

---

<sup>56</sup> E segnatamente da D. CURTIN, *The Constitutional Structure of the Union: Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Review*, 30, 1993, 64; 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, 343 ss.; J.L. DA CRUZ VILAÇA, N. PIÇARRA, *Ya-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?*, in *Cahiers de droit européen*, 1993, 3 ss.; A. BARBERA, *Esiste una "Costituzione europea"?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2000, 65; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, cit., 84 ss.; M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario dell'Unione Europea)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006; U. BECKER, *EU-Enlargements and Limits to Amendments of the EC Treaty*, in *Jean Monnet Working Paper*, 15/2011.

<sup>57</sup> Corte di Giustizia, Parere n. 1 del 14 dicembre 1991. In senso contrario a tale lettura B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2022, 499 ss.; A. REPOSO, *Sul presente assetto istituzionale dell'Unione europea*, cit., 495;

<sup>58</sup> Punto 64 parere n. 1/1991.

Il nucleo essenziale della *rule of law*<sup>59</sup> rappresenta «il principio primo e (costituzionalmente) originario della forma di Stato dell'Unione Europea»<sup>60</sup> e, non a caso, rappresenta il cuore del nuovo manifesto dei valori fondamentali<sup>61</sup> e fondanti l'Europa, splendidamente enunciato dall'art. 2 TUE. Tale disposizione, dopo dieci lunghi anni in cui ha «dormito»<sup>62</sup>, è stata recentemente oggetto dell'attenzione della Corte di Giustizia la quale ne ha «svegliato le potenzialità congenite»<sup>63</sup> in occasione delle sentenze gemelle del 16

---

<sup>59</sup> Sul tema dello Stato di diritto PIN, *Il rule of law come problema*, Napoli, 2021; G. PITRUZZELLA, *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, Editoriale, in *Federalismi*, 27/2022, 19 ottobre 2022, IV ss. V; AA.VV., *Rule of law vs. Majoritarian Democracy*, a cura di G. Amato, B. Barbisan, C. Pinelli, Oxford, 2021; AA.VV., *Attraverso lo Stato di diritto. Crisi e prospettive*, a cura di A. Lo Giudice, Napoli, 2022; AA.VV., *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, a cura di A. Södersten, E. Hercok, in *Swedish Institute for European Policy Studies*, Report No. 1 (2023); A. BARAGGIA, *Ricatto democratico? L'utilizzo della condizionalità a protezione dello Stato di diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2023, 355 ss.; AA.VV., *Rule of law, culture e territori*, a cura di V. Carlino e G. Milani, in *Consulta OnLine*, aprile 2023; G. VOSA, *La lunga marcia della clausola identitaria. Riflessioni per un esame comparato della recente giurisprudenza costituzionale euro-unitaria*, in *Rivista di diritti comparati*, anteprima 2023, 5 luglio 2023, spec. 40 ss.; M. BELOV, *Rule of Law in Europe in Times of Constitutional Polycrisis, Constitutional Polytransition and Democratic Discontent*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2023, 875 ss.; V. PERJU, *Rule of Law Riddles*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2023, 895 ss.

<sup>60</sup> Cfr. F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, cit., 94.

<sup>61</sup> Sulla importanza di tali valori all'interno del quadro europeo da tempo discutevano A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, 170; R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, cit., 112.

<sup>62</sup> Cfr. A. VON BOGDANDY, *I giudici costituzionali nella società europea. Atti del convegno svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta 21 marzo 2022*, cit., 6.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

febbraio 2022 sulle controversie relative al rispetto dello stato di diritto<sup>64</sup> in Ungheria (C-156/21)<sup>65</sup> ed in Polonia (C-157/21)<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Con specifico riferimento alla situazione polacca ed ungherese si vedano i contributi di M.A. ORLANDI, *La “democrazia illiberale”. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2019, 175 ss.; A. D’ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell’era digitale*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 18 giugno 2019, 583 ss.; AA.VV., *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, 2020; G. D’IGNAZIO, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE Online*, 3/2020, 3563 ss.; A. SPADARO, *Dalla “democrazia costituzionale” alla “democrazia illiberale” (populismo sovranista), fino alla.... “democrazia”, in DPCE Online*, 3/2020, 3875 ss.; G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all’interno dell’Unione Europea*, in *DPCE Online*, 3/2020, 3999 ss.; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi*, 8/2020, 1 aprile 2020, 166 ss.; S. GIANELLO, *La nuova legge polacca sul sistema giudiziario: cresce (ulteriormente) la distanza che separa Varsavia e Bruxelles*, in *Federalismi*, 8/2020, 116 ss.; ID., *La riforma giudiziaria in Polonia: la minaccia allo Stato di diritto oltre i confini nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2020, 489 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia “militante” all’autodifesa costituzionale*, 1/2021, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2020, 91 ss.; A. GATTI, *Liberal Democracies and Religious Extremism. Rethinking Militant Democracy through the German Constitutional Experience*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2020, 131 ss.; AA.VV., *Defending Checks and Balances in EU Member States*, a cura di A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt, Berlino, 2021; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, 2021; V.Z. KAZAI, *Restoring the Rule of Law in Hungary. An Overview of the Possible Scenarios*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, 983 ss.; M. COLI, *Sfida al primato del diritto dell’Unione europea o alla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla Rule of Law? Riflessioni a margine della sentenza del tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, 1083 ss.; A. FESTA, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell’Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, 2021; A. ANGELI, *Il principio di indipendenza e imparzialità degli organi del potere giudiziario nelle recenti evoluzioni della giurisprudenza europea e polacca*, in *Federalismi*, 4/2021, 10 febbraio 2021; I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*,

In realtà la Corte aveva già preparato il terreno per tale svolta, con la sentenza del 27 febbraio 2018 (C-64/16)<sup>67</sup>, in cui il valore dello stato di diritto veniva «saldato»<sup>68</sup> al principio della tutela

---

in *Federalismi*, 14/2021, 2 giugno 2021, 178 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano – Padova, 2021; G. GUERRA, *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale. Governance economica, opposizione politica e populismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2021, 521 ss.; R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista AIC*, 4/2022, 7 dicembre 2022, 166 ss.; A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, in G. Caravale, S. Ceccanti, L. Frosina, P. Piciacchia, A. Zei (a cura di), *Scritti in onore di F. Lanchester*, Napoli, 2022, 489 ss.; ID., *La crisi dello Stato di diritto come occasione di perfezionamento del perimetro costituzionale europeo?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2022, 121 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Tutela dei valori e democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione “costituzionalizzante”*, in *Costituzionalismo*, 2/2022, 4 agosto 2022; ID., *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, Milano, 2023; T. GROPPI, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 4/2022, 7 novembre 2022, 65 ss.; AA.VV., *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, a cura di G. Azzariti, Napoli, 2022; L. FERRAJOLI, *Il futuro del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo*, 2/2022, 23 settembre 2022, 182 ss.; C. CURTI GIALDINO, *La “legge bavaglio” polacca viola l'indipendenza, l'imparzialità e la vita privata dei giudici ed è incompatibile con principi fondamentali del diritto dell'Unione europea*, Editoriale, in *Federalismi*, 17/2023, 12 luglio 2023, IV ss.; Z. WITKOWSKI, *Il degrado del parlamentarismo in Polonia (2015-2023)*, paper, in *Federalismi*, 25/2023, 18 ottobre 2023.

<sup>65</sup> Corte di Giustizia, C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, sentenza del 16 febbraio 2022.

<sup>66</sup> Corte di Giustizia, C-157/21, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, sentenza del 16 febbraio 2022.

<sup>67</sup> Corte di Giustizia, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Conta*, sentenza del 27 febbraio 2018.

<sup>68</sup> Così 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*, 2/2018, 427.

giurisdizionale effettiva di cui all'art. 19 TUE. Tale disposizione, «concretizza»<sup>69</sup>, infatti, il valore dello stato di diritto, rendendolo «azionabile»<sup>70</sup> nei confronti degli Stati membri.

Tale pronuncia del 2018 – profeticamente definita dalla più autorevole dottrina come un possibile «momento costituzionale»<sup>71</sup> per l'Europa – ha rappresentato la base giuridica per poter successivamente affermare la piena validità del regolamento UE 2020/2092 del 16 dicembre 2020<sup>72</sup> in relazione alle “condizionalità” ivi espresse a protezione del bilancio dell'Unione. In particolare tale regolamento mira a contrastare le violazioni dei principi dello Stato di diritto che compromettono o rischiano seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Dopo anni di lunghi ma significativi silenzi, la Corte estrae dal cilindro la parola magica del costituzionalismo<sup>73</sup> ovvero quello di “identità costituzionale europea”. I giudici di Lussemburgo, infatti,

---

<sup>69</sup> Punto 32 sent. C-64/16.

<sup>70</sup> Cfr. A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, G. RUGGE, M. SCHMIDT, M. TABOROWSKI, *Un possibile momento costituzionale per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2018, 857.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Regolamento UE del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione in *Gazzetta Ufficiale* 2020, L 433I, 1, e rettifica in *Gazzetta Ufficiale* 2021, L 373, 94.

<sup>73</sup> Parla di «registro costituzionale» A. BARAGGIA, *La condizionalità nell'Unione Europea: un meccanismo di federalizzazione?*, in G. Martinico, L. Pierdominici (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, 2023, 107.

hanno espressamente sancito che i valori contenuti nell'articolo 2 TUE, identificati e condivisi dagli Stati membri, «definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune»<sup>74</sup>, dovendo l'Unione essere in grado «nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere detti valori»<sup>75</sup>.

Al fine di fugare ogni dubbio, la stessa Corte ci tiene a precisare come «l'articolo 2 TUE non costituisca una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che [...] fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»<sup>76</sup>.

Tale disposizione costituisce sia il “fine” delle politiche europee, che il “confine” invalicabile per gli Stati membri ai quali, quindi, è stato definitivamente sottratto il potere di modificare il cuore pulsante dell'ordinamento europeo, quella tavola di valori fondamentali che rappresenta il più classico limite alla revisione dello Stato Costituzionale di diritto.

Può ancora definirsi derivato un ente la cui identità non possa più essere modificata dall'ente originario?

---

<sup>74</sup> Punto 127 sent. C-156/21, punto 145 sent. C-157/21.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Punto 232 sent. C-156/21, punto 264 sent. C-157/21.

Così come il potere costituente di revisione costituzionale non può modificare *in peius* la tavola su cui la Costituzione intera si poggia, anche gli Stati membri – che rappresentano, dunque, il potere costituente europeo<sup>77</sup> – non possono revisionare i Trattati in danno dei principi fondamentali che li sorreggono.

Alla luce della disamina appena svolta sembra, quindi, potersi affermare la sussistenza di una resistenza passiva anche da parte dell'ordinamento europeo alle modifiche strutturali dei Trattati violative dell'identità costituzionale europea, sancita espressamente dall'art. 2 TUE.

L'Unione Europea, ente formalmente derivato, si è, così, trasformato sotto il profilo sostanziale, acquisendo parte delle caratteristiche proprie che connotavano come originari gli Stati membri, i quali a loro volta non possono più dirsi pienamente originari nei rapporti con l'Unione, avendo definitivamente abbandonato anch'essi (naturalmente per condividerla) una parte della loro sovranità. Una sorta di mutuo scambio in cui creatura e creatore hanno rispettivamente guadagnato e perso qualcosa in

---

<sup>77</sup> Così anche A. BARBERA, *Esiste una "Costituzione europea"?*, cit., 65; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, cit., 77; A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo «intercostituzionale»*, cit., nonché in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2001*, cit., 215; A. VON BOGDANDY, *I giudici costituzionali nella società europea. Atti del convegno svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta 21 marzo 2002*, cit., 6.

termini di originarietà, ponendosi entrambi su di un medesimo piano, inedito e non sussumibile nei classici schemi sopra descritti.

#### 4.4. *La sovranità interna: la supremazia invertita.*

Il peculiare rapporto di originarietà/derivazione tra gli Stati membri e l'Unione si riverbera anche sotto il profilo della sovranità interna. La tradizionale impostazione dottrinale, mutuata dall'esperienza storica, individua nella supremazia dell'ente originario rispetto all'ente dallo stesso derivato – nonché nei confronti dei cittadini – un *topos* che sembra intangibile e connaturato alla stessa idea di sovranità.

Come è, invece, noto tale rapporto è retto dal principio del primato<sup>78</sup> che la Corte di Giustizia ha elaborato a partire dalla sentenza *Costa c. Enel* e poi parzialmente recepito dalla Corte

---

<sup>78</sup> In tema si veda, in particolare, l'opera monografica di M. ORLANDI, *L'evoluzione del primato nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012 nonché A. ADINOLFI, C. MORVIDUCCI, *Elementi di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, 189 ss.; R. BARATTA, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, Milano, 2020, 319 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea – Sistema istituzionale, Ordinamento, Tutela giurisdizionale, Competenze*, Milano, 2020, 326 ss.; P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, 155 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2019, 429 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020, 461 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2018, 245 ss.; A.L. VALVO, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2021, 257 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, 450 ss.;

Costituzionale italiana con le sentenze *Frontini* e *Granital*. I giudici di Lussemburgo, infatti, invertivano il rapporto tra ente originario ed ente derivato, ed introducevano nell'ordinamento comunitario «il principio di supremazia, in una versione compiuta, senza compromessi»<sup>79</sup>. Sebbene i Trattati istitutivi non contenessero alcuna specifica «clausola di supremazia»<sup>80</sup>, come invece tradizionalmente avviene nelle costituzioni federali, veniva sancita la prevalenza delle norme comunitarie su tutte le norme nazionali, anche di rango costituzionale, con esse incompatibili.

Tale principio veniva sin dall'inizio supportato ed affiancato – a partire dalla storica sentenza *Van Gend en Loos*<sup>81</sup> e affermato con vigore nella successiva *Simmenthal*<sup>82</sup> – da quello dell'effetto diretto<sup>83</sup> delle norme europee dotate di chiarezza, precisione ed autosufficienza, il cui contrasto con le norme interne produce la

---

<sup>79</sup> Cfr. J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa* (1999), trad. it. F. Martines, Bologna, 2003, 48.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> Corte di Giustizia, 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport-En Expeditie Onderneming Van Gend en Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*, C-26/62.

<sup>82</sup> Corte di Giustizia, 9 marzo 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato contro SpA Simmenthal*, C-106/77.

<sup>83</sup> ... come sancito dalla Corte di Giustizia nel citato parere n. 1/1991 «le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario così istituito sono, in particolare, la sua preminenza sui diritti degli Stati membri e l'efficacia diretta di tutta una serie di norme». In tema tra tutti il lavoro monografico di D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione Europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

disapplicazione di quest'ultime<sup>84</sup> a cura dei giudici comuni «senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»<sup>85</sup>; giudici che, così, a partire dalla sentenza *Simmenthal*, diventano a tutti gli effetti anch'essi custodi del diritto europeo<sup>86</sup>.

Il principio del primato non avrebbe, però, “portata generale”; come sostenuto da attenta dottrina, infatti, la supremazia del diritto europeo sarebbe confinata esclusivamente alle materie di competenza dell'Unione<sup>87</sup>, unico spazio in cui gli Stati avrebbero consentito le limitazioni della propria sovranità.

In realtà tale principio ha esteso ed estende il proprio raggio di azione anche oltre a quanto espressamente indicato nei Trattati, proprio in ragione di quanto sancito dai Trattati stessi e segnatamente dall'art. 5 TUE. L'Unione, infatti, interviene soltanto nei settori di sua competenza esclusiva, salvo che la sua azione sia più efficace di

---

<sup>84</sup> o meglio «non applicazione». Come sostenuto da attenta dottrina «la diretta applicazione della norma europea sembra essere un'operazione *conseguente* al crearsi di un vuoto normativo»: così A. AMATO, *Giudice comune europeo e applicazione diretta della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE: Corte di giustizia e Corte Costituzionale a confronto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1/2020, 446 nonché ora in ID., *Disapplicazione giudiziale della legge e Carta di Nizza. Profili costituzionali*, Napoli, 2021, 17 ss.

<sup>85</sup> Punto 24 sent. *Simmenthal*.

<sup>86</sup> Emblematico in tal senso il contributo di R.A. GARCIA, *Il giudice nazionale come il giudice europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2005.

<sup>87</sup> In tal senso L.F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di “sovranità” all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: motivi teorici e pratici. L'Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo*, in *I Post di Aisdue*, 4/2022, 9.

quella che potrebbe essere intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Qualora, quindi, gli obiettivi dell'azione da perseguire possano essere «conseguiti meglio a livello di Unione»<sup>88</sup> il principio di sussidiarietà<sup>89</sup> amplia la portata di quello del primato, espandendo il campo della supremazia europea<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Art. 5, par. 3, TUE.

<sup>89</sup> Con particolare riferimento al principio di sussidiarietà relativamente all'ordinamento europeo si vedano i lavori di G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 1/1993; R. CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Rivista di diritto europeo*, 1/1994; J. LUTHER, *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per l'ordinamento europeo?*, in *Il Foro Italiano*, 4/1996; Aa.Vv., in A. Rinella, L. Coen, R. Scarmiglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999; O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come "precepto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2002; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà nel Progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 3/2003; A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1/2005. Affrontano il tema della sussidiarietà con respiro generale i lavori di A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2001; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 1/2002; L. ANTONINI, *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2002; C. PANZERA, *Il doppio volto della sussidiarietà*, 4/2003; F. PETRANGELI, *Sussidiarietà e Parlamenti nazionali: i rischi di confusione istituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2003; C. PINELLI, *Il disegno delle istituzioni politiche*, in *Il Foro italiano*, 1/2005; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi*, 9 marzo 2006; L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, 64, 2/2011, 249 ss.

<sup>90</sup> In tema di ampliamento delle competenze tramite il principio di sussidiarietà A. BARBERA, *Esiste una "Costituzione europea"?*, cit., 79; A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Mezzetti, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, cit., 15.

Occorre, inoltre, evidenziare come la *judicial Kompetenz-Kompetenz*, ovvero la competenza a decidere quali siano le norme che rientrano «nella sfera di applicazione del diritto comunitario»<sup>91</sup>, sembra appartenere alla Corte di Giustizia, la quale per lungo tempo ha fatto (ab)uso di questa attribuzione attraverso la cd. dottrina dei poteri impliciti<sup>92</sup>. Nata, come sopra evidenziato, al fine di affermare la competenza della Comunità a stipulare trattati, tale dottrina è stata ampliata dai giudici di Lussemburgo, i quali hanno riconosciuto l'esistenza di poteri, appunto, impliciti, in capo all'Unione che «possono essere esercitati in vista del pieno conseguimento dei suoi scopi istituzionali»<sup>93</sup>.

Al fine di fornire una prova tangibile della *vis expansiva* del diritto europeo, attenta dottrina ha tentato di “dare i numeri” ed ha evidenziato come, ormai, «circa l'80% della produzione legislativa

---

<sup>91</sup> Così J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa* (1999), cit., 49. In tema di *Kompetenz-Kompetenz* si vedano le opinioni di A. REPOSO, *Sul presente assetto istituzionale dell'Unione europea*, cit., 488; R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, cit., 256, la quale, in realtà, associa la nozione di *Kompetenz-Kompetenz* nei confronti del «giudice competente alla demarcazione del limite tra i due ordinamenti» in tema di controlimiti.

<sup>92</sup> Tale dottrina è stata ampiamente analizzata da A. TIZZANO, *Les compétences de la Communauté, Trente ans de droit communautaire*, Bruxelles, 1982, spec. 45 ss.

<sup>93</sup> Così A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Mezzetti, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, cit., 15.

degli Stati-membri è costituito da dispositivi di attuazione di norme comunitarie!»<sup>94</sup>.

Terrorizzate da tale inarrestabile avanzata del diritto europeo, in grado di minacciare l'essenza stessa della sovranità statale – o meglio della parte ancora in vita –, alcune Corti Costituzionali<sup>95</sup> hanno elaborato la cd. teoria dei controlimiti, vero e proprio «usbergo della statualità»<sup>96</sup> quale protezione dal principio del primato ed al fine di «*riaffermare sic et simpliciter l'identità assiologica della Costituzione*»<sup>97</sup>.

#### *4.5. I controlimiti reciproci: da scudo di protezione a cuore delle sovranità.*

L'elaborazione della teoria dei controlimiti rappresenta il cuore della concezione dualista, fatta propria dalle Corti Costituzionali

---

<sup>94</sup> Così A. SPADARO, *Verso la Costituzione europea: il problema delle garanzie giurisdizionali dei diritti*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003, 122.

<sup>95</sup> Le prime teorizzazioni si devono alla già citata sentenza *Frontini* (Corte Cost. sent. n. 183/1973 ed alla c.d. sentenza *Solange I* del Bundesverfassungsgerichts, 29 maggio 1974.

<sup>96</sup> Espressione di M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Questione giustizia*, 1/2015, 89.

<sup>97</sup> Così S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Napoli, 2018, 343.

nazionali, in contrapposizione al monismo che caratterizza il principio del primato.

Originariamente concepiti come «difensivi»<sup>98</sup>, i controlimiti sembrano aver recentemente assunto una veste «dialogica»<sup>99</sup>, nel segno di una rinnovata collaborazione tra le Corti, quantomeno nel rapporto con la Corte Costituzionale italiana. Il crocevia di questa conversione – che si spera essere definitiva – può essere fatto risalire all’ordinanza 24 del 2017<sup>100</sup> nel famoso caso *Taricco*, vero e proprio spartiacque in tema<sup>101</sup>. Attraverso la loro «esposizione», ma non

---

<sup>98</sup> *Ibidem*. L’A. propone una vera e propria tripartizione dei controlimiti.

<sup>99</sup> *Ivi*, 344.

<sup>100</sup> Corte Costituzionale, ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, a commento della quale ci si limita a segnalare, per tutti, l’opera di A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo fra le Corti. L’ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017. Sulla fecondità del dialogo tra le Corti nella Saga Taricco si veda, V. MARCENÒ, *La sentenza Taricco-bis. Conseguenze di una sovranità non decisa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 gennaio 2018, 1; M. NISTICÒ, *Taricco II: il passo indietro della Corte di giustizia e le prospettive del supposto dialogo tra le Corti*, in *Osservatorio Costituzionale Aic*, 1/2018, 5; R. ROMBOLI, *L’entrata in vigore del protocollo XVI alla CEDU, l’ordine di intervento degli attori del dialogo e l’esecuzione delle sentenze di condanna della Corte EDU*, in A. Ruggeri, R. Romboli (a cura di), *Intervento al Convegno su Corte europea dei diritti dell’uomo e Corte interamericana dei diritti umani: modelli ed esperienze a confronto* in occasione delle XI Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale, Messina 10-11 settembre 2018, Torino, 2019, 362; E. LUPO, *La sentenza europea c.d. Taricco-bis: risolti i problemi per il passato, rimangono aperti i problemi per il futuro*, in *Diritto penale contemporaneo*, 12/2017, 120. Si segnala invece in senso contrario l’opinione di A. LONGO, *Taricco-bis: un dialogo senza comunicazione*, in *Archivio penale*, 1/2018, 18; G. RICCARDI, *La Corte di Giustizia tra “dialogo” e “monologo” nella “saga Taricco”: silenzi, fraintendimenti e surrettizie appropriazioni di competenze penali dirette*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 marzo 2018, 17.

<sup>101</sup> Tanto che accorta dottrina ha sostenuto che trattasi dell’atto di definitiva «rinuncia alla sovranità»: così M. ESPOSITO, *Il disordine del sistema delle fonti tra*

«opposizione»<sup>102</sup>, la Corte Costituzionale italiana abbandonava la rivendicazione del «diritto all'ultima parola»<sup>103</sup> e spostava per la prima volta l'attenzione nei confronti di chi la parola la pronuncia per prima<sup>104</sup>, come emblematicamente accaduto con la svolta operata dalla successiva sentenza n. 269 del 2017<sup>105</sup>. A seguito di tale

---

*alterazioni e surroghe (appunti sugli effetti della c.d. integrazione europea)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020, 419.

<sup>102</sup> Sulla “esposizione” ma non “opposizione” dei controlimiti il contributo è di A. RUGGERI, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in A. Bernardi, C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo fra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, cit., 343 ss., nonché in *Consulta Online*, 1/2017, 81 ss.

<sup>103</sup> Cfr. A. TIZZANO, *Presentazione*, in F. Ferraro, C. Iannone (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020.

<sup>104</sup> Sull'importanza della “prima parola” sia consentito il rinvio al mio F. TORRE, *La corsa al trilogio ovvero la “prima parola” è quella che conta (recenti tendenze a partire da Corte Cost. sentt. nn. 54 e 67 del 2022)*, in *Consulta Online*, 3/2023, 843 ss.

<sup>105</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 269 del 20 dicembre 2017 a commento della quale la letteratura è sconfinata. A tal fine si segnalano i contributi più recenti di T. EPIDENDIO, *Il giudice nazionale e la Corte Costituzionale: la doppia pregiudizialità*, in G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso, L. Calcagno, A. Ciriello (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, I, Milano, 2023, 271 ss.; P. FARAGUNA, *La costruzione di tutele dei diritti fondamentali «sempre più integrate». Orgoglio e (doppio) pregiudizio di fronte alla Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, 1/2023; G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Eurojus*, 2022; S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Napoli, 2022; C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Torino 2022; C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020; G. PARODI, *Effetti diretti della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea e priorità del giudizio costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2022, 128 ss.; S. BARBIERI, *Quel che rimane della sentenza n. 269 del 2017: il finale (non previsto?) di un tentativo di ri-accentramento*,

pronuncia, infatti, il giudice delle leggi ha cominciato ad avvalersi con più frequenza del rinvio pregiudiziale<sup>106</sup>, strumento dal cui utilizzo per anni si era volontariamente sottratto<sup>107</sup>.

In realtà l'ordinanza appena citata e la sentenza cd. *Taricco II*<sup>108</sup> sono caratterizzate da un approccio compromissorio tra i “vecchi” controlimiti concepiti come difensivi ed i “nuovi” controlimiti caratterizzati come dialogici; come affermato da attenta dottrina, è possibile individuare una terza categoria di controlimiti, classificati come «manipolativi»<sup>109</sup>.

---

in *Eurojus*, 17 maggio 2021; G. REPETTO, *Dell'utilità per la Corte di giustizia della priorità dell'incidente di costituzionalità. In margine alla sentenza del 2 febbraio 2021 sul diritto al silenzio nei procedimenti volti all'irrogazione di sanzioni amministrative punitive (Corte di giustizia, Grande Sezione, C-481-19, DB c. Consob)*, in *Giustizia Insieme*, 6 aprile 2021; A. RUGGERI, *L'equilibrio nei rapporti tra Corti europee e Corti nazionali: un'autentica quadratura del cerchio possibile solo in prospettiva de iure condendo*, Relazione alla Giornata di studi per Roberto Romboli su *Rileggendo gli "Aggiornamenti in tema di processo costituzionale" e non solo...*, Pisa 5 novembre 2021, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2021; A.O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Diritto pubblico*, 3/2020, 659 ss.

<sup>106</sup> Ci si riferisce alle ordd. nn. 117 del 2019, 182 del 2020, 216 e 217 del 2021 della Corte Costituzionale.

<sup>107</sup> Parla di un vero e processo di «autoesclusione» M. CARTABIA, *La Carta di Nizza, i suoi giudici e l'isolamento della Corte Costituzionale italiana*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano-Madrid, 2003, 217.

<sup>108</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 115 del 31 maggio 2018.

<sup>109</sup> ...in quanto consentono «alla ponderazione esterna di penetrare nell'ordinamento interno, ma in una logica spiccatamente *dualista*, che mette in luce una certa *diffidenza* da parte della Corte costituzionale (e, in generale, delle autorità nazionali), nei confronti della norma esterna da applicare nell'ordinamento interno»:

Ma cosa sono i controlimiti?

Come chiarito dalla sentenza n. 238 del 2014<sup>110</sup> la nozione di controlimiti è pienamente sovrapponibile a quella di identità nazionale e di limite alla revisione costituzionale<sup>111</sup>, tutti modi diversi per definire la tavola di valori fondamentali – vero e proprio *leit motiv* del presente lavoro – su cui si fonda l’ordinamento e che costituisce il nucleo della sovranità. Al mutare della prospettiva dalla quale si osserva tale fenomeno cambia il *nomen*, ma è sempre al cuore della sovranità che ci si riferisce.

La doppia, anzi tripla, natura dei controlimiti è ontologicamente dovuta alla loro struttura interna, da autorevole dottrina definitiva come «complessa»<sup>112</sup>.

---

così S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, cit., 353.

<sup>110</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 238 del 22 ottobre 2014. V., ora, anche Corte cost. n. 159 del 2023.

<sup>111</sup> A commento di tale sentenza, tra tutti, il contributo di P. FARAGUNA, *Il Caso Taricco: controlimiti in tre dimensioni*, in A. Bernardi, C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo fra le Corti. L’ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, cit., 374. Sul rapporto tra controlimiti, identità costituzionali nazionali e limiti alla revisione costituzionale in particolare S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, cit., spec. 245 ss.

<sup>112</sup> Da A. RUGGERI, *Rapporti interordinamentali e conflitti tra identità costituzionali (traendo spunto dal caso Taricco)*, Intervento ad un incontro di studio organizzato dall’Ordine degli Avvocati di Salerno e dall’Osservatorio sullo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia - Cattedra Jean Monnet, su *Prescrizione in materia penale e “controlimiti”. Il caso Taricco dopo l’ordinanza della Corte costituzionale di rimessione alla Corte di giustizia*, Salerno 26 settembre 2017, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 4/2017, 118.

L'identità nazionale italiana è, infatti, da un lato caratterizzata da una tensione volta alla chiusura ed alla protezione di sé stessa (i controlimiti difensivi), dall'altro lato l'indiscussa collocazione tra i principi fondamentali degli artt. 10 e 11 Cost.<sup>113</sup> non lascia alcun dubbio circa la centralità nel nostro ordinamento del principio di apertura al diritto internazionale e sovranazionale (i controlimiti dialogici) che connota la nostra Costituzione come «intercostituzionale»<sup>114</sup>. L'essenza più profonda della nostra Costituzione vuole, dunque, essere contagiata dal diritto europeo, diritto la cui centralità è interna al sistema, costituendone un principio fondamentale.

In modo del tutto speculare anche sul piano sovranazionale assistiamo a moti di apertura verso l'ordinamento nazionale, attraverso l'enunciazione nell'art. 4, par. 2, TUE del doveroso rispetto da parte dell'Unione dei principi fondamentali degli Stati

---

<sup>113</sup> Non a caso ritenuta dalla stessa Corte Costituzionale essere l'*Europaklausel* italiana, oggi affiancata dall'art. 117, co. 1, Cost. In tema di clausole europee si segnala il noto studio di L.F.M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ, J.H. REESTMAN, *National constitutional avenues for further EU integration study*, Bruxelles, 2014. Con particolare riferimento all'Italia si vedano, di recente, A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'U.E. e l'eccezione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019 e N. LUPO, *Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 4/2022.

<sup>114</sup> Espressione coniata da A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo «intercostituzionale»*, cit., 544, nonché in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2001*, cit., 177. Lo stesso A. ha più volte utilizzato tale formula, in particolare, nello scritto ID., *Comparazione giuridica, dialogo tra le Corti, identità «intercostituzionale»*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2022, 1.

membri, che altro non sono che i controlimiti interni dialogicamente intesi ed «europeizzati»<sup>115</sup>. Tale *identity clause*, come evidenziato da attenta dottrina, rappresenta un *unicum* nel panorama globale, in quanto l'Unione, in effetti, «è l'unica ad averne così bisogno, trattandosi di un ordinamento fondato su un anelito integrativo di tradizioni giuridiche anche spiccatamente eterogenee, in un contesto di forte integrazione economica, sociale e politica»<sup>116</sup>.

Analogamente l'ordinamento europeo tende anch'esso alla chiusura, come emblematicamente accaduto nelle già citate sentenze in tema di stato di diritto in Polonia ed in Ungheria. Proprio in tali pronunce, dopo aver riconosciuto che ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE «l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale»<sup>117</sup>, la Corte di Giustizia ha avuto modo di affermare che tale rispetto incontra dei limiti, non potendosi tollerare «*identità costituzionali (nazionali)*

---

<sup>115</sup> Tale fenomeno è stato efficacemente definito come «europeizzazione dei controlimiti» da A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Capri 3-4 giugno 2005, Torino, 2006, 827, nonché in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006, 1, e più di recente in ID., *A difesa della idoneità delle norme eurounitarie a derogare a norme costituzionali sostanziali e della "europeizzazione" dei controlimiti*, in A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Ferrara 7-8 aprile 2016, Napoli, 2017, 485, nonché in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2016, 1.

<sup>116</sup> Cfr. P. FARAGUNA, *La Corte di giustizia alle prese con identità costituzionali incostituzionali*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2022, 634.

<sup>117</sup> Punto 233 sent. C-156/21, punto 265 sent. C-157/21.

*incostituzionali*»<sup>118</sup> ovvero in contrasto con l'identità costituzionale dell'Unione<sup>119</sup>.

Entrambe le tavole valoriali, dell'Unione e degli Stati membri, a un tempo si pongono come scudo a protezione di sé stesse, a un tempo vogliono essere integrate; tali valori fondamentali, indisponibili, sono composti reciprocamente gli uni degli altri, nel segno di un mutuo scambio e di feconda integrazione. In questo modo le «*due sovranità riescono a convivere, anzi a compenetrarsi l'una nell'altra e, perciò, a simultaneamente affermarsi e farsi valere*»<sup>120</sup>.

Questa conclusione alla quale si perviene è la chiave per l'affermazione della tesi che si vuole esporre.

Dall'esistenza di controlimiti sia nazionali che europei consegue il crearsi di un inevitabile impasse<sup>121</sup> in termini “gerarchici” che, per lungo tempo, le Corti Costituzionali hanno

---

<sup>118</sup> Così P. FARAGUNA, *La Corte di giustizia alle prese con identità costituzionali incostituzionali*, cit., 636.

<sup>119</sup> Immaginandosi un tale scenario, autorevole dottrina lo aveva denominato come il fenomeno speculare dei controlimiti e più precisamente il «*reverse Solange*»: così R. BIN, *Il processo costituente dell'Unione Europea*, in Aa.Vv., *Il potere costituente. Lezioni del Corso di Alta formazione in Diritto Costituzionale*, Novara 2017, Napoli, 2017, 71.

<sup>120</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Il doppio volto della Carta di Nizza e la teoria del potere costituente*, in F.F. Segado (a cura di), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, 2003 nonché in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2003*, Torino, 2004, 254.

<sup>121</sup> Parla di «una sorta di equilibrio fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie» A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., 10.

deliberatamente ignorato, ritenendo potersi stabilire in astratto l'automatica prevalenza dei controlimiti interni. Questa è, probabilmente, la ragione principale per l'ossessiva rivendicazione del «diritto all'ultima parola»<sup>122</sup>, in quanto la validità di tale costruzione giurisprudenziale – e dottrinale – è legata a doppio filo con la necessità che la pronuncia declaratoria, o meglio deflagratoria, dei controlimiti sia quella conclusiva della partita e nella disponibilità del giudice delle leggi.

Questa fragile illusione è stata ormai definitivamente sconfessata dalla Corte di Giustizia nelle già citate pronunce nei confronti di Ungheria e Polonia, in cui è stata affermata l'esistenza dei corrispettivi controlimiti europei, a loro volta prevalenti rispetto a quelli nazionali.

Le tesi dualiste e moniste, per anni a fatica conviventi mostrano, oggi, tutti i loro limiti<sup>123</sup>.

Entrambe le Corti – che siano formalmente e/o materialmente costituzionali<sup>124</sup> – sono titolate ad opporre l'una nei confronti

---

<sup>122</sup> Cfr. A. TIZZANO, *Presentazione*, in F. Ferraro, C. Iannone (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, cit.,

<sup>123</sup> Sulla inconciliabilità delle due tesi si veda, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., 169 ss.

<sup>124</sup> ... quale ormai tende in modo sempre più marcato ad essere non soltanto la Corte di Giustizia ma anche la Corte EDU. La svolta operata con la sent. n. 269 del 2017 ha rafforzato questa tendenza; attribuendo, infatti, alla Carta di Nizza-Strasburgo la natura di documento «tipicamente costituzionale» (punto 5.2 del cons. in dir.) logica conseguenza vuole che si debba attribuirne la medesima natura al giudice che ne è istituzionalmente garante.

dell'altra i controlimiti<sup>125</sup> senza potersi individuare in astratto un criterio per la risoluzione antinomica di tale conflitto. L'utilizzo da parte di entrambe del criterio gerarchico conduce, inevitabilmente, all'affermazione della reciproca prevalenza dei "propri" valori sugli altri, non essendovi alcuna via d'uscita se non quella dell'insanabile scontro e della "rottura" ordinamentale.

L'attribuzione della competenza in tema di controlimiti in capo ad entrambe le Corti, in realtà potrebbe condurre le stesse a ritenere che, in realtà, nessuna di esse ha veramente tale competenza definitiva<sup>126</sup>, dovendosi individuare la soluzione all'eventuale contrasto tra controlimiti in un campo diverso da quella gerarchico, ricercando non l'ultima ma la prima parola. Come autorevole dottrina ha sostenuto, occorre convertire i rigidi schemi piramidali kelseniani nel segno di una visione "reticolare"<sup>127</sup> in cui sono le connessioni tra le istituzioni a risolvere i problemi<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> Parla in tal senso di *Kompetenz-Kompetenz* R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, cit., 256.

<sup>126</sup> Della medesima opinione anche F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, cit., 239, e L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, cit., 18, i quali evidenziano la difficoltà, anzi, l'impossibilità «di individuare il decisore di ultima istanza, senza che questo escluda la possibilità di giungere ad una decisione di ultima istanza».

<sup>127</sup> ... mutuando l'espressione del libro di F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau?*, Bruxelles, 2010.

<sup>128</sup> Così M. CARTABIA, *Controlimiti e costruzioni delle tradizioni costituzionali comuni: il caso Taricco*, in A. Saitta, G. Sorrenti (a cura di), *Questioni aperte sui diritti in Europa. Incontro con Marta Cartabia e Gaetano Silvestri*, Napoli, 2022, 67.

Il conflitto tra valori, come la più autorevole dottrina ha da tempo evidenziato, infatti, non può che essere risolto dovendosi applicare il canone di ragionevolezza<sup>129</sup> non potendosi in astratto stabilire quale valore sia recessivo e quale quello prevalente<sup>130</sup>. Nell'ordinamento europeo tale canone sembra essere stato positivizzato nella clausola cd. *magis ut valeat*<sup>131</sup>; sancita dall'art. 53 della Carta di Nizza, oltre che dal corrispettivo art. 53 della CEDU, tale clausola sembra poter essere identificata –

---

<sup>129</sup> Sul canone di ragionevolezza si veda, tra tutti, L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit. il quale sostiene come tale canone segni il passaggio «dall'ottocentesco Stato liberale di diritto, rigidamente improntato al principio di legalità, al contemporaneo Stato costituzionale» (1).

<sup>130</sup> Al fine di risolvere tale potenziale conflitto autorevole dottrina ha preso “in prestito” la legge del contrappunto che «nella terminologia musicale, indica un metodo di armonizzazione di melodie diverse che non sono poste tra loro una relazione gerarchica»: così G. CRISAFI, *Sovranità nazionale e Unione europea. Uno sguardo d'insieme sulle proposte teoriche di riconciliazione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2021, 305 che richiama il contributo di M. POIARES MADURO, *Contrapunctual law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. Walker (a cura di), *Sovereignty in Transition*, cit., 523 ss.

<sup>131</sup> Sulla clausola *magis ut valeat* e sulla massimizzazione della tutela in particolare si vedano i contributi di G. SILVESTRI, *L'effettività e la tutela dei diritti fondamentali nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2009, spec. 13; A. RUGGERI, *Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della CEDU in ambito interno*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2 aprile 2015; A. RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei “controlimiti” e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in *Consulta Online*, 9 e in *Diritti Comparati*, 18 novembre 2014; A. SPADARO, *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte*, Torino, 2016, 55 e ss; A. RANDAZZO, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Milano, 2017, spec. 222 ss.

mutuando la terminologia propria della riserva di legge<sup>132</sup> – come una “*riserva di ragionevolezza rinforzata*”, prevedendo l’ordinamento, non soltanto la doverosa applicazione di tale canone, ma ivi specificando il parametro valutativo da operare in concreto.

Nessuna tavola valoriale può dirsi sovrana rispetto all’altra, nessuno ordinamento, europeo o statale, è sovrano rispetto all’altro. I principi fondamentali che sorreggono tali ordinamenti, ovvero il cuore della sovranità, si richiamano reciprocamente. Unione e Stati membri, nel rapporto che li lega l’un l’altro, sono, quindi, entrambi

---

<sup>132</sup> ...quale «principale strumento di salvaguardia costituzionale» delle libertà fondamentali: così R. DI MARIA, *Il binomio “riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali” in tempo di COVID-19: una questione non soltanto “di principio”*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell’emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 30 marzo 2020, 507. In tema di recente si veda, per tutti, il contributo monografico di G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”: evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Torino, 2019.

sovrani<sup>133</sup> o, in base alla prospettiva classica, nessuno di essi è sovrano<sup>134</sup>.

La sovranità, lungi dall'essere scomparsa<sup>135</sup> o dall'essersi completamente trasferita a livello sovranazionale<sup>136</sup>, si è frazionata nei due livelli ordinamentali, posti sul medesimo piano di un più ampio e complesso<sup>137</sup> ordinamento interlivello; tale ordinamento è

---

<sup>133</sup> Sul punto occorre segnalare diversi approcci al tema. Parla di necessario abbandono del concetto «unitario di sovranità» E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, cit., 118; di «sovranità europea composta», invece, I. PERNICE, F.C. MAYER, *De la Constitution composée de l'Europe*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2000, spec. 644; di Stato nazionale «a sovranità auto-limitata», definito come «Stato comunitario», A. MANZELLA, *Lo Stato «comunitario»*, cit., 279; di passaggio «da una sovranità statale "limitata" ma integra nel suo nucleo concettuale e positivo [...] ad una sovranità sovranazionale ancora immatura, che ha invece nello schema della integrazione tra le fonti (ed ordinamenti) la sua più fedele rappresentazione A. RUGGERI, *Il doppio volto della Carta di Nizza e la teoria del potere costituente*, in F.F. Segado (a cura di), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, cit., nonché in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2003*, 242. In senso contrario invece l'opinione di A. REPOSO, *Sul presente assetto istituzionale dell'Unione europea*, cit., 496.

<sup>134</sup> Di questo avviso L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, cit., 17.

<sup>135</sup> In senso contrario G. GUARINO, *La grande rivoluzione: L'Unione europea e la rinuncia alla sovranità*, in Aa.Vv., *Convivenza nella libertà, Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 1999, 767-768. il quale ritiene che a seguito del Trattato di Maastricht «gli Stati membri non possono essere riconosciuti più come Stati» e che anche l'Unione ha rinunciato alla sovranità in favore del mercato.

<sup>136</sup> Come sostenuto da K. LENAERTS, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *American Journal of Comparative Law*, 38, 1990, 220, il quale ritiene non esservi più «alcun nucleo di sovranità che gli Stati membri possono invocare, come tale, contro la Comunità».

<sup>137</sup> Sul punto occorre precisare che in tal caso con complesso non si intende «composito» come definito da S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, *Quaderni Costituzionali*, 3/2022, 471, in cui le entità entrambe sovrane sono separate.

retto dal canone della ragionevolezza che si estrinseca principalmente nella sua versione della sussidiarietà – in questo caso bidirezionale<sup>138</sup> – assunto a vero e proprio cardine «del costituzionalismo contemporaneo»<sup>139</sup>. Tali ordinamenti – statale ed europeo – nel rapporto che li lega, sono, quindi, entrambi parzialmente<sup>140</sup> sovrani ma al contempo, utilizzando la nozione assoluta della sovranità, nessuno di essi è realmente sovrano in quanto ciascun potere trova limiti nell'altro.

---

<sup>138</sup> Sul carattere bidirezionale del principio di sussidiarietà si vedano, A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1994, 1041 ss.; ID., *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*, 2/2015, 512 ss.; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 435 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, 47 ss.; nonché se si vuole il mio F. TORRE, *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 618 ss., nonché negli *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Napoli, 2021, V, 4399 ss.

<sup>139</sup> Cfr. L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, cit., 251.

<sup>140</sup> Sulla nozione di parzialità si veda l'utilizzo fatto da P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. Il Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, cit., 455, il quale teorizza la trasformazione delle Costituzioni nazionali da piene in «parziali».

## CAPITOLO TERZO

*L'equilibrio nel sistema europeo inter-  
livello: (anche attraverso) il ruolo del  
rinvio pregiudiziale.*

SOMMARIO: 1. Uniti nella parzialità. – 2. Sulla nozione di (C)ostituzione. – 3. La Costituzione europea: dal processo all’atto. – 4. Il potere costituente europeo. – 5. Dalla separazione alla condivisione dei poteri. – 6. Le Costituzioni parziali. – 7. Il paradosso della leale cooperazione. – 8. La chiave di volta del sistema: il rinvio pregiudiziale. – 9. Tra l’obbligo di disapplicazione e l’obbligo di rinvio pregiudiziale dopo la sentenza *Consorzio Italian Management II*. – 10. Il rinvio pregiudiziale nel caso *RS*: un nuovo manuale dei controlimiti? – 11. Un rinvio pregiudiziale “discendente”?

## *1. Uniti nella parzialità.*

L'analisi che si è svolta nei capitoli precedenti ha condotto a conclusioni che sembrano potersi riassumere nel titolo del presente paragrafo. La parzialità rappresenta al meglio lo *status* dei rapporti tra Unione e Stati membri i cui elementi costitutivi sono ormai vicendevolmente legati l'un l'altro, difettando di quella "pienezza" tutt'oggi invocata da una parte della dottrina.

È, infatti, possibile affermare come non possa dirsi compiuta una definizione degli elementi costitutivi di uno Stato membro che non tenga conto della trasfigurazione dagli stessi subita a causa del processo di integrazione nei confronti dell'Unione. Per riempire di significato tali nozioni è, dunque, inevitabile il richiamo al piano sovranazionale. Così come, *a contrario*, lo studio di tale piano non può prescindere da una visione interlivello che inglobi anche gli Stati membri.

Se gli ordinamenti si sono trasformati, parzializzandosi, cosa sarà successo a ciò che ne rappresenta il fondamento ontologico e deontologico?

## *2. Sulla nozione di (C)ostituzione.*

La tutela e il riconoscimento dei diritti fondamentali costituisce, unitamente alla separazione dei poteri, il primo ed indefettibile elemento costitutivo dell'essenza stessa di Costituzione secondo l'efficace formula di cui all'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Che ciò soltanto sia bastevole perché possa dirsi della compiuta presenza di una Costituzione è ancora oggi oggetto di fervente dibattito.

Vero è che certamente non tutte le carte costituzionali possono qualificarsi come Costituzioni<sup>1</sup>, potendosi discutere in merito alla presenza di una Costituzione unicamente quando la stessa contenga i principi politico-giuridici cui si è fatto appena cenno<sup>2</sup>. Ormai da

---

<sup>1</sup> In tal senso autorevole dottrina suole distinguere tra Costituzioni con la “C” maiuscola o meno ed in particolare N. WALKER, *The Burden of the European Constitution*, in M. Avbelj (a cura di), *The Future of EU Constitutionalism*, Oxford, 2023, 14; G. FLORIDIA, *Una Costituzione per l'Europa. Ma in che senso? (appunti definitivi di metodo)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2002, 583. Sulla nozione di Costituzione si vedano, anche, i contributi di M. CARDUCCI, *Brevi note comparate su Costituzione-fondamento e Costituzione-limite*, in *Studi in onore di F. Modugno*, I, Napoli, 2011, 519 ss.; G. RAZZANO, *Il concetto di costituzione in Franco Modugno, fra positivismo giuridico e “giusnaturalismo”*, in *Studi in onore di F. Modugno*, III, Napoli, 2011, 2771 ss.; F. GALLO, *Che cos'è la Costituzione? Una disputa sulla rifondazione della scienza giuridica*, in *Rivista AIC*, 1/2011; F. RIMOLI, *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Roma, 2011; P. NICOSIA, *La Costituzione*, in L. Ventura, P. Nicosia, A. Morelli, R. Caridà (a cura di), *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino, 2010, 63 ss.; G. BOGNETTI, *Costantino Mortati e la Scienza del diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2011, 803 ss.; F. DI DONATO, *La Costituzione fuori del suo tempo. Dottrine, testi e pratiche costituzionali nella Longue durée*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2011, 895 ss.

<sup>2</sup> In tema A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994; A.I. ARENA, *La costituzione come idea e come realtà storica (Appunti di Dottrina dello Stato)*, in *Diritti fondamentali*, 2/2019.

tempo, infatti, autorevole dottrina<sup>3</sup> ha posto l'accento sulle differenze intercorrenti tra le costituzioni in senso *formale-descrittivo* e le Costituzioni in senso *assiologico-prescrittivo*, annoverando tra le seconde quei documenti, o quelle consuetudini, in cui l'attributo costituzionale si deve, non soltanto alla "fondamentalità" delle regole ivi contenute, ma alla ragione che tali regole siano espressive di valori<sup>4</sup> che potremmo definire come liberal-democratici.

La mirabile regola dettata dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 accoglie nell'alveo della nozione di Costituzione il *genus* che caratterizzerà, nei due secoli successivi, lo Stato come legale (o di diritto). In tale periodo storico le Costituzioni si limitavano a rispettare le prescrizioni contenute in tale regola nella loro portata più minimale, svolgendo principalmente la funzione di organizzazione del pubblico potere. Il profilo valoriale in senso sostanziale veniva, infatti, affidato alla legge ordinaria<sup>5</sup>, soggetta al mutare della maggioranza parlamentare di turno ed al volere del pubblico potere, soggettivamente sovrano.

---

<sup>3</sup> Il riferimento è a M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto Costituzionale*, Bologna, 1994, spec. 12 ss.

<sup>4</sup> Si condivide in tal caso l'autorevole opinione di G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale nella svolta di fine secolo*, in *Storia d'Italia*, Annali, 14, Torino, 1998, 985 nonché in ID., *Le garanzie della Repubblica*, Torino, 2009, 127, il quale ritiene che i "principi" non siano altro che la «veste giuridica dei valori». In tema anche ID., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009.

<sup>5</sup> In tema ampia analisi di L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 213 ss.

Come si è avuto già modo di affermare, il passaggio allo Stato costituzionale di diritto si caratterizza, invece, per l'assoluta preminenza dei valori, nuovi sovrani oggettivi dell'ordinamento, che si pongono come argine all'esercizio dei pubblici poteri ad essi assoggettati. I principi fondamentali rappresentano il fondamento del modello di Costituzione liberal-democratica e, per proprietà transitiva, dell'intero ordinamento in quanto fondato sulla Costituzione: essi sono il «*fondamento del fondamento*»<sup>6</sup>.

Il nostro testo costituzionale è permeato dai principi in parola, garantendosi a tutti i cittadini (e non) la tutela di un avanzato spettro di diritti che costituiscono il cuore pulsante della Carta, scudo intangibile dallo stesso legislatore costituzionale.

A costituire il perno su cui ruota l'intero ingranaggio possono individuarsi certamente gli artt. 2 e 3 della Costituzione, che vanno a comporre così la «coppia assiologica fondamentale» dell'ordinamento<sup>7</sup> (libertà e uguaglianza). In generale il principio personalista e quello di eguaglianza irradiano, invero, non soltanto il testo costituzionale ma il sistema nel suo complesso, come vera propria linfa vitale che vi scorre all'interno.

---

<sup>6</sup> In tal senso A. RUGGERI, *La "fondamentalità" dei diritti fondamentali*, in *Rivista di diritti comparati*, 3/2023, 138.

<sup>7</sup> Sul quale A. RUGGERI, in più scritti, tra i quali *Diritti fondamentali e interpretazione costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 3/2019, 572 ss., spec. 579

La Costituzione in questa particolare forma di Stato si qualifica come «ordine di valori sostanziali»<sup>8</sup>, che non costituiscono soltanto il confine per i pubblici poteri, ma anche il fine verso cui tendere; non soltanto il *Sein* ma anche il *Sollen*.

### 3. La Costituzione europea: dal processo all'atto.

Come si è avuto già modo di accennare, è possibile analogicamente applicare le nozioni appena esposte anche nei confronti dell'Unione Europea, sebbene tale ordinamento non possa essere annoverato nell'alveo delle esperienze statali.

La necessaria corrispondenza tra Costituzione e Stato non soltanto è stata smentita da una parte della dottrina<sup>9</sup> ma anche dalla storia, potendosi rinvenire nel corso degli anni la presenza di

---

<sup>8</sup> Cfr. L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 211.

<sup>9</sup> Sul legame tra Stato e Costituzione oltre agli specifici contributi sul tema di L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto Pubblico*, 2/2001, spec. 10 e AA.VV., *Una Costituzione senza Stato*, a cura di G. Bonacchi, Bologna, 2001, si vedano, P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1999, 7; G. FLORIDIA, *Una Costituzione per l'Europa. Ma in che senso? (appunti definitivi di metodo)*, cit., 585; C. PINELLI, *La Carta europea dei diritti e il processo di "costituzionalizzazione" del diritto europeo*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003, 57; A. CIANCIO, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo Online*, 1/2021, 3;

Costituzioni senza Stato come è avvenuto, seppure in termini diversi, nella iniziale formazione degli Stati Uniti d'America, della Germania e della Svizzera<sup>10</sup>.

A ben vedere lo stesso art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 non fa propriamente riferimento alla forma statale, ma alla più ampia nozione di società, che potrebbe identificarsi nel noto brocardo *ubi societas, ibi ius*, sul quale Santi Romano ha fondato la propria teoria istituzionale<sup>11</sup>. Indipendentemente dalla nozione di ordinamento giuridico alla quale si accede, sembra potersi affermare come l'esistenza di una Costituzione, anche in termini prescrittivi, non sia necessariamente legata alla presenza dello Stato

Lo Stato è, infatti, soltanto una particolare modalità di organizzazione della comunità politica, seppur assolutamente dominante negli ultimi secoli, ma non certamente l'unica.

Pur in senso descrittivo-formale l'idea di costituzione è, infatti, connaturata all'idea stessa di diritto, potendosi risalire indietro nel tempo sino alla "*politeia*" greca, ritenuta essere il significato più antico che si attribuisce alla parola costituzione<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Lo evidenzia in particolare G. FLORIDIA, *Una Costituzione per l'Europa. Ma in che senso? (appunti definitivi di metodo)*, cit., 585.

<sup>11</sup> Il riferimento non può che essere a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, , Firenze, 1967.

<sup>12</sup> Sul punto analisi approfondita di M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto Costituzionale*, cit., 33 ss.

Non potendo questa ricerca ripercorrere storicamente tutte le vicende del costituzionalismo, occorre in questa sede riflettere sui caratteri propri di tale attributo, evidenziandosi come, anche da un'attenta analisi etimologica<sup>13</sup>, emerga la tensione tra ontologia e deontologia che sembra radicalmente connaturare l'idea stessa di Costituzione, come essere e come dover essere. La Costituzione non è soltanto un insieme di regole fondamentali per l'organizzazione dell'ordinamento, ma il «progetto»<sup>14</sup> sul quale tale ordinamento è fondato, e verso cui lo stesso deve tendere: è la finestra aperta verso il futuro.

Non a caso autorevole dottrina ha da tempo convertito l'immagine della Costituzione da statica in dinamica, teorizzandone la natura di vero e proprio processo<sup>15</sup>, quale prodotto incessante della

---

<sup>13</sup> Le parole italiane, francesi ed inglesi derivano dal latino “*con-stituo*” mentre ha una etimologia propria il tedesco “*Verfassung*” come ricorda lo stesso M. DOGLIANI, *op. et loc. cit.*, rispettivamente 22 ss. e 26 ss.

<sup>14</sup> In tal senso J. HABERMAS, *Stato di diritto e democrazia: nesso paradossale di principi contraddittori?*, in *Teoria politica*, XVI, 3/2000, 11.

<sup>15</sup> Sulla Costituzione come processo A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero dalla continua "evoluzione" del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/1998, 342 ss.; P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. Il Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2002, 458; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 288 ss. nonché ID., *Identità culturale e governance europea*, in *Diritti fondamentali*, 1/2012, 10; di recente A. RUGGERI, *La "fondamentalità" dei diritti fondamentali*, cit., 152.

«società aperta degli interpreti costituzionali»<sup>16</sup>; non soltanto dei giudici come verrebbe spontaneo immaginare, ma dello stesso corpo sociale. Il testo costituzionale, l'atto, non rappresenta che un passaggio, pur fondamentale, nel più ampio processo che coinvolge la Costituzione non soltanto dopo, ma anche prima della sua formale stesura.

I valori, infatti, non diventano dinamici dopo l'atto, ma sono per loro natura dinamici in quanto «esterni al sistema»<sup>17</sup> e, come tali, subiscono costanti mutazioni dettate dal mutare stesso della società.

Le fasi storiche di discontinuità ordinamentale non a caso sono segnate dalle mutazioni del quadro valoriale sotteso all'ordinamento. In questi eccezionali momenti storici vi è una peculiare e progressiva tensione tra i “morenti” valori fondamentali impressi nell'atto – o comunque fondanti l'ordinamento “morente” – e i “nascituri” valori che vivono nel corpo sociale, non essendovi più tra loro corrispondenza ma contrapposizione. Quando tale contrapposizione diventa insanabile, la tensione diventa insopportabile e genera la “rottura” dell'ordinamento.

Prima che i “nascituri” valori vengano alla luce, “levati” dal potere costituente, essi vivono, potremmo dire sotterraneamente, in seno al corpo sociale e, soltanto quando diventino (quasi)

---

<sup>16</sup> Immagine offerta da P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, a cura di P. Ridola, Roma, 1993, 191. In tema si veda, anche, L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 223.

<sup>17</sup> Cfr. L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 277-278.

unanimente condivisi, la loro positivizzazione può garantirne l'effettività.

L'emersione dei valori in superficie è, dunque, il processo logicamente antecedente all'atto, nonché la Costituzione, in quanto portatrice di una determinata tavola valoriale, preesiste alla sua stessa stesura, potendosi denominare tale fase come "processo di emersione".

Nel momento stesso in cui i valori vengono formalizzati, gli stessi vogliono, anzi devono, essere inverati in seno al corpo sociale, dentro al quale vivono e insieme ad esso mutano, secondo una costante dialettica tra il piano del fatto e quello del diritto<sup>18</sup>, inscindibilmente connessi. Grazie al "processo di inveroamento" la Costituzione si rigenera costantemente, in questo moto sostanzialmente perpetuo garantito, principalmente, dall'opera giurisprudenziale, che consente ai valori di evolversi e vivere nel tessuto sociale.

La teorizzazione dello Stato costituzionale di diritto sembra potersi ascrivere a questa duplice natura del processo della Costituzione, tenuto conto che la stessa è fondata su valori preesistenti alla loro positivizzazione e sottratti alla disponibilità del potere costituente il quale, appunto, ha il compito di enunciarli dalla loro dimensione fattuale.

---

<sup>18</sup> Sulla dialettica tra il mondo del fatto e quello del diritto, per tutti, L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., spec. 277 ss.

Come evidenziato da attenta dottrina, nell'ordinamento europeo il processo (di invero) della Costituzione europea ha preceduto, e non succeduto, l'atto<sup>19</sup>. L'opera incessante della Corte di Giustizia ha, progressivamente, consentito ai valori propri della società europea di emergere, principalmente mediante l'utilizzo delle tradizioni costituzionali comuni<sup>20</sup>, per poi essere positivizzati nella Carta di Nizza e nei Trattati.

Ma da quando possiamo parlare dell'esistenza di una Costituzione europea?

Il processo di costituzionalizzazione, in senso descrittivo-formale, può essere fatto risalire sino ai Trattati istitutivi<sup>21</sup>, se non

---

<sup>19</sup> In tal senso le opinioni di P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione europea*, cit., 13; A. SPADARO, *Verso la Costituzione europea: il problema delle garanzie giurisdizionali dei diritti*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, cit., 125.

<sup>20</sup> In tema di tradizioni costituzionali comuni A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002; L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in Aa.Vv., *Atti del seminario svoltosi a Copanello (Cz) il 31 Maggio-1 Giugno 2002*, Torino 2003; C. PINELLI, *Le tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei fra apprendimenti e virtù trasformative*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 9, 1/2005; 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 *Consulta Online*, 1/2015 nonché ID., *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza*, in Aa.Vv., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte*, Torino, 2016.

<sup>21</sup> Opinione di A. RUGGERI, *Quale Costituzione per l'Europa?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 1/2004, 160, nonché in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 8, 2004, 10; R. BIN, *Il processo costituente dell'Unione Europea*, in Aa.Vv., *Il potere costituente. Lezioni del Corso di Alta formazione in Diritto Costituzionale, Novara 2017*, Napoli, 2017, 82.

anche alla Dichiarazione Schuman<sup>22</sup>. Nonostante la totale assenza «quasi assordante»<sup>23</sup> di qualsiasi riferimento in tema di tutela dei diritti fondamentali nei Trattati istitutivi – riferimenti, invece, ben presenti tanto nel progetto del Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa del 27 maggio 1956, quanto in quello alla base della Comunità Politica Europea del 26 febbraio 1953 – venivano impiantati «geni costituzionali» che sarebbero stati a poco a poco svegliati dai giudici di Lussemburgo.

La presenza dell’Alta Autorità sottraeva, infatti, il monopolio decisionale alla mera volontà statale, nell’alveo di una nuova struttura, appunto costituzionale, come riconosciuto nella storica sentenza *Van Gend en Loos*. Attraverso un’interpretazione teleologica dell’odierno art. 267 TFUE (già art. 177 TCEE), quale prova «del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un’autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici»<sup>24</sup>, veniva affermata l’esistenza di «un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce

---

<sup>22</sup> Così M. ABVELJ, *Values, Constitutionalism and the Viability of European Integration*, in M. Avbelj (a cura di), *The Future of EU Constitutionalism*, cit., 37.

<sup>23</sup> Cfr. O. 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*, cit., 247.

<sup>24</sup> Punto II, lett. b, del *cons. in dir. sent. Van Gend en Loos*.

come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini»<sup>25</sup>

È soltanto in seguito alla citata sentenza *Stauder*<sup>26</sup> che può parlarsi di Costituzione europea in senso *assiologico-sostanziale*, riconoscendo la Corte di Giustizia per la prima volta la tutela dei diritti fondamentali, tutela che rappresenta la «spia»<sup>27</sup> più evidente della costituzionalizzazione dell'ordinamento.

Sul punto non è di poco conto la considerazione che la stessa Corte di Giustizia ha da tempo riconosciuto che «il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma d'accordo internazionale, costituisce la *carta costituzionale* di una comunità di diritto»<sup>28</sup> e 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>29</sup>.

#### *4. Il potere costituente europeo.*

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> Ritiene essere la prima tappa per la nascita della Costituzione europea J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa* (1999), trad. it. F. Martines, Bologna, 2003, 37.

<sup>27</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Mezzetti, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2022, 10.

<sup>28</sup> Corte di Giustizia, parere n. 1/1991.

<sup>29</sup> Corte di Giustizia, C-294/83, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo*, sentenza del 23 aprile 1986.

La Costituzione europea ha, dunque, radici consuetudinarie<sup>30</sup>, come la Costituzione inglese, svolgendo la Corte di Giustizia un ruolo del tutto assimilabile a quello proprio del potere costituente<sup>31</sup>, ruolo condiviso insieme agli Stati membri.

Come si è evidenziato nel paragrafo precedente, l'emersione dei diritti fondamentali in seno all'ordinamento europeo è avvenuta ad opera del giudice di Lussemburgo, senza il cui apporto la Costituzione europea, molto probabilmente, non sarebbe mai venuta alla luce. Nel svolgere tale ruolo interpretativo, dunque, parallelamente viene esercitata una funzione costituzionale, differente, però, rispetto a quella esercitata dalle Corti Costituzionali

---

<sup>30</sup> Su tale natura consuetudinaria si vedano, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., 175; G. QUADRI, *La Costituzione europea*, in *Il Consiglio di Stato*, 51, 12/2000, 2533; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005, 118; G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, 2014, 379; A. RUGGERI, *La "fondamentalità" dei diritti fondamentali*, cit., 158.

<sup>31</sup> Sul ruolo fondamentale della Corte di Giustizia la dottrina sembra essere quasi del tutto unanime, potendosi rintracciare vari orientamenti sulla qualificazione del ruolo da essa svolto; segnatamente vedi A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo «intercostituzionale»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2001 nonché in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2001*, Torino, 2002, 241; L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, cit., 30; P. CRAIG, *Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2002, 362; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa* (1999), cit., 45 nonché 458; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., 163; G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, 10 nonché 116; G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, cit., 392; P. HÄBERLE, *Il costituzionalismo come progetto della scienza*, in *Nomos*, 2/2018, 9; A. RIDOLFI, *L'ordinamento comunitario dalla nascita al Trattato di Maastricht*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2021, 277.

degli Stati membri. Invero, come è stato efficacemente affermato, «nessuno affermerebbe che in assenza di questi organi costituzionali, non si avrebbero società democratiche. Al contrario, a livello europeo è molto difficile immaginare una società democratica senza il lavoro di Lussemburgo e Strasburgo»<sup>32</sup>.

Anche l'opera creativa più audace del giudice delle leggi – ad esempio attraverso l'elaborazione dei cd. nuovi diritti<sup>33</sup> – trova il suo fondamento, diretto o indiretto, nel testo costituzionale a partire dall'art. 2 Cost.; la Corte di Giustizia ha, invece, “creato” essa stessa quel testo ed in particolare l'equivalente a livello europeo dell'art. 2 Cost., dapprima affermatosi in via consuetudinaria, per poi essere puntualmente razionalizzato.

Come è noto, infatti, l'opera del giudice europeo è stata positivizzata, attraverso la ricognizione e la formalizzazione dei diritti fondamentali dallo stesso riconosciuti, in sede di elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, equiparata a tutti gli effetti ai Trattati, a seguito del Trattato di Lisbona (e segnatamente dall'art. 6, par. 3, TUE). D'altronde ammettere che la Carta di Nizza svolga funzioni ricognitive equivale a sostenere che tali diritti fondamentali erano già previamente riconosciuti attraverso l'opera della giurisprudenza europea.

---

<sup>32</sup> Cfr. A. VON BOGDANDY, *I giudici costituzionali nella società europea. Atti del convegno svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta 21 marzo 2022*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 9.

<sup>33</sup> D'obbligo il rinvio a N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990.

Come è stato autorevolmente sostenuto, ritenere che la Carta di Nizza abbia svolto soltanto una funzione ricognitiva sarebbe, però, del tutto riduttivo, tenuto conto che la stessa offre una tutela maggiore<sup>34</sup> rispetto al quadro dei diritti precedenti riconosciuti<sup>35</sup>. La stessa, inoltre, viene quotidianamente interpretata, aggiornata ed implementata dalla Corte di Giustizia<sup>36</sup>, nel segno di una tutela dei diritti sempre più integrata<sup>37</sup>.

Sebbene la Carta abbia iniziato a produrre i suoi effetti ben prima dell'affermazione della sua portata<sup>38</sup>, è soltanto con il riconoscimento del suo rango che il suo impatto in seno all'ordinamento inter-livello può essere qualificato come vera e propria svolta costituzionale. Proprio per evitare il «traboccamento»<sup>39</sup> della Carta, ovvero il rischio – ove i contenuti

---

<sup>34</sup> Cfr. A. SPADARO, *Verso la Costituzione europea: il problema delle garanzie giurisdizionali dei diritti*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, cit., 132.

<sup>35</sup> In particolare l'avanzamento più importante si è avuto in tema di diritti sociali, come evidenziato alla nota 67, alla quale si rinvia.

<sup>36</sup> In tal senso A. RUGGERI, *La "fondamentalità" dei diritti fondamentali*, cit., 158.

<sup>37</sup> ... anche sul piano convenzionale e specificatamente con quello della CEDU. Sul rapporto tra CEDU, Carta di Nizza e Costituzioni nazionali v. E. GIANFRANCESCO, *Incroci pericolosi: CEDU, Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte Costituzionale, Corte di giustizia e Corte di Strasburgo*, in *Rivista AIC*, 1/2011.

<sup>38</sup> In tal senso le opinioni di Aa.Vv. in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, cit.

<sup>39</sup> Espressione di A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2018, 150 ritenuto il

normativi della stessa risultino corrispondenti ad analoghi contenuti della Costituzione italiana – di un occulto sindacato diffuso di costituzionalità, la Corte Costituzionale italiana ha provato a mitigare tale rischio con la sentenza n. 269 del 2017, poi «temperata»<sup>40</sup> grazie a diversi aggiustamenti<sup>41</sup>.

Ma la Costituzione europea non è costituita soltanto dalla Carta di Nizza, potendosi definire “composita”; come è stato autorevolmente sostenuto, infatti, «the European Constitution was not “given” in a specific constitutional moment by a single authority. There was no single event which created a European Constitution, but only an accumulation of steps of diverse legal character»<sup>42</sup>. Gli stessi Trattati non possono che essere parte della Costituzione europea, essendo in essi contenute le regole del gioco politico, oltre che il cuore della tavola valoriale fondante l’Unione.

A tal fine, sembra opportuno provare a verificare la presenza nella Costituzione Europea dei caratteri richiesti come necessari

---

“padre putativo” della sent. n. 269/2017, nonostante la firma del giudice redattore porti un altro nome, ovvero quello di Marta Cartabia.

<sup>40</sup> Espressione di C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 16.

<sup>41</sup> Ed in particolare a partire dalla successiva ord. n. 117/2019 e dalle successive sentt. nn. 20, 63 e 112 del 2019, 11 e 44 del 2020; 182 del 2021, 13, 54, 67, 149 e 198 del 2022.

<sup>42</sup> Cfr. A. PETERS, *The constitutionalisation of the European Union – Without the Constitutional Treaty*, in S.P. Riekman, W. Wessels (a cura di), *The Making of a European Constitution. Dynamics and Limits of the Convention Experience*, Wiesbaden, 2006, 51.

dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, ovvero se in tale ordinamento sia possibile riscontrare la tutela dei diritti fondamentali e la separazione dei poteri<sup>43</sup>.

### *5. Dalla separazione alla condivisione dei poteri.*

Chiarita in senso positivo la prima domanda, occorre sin da subito riscontrare come non possa compiutamente parlarsi di separazione dei poteri, ma di «condivisione»<sup>44</sup> degli stessi. La complessità ordinamentale dovuta alla natura *sui generis* dell'Unione non ha sino ad ora consentito, né almeno in futuro prevedibile probabilmente consentirà, una rigida separazione di stampo classico secondo la nota tripartizione di Montesquieu<sup>45</sup>. Il noto filosofo francese evidenziava, infatti come «chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin dove non trova limiti [...]. Perché non si possa abusare del potere occorre che [...] il potere arresti il potere»<sup>46</sup>.

Lo scopo della teoria della separazione dei poteri è quindi quello di evitare che siano concentrate nelle mani di un unico potere le tre

---

<sup>43</sup> In tema il contributo di F. FABBRINI, *La separazione dei poteri nell'Unione Europea*, in *Centro studi sul federalismo*, 22 dicembre 2022.

<sup>44</sup> Cfr. S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, *Quaderni Costituzionali*, 3/2022, 474.

<sup>45</sup> Si veda, MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, trad. it. R. Derathè, Milano, 1989.

<sup>46</sup> *Ivi*, libro XI, cap. IV,

funzioni dello Stato. È possibile affermare che tale concentrazione non vi sia nell'ordinamento europeo?

Stante l'indipendenza della magistratura propriamente europea (Tribunale e Corte di Giustizia), nonché degli stessi giudici nazionali, nella loro qualità di giudici dell'Unione, il problema sembra porsi nei rapporti intercorrenti tra Parlamento, Consiglio e Commissione.

L'ordinamento europeo, però, ha adeguatamente predisposto un ampio sistema di *check and balances* al fine di evitare la concentrazione del potere nelle mani di un solo organo per impedire che diventi "sovrano". Emblematico il nome del procedimento legislativo ordinario, denominato a tal fine anche come procedura di *codecisione*, in cui l'iniziativa legislativa spetta alla Commissione ed indirizzata al Parlamento ed al Consiglio; soltanto nel caso di accordo tra tali organi l'atto legislativo viene adottato, altrimenti interverrà un comitato di conciliazione.

Pur non essendovi una rigida separazione, le procedure sono comunque strutturate in modo tale che i poteri non possano agire l'uno senza l'altro, rispettandosi così, sul piano teleologico, la prescrizione del noto filosofo francese.

## *6. Le Costituzioni parziali.*

Chiarito come la Costituzione Europea esista, peraltro già da tempo, è dunque possibile recidere il nesso tra il processo di federalizzazione, non ancora “compiuto” e che probabilmente non si compirà, e quello di costituzionalizzazione<sup>47</sup>.

Sul punto sembra opportuno ribadire come l’utilizzo del termine compiuto per il processo di costituzionalizzazione sembra inadeguato; come si è sopra evidenziato la Costituzione in quanto tale non è soltanto un atto, ma anche un processo e, pertanto, è in continuo divenire, non potendosi individuare un punto di arrivo perché non è possibile prevedere come la stessa muterà insieme alla società e sino a che punto la stessa possa mutare, rimanendo sempre in fondo sé stessa.

La peculiarità dell’esperienza costituzionale europea – che ha spinto autorevole dottrina a definirla *in progress*<sup>48</sup> – è da ascrivere alla sua estrema fluidità, cagionata dalla rapidità con la quale si sono verificati i cambiamenti già descritti, ovvero il passaggio da una forma di Stato liberale, sociale ed infine costituzionale di diritto,

---

<sup>47</sup> In tal senso anche l’opinione di P. CRAIG, *Costituzioni, costituzionalismo e l’Unione Europea*, cit., 374; S. BAER, *La carta europea dei diritti fondamentali, o dell’ambivalenza*, in *Diritto pubblico*, 2001, 908; C. PINELLI, *La Carta europea dei diritti e il processo di “costituzionalizzazione” del diritto europeo*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, cit., 57.

<sup>48</sup> Ed in particolare da A. RUGGERI, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in *Consulta Online*, 3/2018, 551.

sempre nell'alveo del medesimo ordinamento. Ed è per questo che la dottrina ha da tempo utilizzato l'espressione *processo di costituzionalizzazione*<sup>49</sup>.

Nonostante tale espressione possa apparire fuorviante, lasciando intendere che una Costituzione europea ancora non esista, essa rende al meglio l'immagine di una progressiva e reciproca parzializzazione degli ordinamenti, anche a livello costituzionale.

Sia a livello statale che sovranazionale occorre, infatti, abbandonare il dogma della pienezza della Costituzione, trasformatesi entrambe in parziali<sup>50</sup> nel segno di una vera e propria «osmosi» tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali<sup>51</sup>. Volgendo lo sguardo al nostro ordinamento, oltre alla clausola europea rappresentata dagli artt. 11 e 117, co. 1, Cost., l'esempio più calzante è quello rappresentato dall'art. 81 Cost., la cui matrice è

---

<sup>49</sup> In tema C. PINELLI, *La Carta europea dei diritti e il processo di "costituzionalizzazione" del diritto europeo*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, cit., 55.

<sup>50</sup> Sulla nozione di «Costituzione parziale» si rinvia a P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. II Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, cit., 455, nonché ID., *Il costituzionalismo come progetto della scienza*, cit., 3.

<sup>51</sup> Così P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione europea*, cit., 6 nonché ID., *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. II Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, cit., 456.

innegabilmente di origine europea, tanto da spingere autorevole dottrina a ritenere l'Unione come «costituente indiretto»<sup>52</sup>.

In altre parole, per potere individuare ed affermare la pienezza di una Costituzione è necessario che la stessa disponga, da sola, «di tutti gli elementi essenziali ed importanti dello Stato costituzionale al livello contemporaneo di sviluppo [...] e che ha organizzato almeno tre dei poteri presenti sul suo territorio secondo principi di divisione ed ha strutturato il tutto come stato unitario o federale»<sup>53</sup>.

Il carattere della pienezza non soltanto non è ascrivibile alla Costituzione europea, ma ormai da tempo, neanche alle Costituzioni nazionali, tenuto conto che gli elementi costitutivi di entrambi i livelli sono legali tra loro in una dimensione relazionale contraddistinta dalla parzialità, vero e proprio *topos* del presente lavoro.

Tentando, infatti, di applicare all'Unione gli schemi classici dello Stato nazionale, è emersa la sostanziale applicabilità di tali schemi al fenomeno europeo in quanto, però, essi stessi non possano più definirsi classici, essendosi a loro volta trasfigurati a livello

---

<sup>52</sup> Sul punto in particolare P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. II Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, cit., 459; R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova, 2004, 18; N. LUPO, *Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 4/2022, 495.

<sup>53</sup> Cfr. P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. II Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, cit., 455.

statale. Si è, così, ingenerata una connessione funzionale tra i due livelli, statale e sovranazionale, reciprocamente interdipendenti e non gerarchicamente ordinati.

Ma come fa a reggersi un sistema così complesso senza la rigida applicazione del sistema piramidale kelseniano?

### *7. Il paradosso della leale cooperazione.*

Dalla parzialità che connota l'ordinamento interlivello consegue l'impossibilità di individuare una *Grundnorm*, in senso kelseniano, posta a fondamento dell'ordinamento statale e di quello europeo. Entrambi gli ordinamenti, infatti, sono sovrani in senso parziale, il che, secondo la prospettiva kelseniana, significa che nessuno di essi è, in realtà, sovrano.

La possibilità che l'arma dei controlimiti, quale ultima roccaforte della sovranità, possa essere reciprocamente utilizzata conduce ad una situazione che sembra potersi al meglio descrivere con la più classica immagine da film western, il cd. stallo alla messicana, in cui nessuno può attaccare l'altro senza essere a propria volta attaccato. Una visione gerarchizzata e oppositiva dei controlimiti non può che essere causa di scontro e del collassamento dell'ordinamento.

La consapevolezza di questa impasse ha condotto le Corti – eccezion fatta per le peculiari situazioni di Polonia, Ungheria e Romania – a mutare prospettiva e ad accettare che l’ordinamento interlivello si regge sul (meta)principio della leale cooperazione di cui all’art. 4, par. 3, TUE, quale espressione della comune volontà di tenuta di tale ordinamento. Come efficacemente evidenziato da attenta dottrina, «non tutti i problemi di incompatibilità fra ordinamenti possono essere risolti “a colpi di primato”»<sup>54</sup>.

Tutti i moderni ordinamenti costituzionali democratici, in realtà – ivi compreso dunque quello dell’Unione Europea – sono retti da un (fragile) equilibrio legato al rispetto del principio di leale cooperazione tra le Istituzioni, ponendosi come unico autolimita la fedeltà. Tutte le regole poste al vertice del sistema sono, non a caso, sprovviste di sanzione.

Il dovere di fedeltà, espresso nell’ordinamento italiano dall’art. 54, co. 1, Cost., è una norma a tutti gli effetti «paradossale»<sup>55</sup> in quanto presuppone e non impone il suo rispetto; trattasi, dunque, di un dovere – anzi del dovere sul quale si regge l’ordinamento – che non è coattivamente, ma spontaneamente esigibile. Il paradosso è che

---

<sup>54</sup> Cfr. L.S. ROSSI, “*Un dialogo da giudice a giudice*”. *Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudizi nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *I Post di AISDUE*, 4/2022, 23 maggio 2022, 79.

<sup>55</sup> Cfr. L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., spec. 394. L’A. ritiene tale dovere il fondamento della ragionevolezza (391 ss.). Sulla paradossalità d’obbligo il rinvio a A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013.

tale norma è allo stesso tempo dotata del maggiore e del minor grado di prescrittività in seno all'ordinamento, dovendo essere osservata perché l'ordinamento si regga, ma non potendosene imporre il rispetto.

Qualora tale fedeltà dovesse difettare sia a livello istituzionale che del corpo sociale, l'ordinamento collasserebbe, indipendentemente dall'esistenza di qualsiasi tipo di controllo preventivamente predisposto ai fini della sua tenuta.

Le medesime considerazioni possono replicarsi sul piano sovranazionale; questo spiega, forse, il perché, nella sua giurisprudenza più recente, «la Corte di giustizia si riferisca sempre più spesso all'art. 4, par. 3, TUE per dare concretezza a quel principio di lealtà che, ancor più che un obbligo giuridico, emerge come il cemento che tiene insieme le parti di una costruzione giuridica così complessa come quella disegnata dai trattati e che, a volte, fatica a reggersi»<sup>56</sup>.

## *8. La chiave di volta del sistema: il rinvio pregiudiziale.*

---

<sup>56</sup> Così P. IANNUCELLI, *La sentenza Randstad, ovvero la Corte di giustizia si accontenta (apparentemente) di fare l'arbitro in casa sua*, in *Blog Aisdue*, 9 febbraio 2022, 1. Più in generale, sul principio di leale cooperazione è d'obbligo il rinvio a P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 391 ss.; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008 e da ultimo ad A.I. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, Napoli, 2019, spec. cap. VII., 117 e ss.

Affinché i due livelli, statale e sovranazionale, possano costantemente collaborare o cooperare i Trattati hanno predisposto il tramite dell'istituto del rinvio pregiudiziale<sup>57</sup>. È soltanto attraverso l'utilizzo di tale strumento, codificato oggi nell'art. 267 TFUE, che si dà l'opportunità al diritto europeo di prendere vita e di inverarsi, affermandosi la visione di un rinnovato e fecondo dialogo tra le Corti.

Definito dalla stessa Corte di Giustizia «chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai trattati»<sup>58</sup>, il rinvio pregiudiziale, in realtà, svolge la funzione di sostenere l'edificio europeo anche dal basso, costituendo le fondamenta dei pilastri<sup>59</sup> europei rappresentati dalle dottrine del primato e dell'effetto diretto, indissolubilmente legati l'un l'altro.

Emblematico esempio della connessione esistente tra di essi è rappresentato dalla storica sentenza *Van Gend en Loos*, con la quale veniva affermata per la prima volta l'efficacia diretta delle norme allora definite comunitarie. La Corte di Giustizia, infatti, traeva dalla

---

<sup>57</sup> Sugli effetti *erga omnes* delle sentenze pregiudiziali interpretative è d'obbligo il richiamo a E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronunzia*, Torino, 2012, spec. 211 ss. e M. BROBERG, N. FENGER, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford, 2014, 51 ss.

<sup>58</sup> Così Corte di Giustizia, parere n. 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), 18 dicembre 2014, punto 176, peraltro, di recente, richiamato dalla sentenza della Corte di Giustizia, 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA contro Rete Ferroviaria Italiana SpA, C-561/19, punto 27.

<sup>59</sup> Espressione di D. WYATT, A. DASHWOOD, *The Substantive Law of the EEC*, London, 1987, 28.

previsione di cui all'art. 177 TCEE (odierno art. 267 TFUE)<sup>60</sup> la conclusione che l'aver attribuito alla stessa le funzioni pregiudiziali «costituisce la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici»<sup>61</sup>.

Come è noto, lo scopo di tale disposizione è quello di garantire unità, certezza<sup>62</sup> e uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri. Ormai da tempo, accanto a questa funzione principale (o meglio originaria)<sup>63</sup>, si è affiancato un uso “alternativo” del rinvio pregiudiziale volto a svolgere, sia pure «in maniera indiretta, un controllo sulla compatibilità delle norme nazionali con il diritto dell'Unione»<sup>64</sup>, trasformandosi le questioni pregiudiziali in una «forma di sindacato non codificato e non dichiarato sulla “legittimità comunitaria” delle fonti nazionali»<sup>65</sup>.

Senza l'intuizione del rinvio pregiudiziale molto probabilmente oggi il fenomeno europeo sarebbe del tutto assimilabile a quello di

---

<sup>60</sup> Lo ricorda E. CALZOLAIO, *L'omesso rinvio pregiudiziale tra diritto europeo e diritto interno*, in *La cittadinanza europea*, 2/2016, 84.

<sup>61</sup> Punto II, lett. b, del *cons. in dir. sent. Van Gend en Loos*.

<sup>62</sup> In tema obbligatorio il rinvio a P. PESCATORE, *Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato CEE e la cooperazione tra la corte ed i giudici nazionali*, in *Il Foro italiano*, 109, 1/1986, 28.

<sup>63</sup> In tema tra tutti G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, 293 ss.

<sup>64</sup> *Ivi*, 294. In tema anche F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, in *Giustizia Insieme*, 23 ottobre 2021, par. 3.

<sup>65</sup> Così R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, cit., 239;

una classica organizzazione internazionale. Senza il costante collegamento con la Corte di Giustizia, non soltanto non sarebbero state enunciate le dottrine dell'effetto diretto e del primato, ma la tutela dei diritti fondamentali sarebbe rimasta esterna all'ordinamento europeo, affidata unicamente alla Cedu. Tale strumento, dunque, indirettamente, connota assiologicamente l'Unione, perché è dalla sua esistenza che è possibile discutere di una integrazione attraverso i diritti e attraverso le Corti.

La fondamentale importanza dell'istituto pregiudiziale ha trovato di recente ampio riconoscimento nella sentenza n. 67 del 2022<sup>66</sup>, nella quale la Corte Costituzionale ha avuto modo di

---

<sup>66</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 67 dell'11 marzo 2022 a commento della quale si segnalano i contributi di S. CATALANO, *Quando la forma prevale sulla sostanza. Note critiche alla sentenza n. 67 del 2022 della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4/2022; F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2022; S. FILIPPI, *Una inammissibilità che conferma l'impegno della Consulta nel dialogo con Lussemburgo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 4/2022; S. GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2/2022; A. LAMBERTI, *La condizione giuridica dello straniero e il godimento dei diritti sociali fondamentali: la recente giurisprudenza costituzionale (e il dialogo con la Corte di Lussemburgo)*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2022; B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*, 31 marzo 2022; G. PISTORIO, *Il diritto integrato, "figlio" del dialogo tra Corti*, in *Nomos*, 2/2022; A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo "dialogo" tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, in *Consulta Online*, 1/2022; V. PUPO, *Sulle discriminazioni degli stranieri nel settore della sicurezza sociale: una nuova pronuncia della Corte costituzionale all'esito di un caso di doppia pregiudizialità*, in *Consulta*

ribadirne la centralità in quanto garante della «piena efficacia al diritto dell'Unione»<sup>67</sup>, fungendo da “cerniera” tra gli ordinamenti e, dunque, da «motore della integrazione sovranazionale»<sup>68</sup>.

### *9. Tra l'obbligo di disapplicazione e l'obbligo di rinvio pregiudiziale dopo la sentenza Consorzio Italian Management II.*

La norma di chiusura di tale istituto è costituita dal terzo paragrafo dell'art. 267 TFUE, il quale sancisce l'obbligo di rinvio pregiudiziale posto a carico dei giudici avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno<sup>69</sup>. Tale obbligo rappresenta «per le sue finalità e per le sue implicazioni, uno dei principi fondamentali e più qualificanti dell'ordinamento

---

*Online*, 1/2022 nonchè, se si vuole, il mio F. TORRE, *L'assegno per il nucleo familiare sfugge dalla morsa della doppia pregiudizialità: occasione mancata o balzo in avanti per il dialogo tra Roma e Lussemburgo? (prime riflessioni a margine della sent. n. 67/2022)*, in *Consulta Online*, 2/2022.

<sup>67</sup> Punto 10.2 del *cons. in dir. sent. n. 67/2022*.

<sup>68</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo “dialogo” tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, cit., 255.

<sup>69</sup> In Italia tali sono, ormai, pacificamente, la Corte Costituzionale, la Corte di Cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti (nei giudizi di appello).

giuridico comunitario [...] quasi un principio strutturale dell'ordinamento giuridico comunitario»<sup>70</sup>.

Agli albori del nascente art. 177 CEE – forse per il desiderio di stimolare il massimo il ricorso a tale istituto «in un periodo in cui varie giurisdizioni nazionali di ultima istanza, anche per malintesi motivi di prestigio, non mostravano per esso particolare inclinazione e il meccanismo stentava quindi a prender quota»<sup>71</sup> – si era instaurato una sorta di “automatismo” tra la sottoposizione della questione pregiudiziale di interpretazione, davanti ad una giurisdizione di ultima istanza, ed il conseguente rinvio.

Tale iniziale approdo ermeneutico veniva mitigato il 6 ottobre del 1982, data in cui il giudice di Lussemburgo elaborava la famosa giurisprudenza CILFIT<sup>72</sup>, i cui criteri hanno rappresentato per lungo tempo i “sacri comandamenti” dell’obbligo di rinvio pregiudiziale<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Conclusioni dell’A.G. A. Tizzano presentate in data 21 febbraio 2002 nella causa C-99/00, *Kenny Roland Lyckeskog*, punto 64.

<sup>71</sup> Cfr. A. TIZZANO, commento a margine della sentenza *Corte di Giustizia, 6 ottobre 1982, Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo Spa contro Ministero della sanità, C-283/81*, in *Il Foro italiano*, 106, 3/1983, 64.

<sup>72</sup> Corte di Giustizia, 6 ottobre 1982, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo Spa contro Ministero della sanità, C-283/81*.

<sup>73</sup> ... tanto da essere paragonati ad un «Titano immobile» dall’A.G. M. Bobek nelle sue Conclusioni presentate in data 15 aprile 2021 nella causa *Consorzio Italian Management II*, punto 123. A commento di tali Conclusioni R. TORRESAN, *La giurisprudenza Cilfit e l’obbligo di rinvio pregiudiziale interpretativo: la proposta “ribelle” dell’avvocato generale Bobek*, in *Eurojus*, 19 aprile 2021; P. DE PASQUALE, *La (finta) rivoluzione dell’avvocato generale Bobek: i criteri CILFIT nelle conclusioni alla causa C-561/19*, in *Osservatorio DUE*, maggio 2021; G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI, *Rivedere CILFIT? Riflessioni giuscomparatistiche sulle conclusioni dell’avvocato generale Bobek nella causa Consorzio Italian management*, in *Giustizia*

Nonostante siano stati aspramente contestati sia dalla dottrina<sup>74</sup>, che da una lunga schiera di Avvocati Generali<sup>75</sup>, tali criteri non sono mai stati messi in discussione dalla Corte di Giustizia neanche nella recente sentenza *Consorzio Italian Management II*<sup>76</sup> in cui ne è stata confermata la piena validità, pur introducendosi alcuni significativi elementi di novità che hanno definitivamente “smitizzato” alcune suggestioni dottrinali<sup>77</sup>.

---

*Insieme*, 17 giugno 2021; F. LIGUORI, *Sulla riformulazione dei criteri CILFIT: le Conclusioni dell’A.G. Bobek nel caso Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, in *European Papers*, 6, 2/2021, 9 ottobre 2021, 955 ss.

<sup>74</sup> Si veda, ad esempio, il commento di E. D’ALESSANDRO, *Intorno alla «Théorie de l’acte clair»*, in *Giustizia civile*, 11/1997, 2882 ss.

<sup>75</sup> Si segnalano in tal senso le Conclusioni degli Avvocati Generali F.G. Jacobs presentate in data 13 luglio 1997 nella causa C-338/95, *Wiener S.I. GmbH contro Hauptzollamt Emmerich*, punti 58 e 65; C. Stix-Hackl presentate in data 12 aprile 2005 nella causa C-495/03, *Intermodal Transports BV v Staatssecretaris van Financiën*, punto 99; D. Ruiz-Jarabo Colomer presentate in data 30 giugno 2005 nella causa C-461/03, *Gaston Schul Douane-expediteur BV contro Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, punto 52; N. Wahl presentate in data 13 maggio 2015 nelle cause riunite C-72/14 e C-197/14, *X e T. A. van Dijk*, punto 62. Addirittura i criteri CILFIT sono stati contestati prima ancora che venissero alla luce dall’A.G. Francesco Capotorti, nelle Conclusioni presentate in data 13 luglio 1982 proprio nella causa *Cilfit*, il quale si spinse a definire «aberrante» la teoria dell’atto chiaro, cardine della giurisprudenza CILFIT.

<sup>76</sup> Corte di Giustizia, 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA contro Rete Ferroviaria Italiana SpA*, C-561/19.

<sup>77</sup> Si condivide l’opinione di M. LIPARI, *L’obbligo di rinvio pregiudiziale alla CGUE, dopo la sentenza 6 ottobre 2021, C-561/2019: i criteri Cilfit e le preclusioni processuali*, Testo aggiornato della relazione svolta al Seminario *CILFIT revisited or CILFIT again? Riflessioni a margine della sentenza Consorzio Italian Management, C-561/19*, Milano 19 novembre 2021 (a cura di M. Condinanzi, C. Amalfitano), in *Giustamm*, 12/2021, 14 dicembre 2021. Del medesimo avviso anche G. GENTILE, M. BONELLI, *La jurisprudence des petits pas: C-561/19, Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA v Rete Ferroviaria Italiana SpA*, in *REALaw.blog*, 26 novembre 2021; X. ARZOZ, *The constitutional review of national Courts’ compliance*

Alla luce dei criteri CILFIT, rivisti alla luce della recente sentenza *Conorzio Italian Management II*, il giudice di ultima istanza è esonerato dall'obbligo di rinvio pregiudiziale quando «la corretta applicazione (*rectius* interpretazione) del diritto comunitario si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi»<sup>78</sup>.

Di notevole rilievo la modifica apportata dalla sentenza *Conorzio Italian Management II*, con la quale viene sostituito il termine “applicazione” con il più corretto “interpretazione”<sup>79</sup>; l'applicazione di una norma a un determinato caso, infatti, «richiede sempre, logicamente e praticamente, l'identificazione del significato e della portata di quella norma, senza la quale non si giunge a stabilire che essa è adatta al caso di specie, né a trarre dal suo contenuto tutte le conseguenze riferibili al caso»<sup>80</sup>. Tale precisazione, apparentemente scontata, si rendeva assolutamente necessaria alla luce delle Conclusioni presentate dall'Avvocato Generale M. Bobek

---

*with the obligation to refer preliminary questions after Conorzio Italian Management*, in *REALaw.blog*, 28 gennaio 2022. In senso contrario si vedano, invece, F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, cit. e P. DE PASQUALE, *Inespugnabile la roccaforte dei criteri CILFIT (causa C-561/19)*, in *BlogDue*, 18 ottobre 2021, 2 i quali entrambi ritengono che la sentenza in questione non abbia introdotto «elementi di grande novità».

<sup>78</sup> Punto 16 sentenza *Cilfit*, punti 33 e 39 sentenza *Conorzio Italian Management II*.

<sup>79</sup> Ad evidenziarlo è A. OBERT, *Fortentwicklung der CILFIT-Judikatur – kein Paradigmenwechsel, aber etwas mehr Ehrlichkeit und erhöhte Anforderungen an die nationalen Gerichte*, in *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, 19, 1/2022, 13 e ss.

<sup>80</sup> Cfr. Conclusioni dell'A.G. F. Capotorti, 13 luglio 1982, causa *Cilfit*.

nella medesima causa con cui veniva, nuovamente, messa in discussione la *vexata quaestio* tra interpretazione e applicazione.

La sentenza *Consorzio Italian Management II* è, altresì, degna di nota per aver messo la parola fine<sup>81</sup> ad una rigida interpretazione dei criteri CILFIT<sup>82</sup>, che aveva condotto l'Avvocato Generale N. Wahl a sostenere che «incontrare un “vero” caso di *acte clair* sarebbe probabile, nella migliore delle ipotesi, quanto l'incontro con un unicorno»<sup>83</sup>. Per anni il dibattito dottrinale si era diviso tra chi sosteneva che tali criteri costituissero una doverosa “*checklist*”, e chi,

---

<sup>81</sup> Lo evidenzia D. PETRIĆ, *How to Make a Unicorn or “There Never Was an ‘Acte Clair’ in EU Law”: Some Remarks About Case C-561/19 Consorzio Italian Management*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 17/2021, 16 dicembre 2021, 307 ss.

<sup>82</sup> ... i quali prevedono che «prima di giungere a tale conclusione, il giudice nazionale deve maturare il convincimento che la stessa evidenza si imporrebbe anche ai giudici degli altri Stati membri ed alla Corte di giustizia. Solo in presenza di tali condizioni il giudice nazionale può astenersi dal sottoporre la questione alla Corte risolvendola sotto la propria responsabilità. Tuttavia, la configurabilità di tale eventualità va valutata in funzione delle caratteristiche del diritto comunitario e delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta. Va innanzitutto considerato che le norme comunitarie sono redatte in diverse lingue e che le varie versioni linguistiche fanno fede nella stessa misura: l'interpretazione di una norma comunitaria comporta quindi il raffronto di tali versioni. Deve poi osservarsi, anche nel caso di piena concordanza delle versioni linguistiche, che il diritto comunitario impiega una terminologia che gli è propria. D'altronde, va sottolineato che le nozioni giuridiche non presentano necessariamente lo stesso contenuto nel diritto comunitario e nei vari diritti nazionali. Infine, ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi»: Punti 16-20 sentenza *Cilfit*.

<sup>83</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale N. Wahl, presentate in data 13 maggio 2015, nelle cause riunite C-72/14 e C-197/14, *X e T. A. van Dijk*, punto 62.

invece, riteneva si trattasse di un semplice “*kit di strumenti*” per stabilire la sussistenza o meno di ragionevoli dubbi.

Chiarito come l’obbligo di rinvio pregiudiziale sussista soltanto in presenza di dubbi interpretativi sulla compatibilità della norma interna con la normativa europea, ne consegue che, nel caso in cui tali dubbi non dovessero esserci ed il giudice di ultima istanza<sup>84</sup> dovesse essere assolutamente certo circa la sussistenza di un contrasto, questi non potrà esimersi dal procedere alla disapplicazione della contraria previsione interna secondo il noto obbligo discendente dalla regola *Simmenthal*<sup>85</sup>.

L’obbligo di disapplicazione precede, dunque, sia cronologicamente che logicamente quello di rinvio, dovendo il giudice adempiervi in via principale.

---

<sup>84</sup> In tema è stato autorevolmente sostenuto che non sia da escludere che «in presenza di una violazione sistemica e conclamata del diritto dell’Unione da parte di un giudice non di ultima istanza, possa insorgere una responsabilità dello Stato sotto vari profili»: così F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell’obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, 164 il quale richiama le Conclusioni dell’A.G. L.A. Geelhoed, presentate in data 3 giugno 2003, nella causa C-129/00, Commissione contro Repubblica Italiana, punto 63 in cui veniva affermato che «se i giudici di grado inferiore interpretano e applicano sistematicamente in modo erraneo determinate parti del diritto comunitario, ciò possa scoraggiare gli interessati sia dall’agire in giudizio sia dal ricorrere in appello. Anche se tale giurisprudenza si produce ad un livello relativamente basso nella gerarchia dell’ordinamento giudiziario nazionale, è possibile ravvisare in una situazione di questo genere elementi che consentono di accertare una violazione del Trattato».

<sup>85</sup> Il giudice è infatti tenuto a «garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all’occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»: punto 24 sentenza *Simmenthal*.

L'abnorme produzione legislativa, e conseguentemente giurisprudenziale, posta sui vari livelli ordinamentali<sup>86</sup> rende, comunque, non sempre semplice la valutazione circa il grado di certezza raggiunto, risultando così spesso vano il tentativo di ridurre il carico di lavoro che sommerge la Corte di Giustizia sotteso ai criteri CILFIT.

La previsione di cui all'art. 267, par. 3, TFUE, pur mitigata dalla giurisprudenza CILFIT, si pone, dunque, come norma di chiusura per assicurare il corretto funzionamento del sistema giurisdizionale europeo, garantendo lo scambio di materiale giurisprudenziale tra le Corti e consentendo al diritto europeo di evolversi. In realtà tale obbligo è, formalmente, sprovvisto di una diretta sanzione, ipotizzandosi a livello giurisprudenziale diversi rimedi a fronte di tale violazione<sup>87</sup>, ma nessuno dei quali astrattamente sufficiente a colmarla.

Il sistema si regge, dunque, sulla fiducia nel dialogo e nello scambio «da giudice a giudice»<sup>88</sup>, non potendo l'imposizione di tale strumento assolvere a tale funzione. Il rinvio pregiudiziale sembra, così, costituire non soltanto la chiave per assicurare il rispetto del principio della leale cooperazione, ma la sua più emblematica

---

<sup>86</sup> Tra cui un rilievo sempre crescente ha avuto la C.E.D.U.

<sup>87</sup> In tema, per tutti, si veda il contributo di F. FERRARO, *The Consequences of the Breach of the Duty to make Reference to ECJ for a Preliminary Ruling*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, 589 ss.

<sup>88</sup> Parla di dialogo «de juge à juge» R. JOLIET, *L'article 177 du traité CEE et le renvoi préjudiciel*, in *Rivista di diritto europeo*, 1991, 603.

rappresentazione. Le Corti devono dialogare affinché l'ordinamento interlivello, così come è oggi strutturato, si regga, non potendosi, però, di fatto alle stesse imporsi tale dialogo.

### *10. Il rinvio pregiudiziale nel caso RS: un nuovo manuale dei controlimiti?*

Non sempre, però, il rinvio pregiudiziale assolve a questa funzione cooperativa...

Si colloca nel filone relativo alla tutela dello Stato di diritto la sentenza *RS*<sup>89</sup>. In particolare la Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova, Romania), con rinvio datata 7 luglio 2021, interrogava la Corte di Giustizia sul delicato tema della indipendenza della magistratura.

Nel caso in questione i giudici di Lussemburgo affermavano che la clausola di cui all'art. 4, par. 2, TUE non può essere invocata in

---

<sup>89</sup> Corte di Giustizia, C-430/21, *Rs*, sentenza del 22 febbraio 2022. A commento di tale sentenza si vedano, D. GALLO, *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2022, 374 ss.; G. VOSA, *La tutela dello "Stato di diritto" in Romania: verso un mutamento costituzionale strutturale del diritto dell'Unione*, in *Federalismi*, 22/2022, 10 agosto 2022, 184 ss. nonché ID., *Sulla problematica tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea: spunti di diritto costituzionale e comparato a partire dal "caso Romania"*, in *DPCE online*, 4/2022, 1983 ss.; P. FARAGUNA, *La Corte di giustizia alle prese con identità costituzionali incostituzionali*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2022, 636 ss.

tema di indipendenza dei giudici, trattandosi questo di un requisito essenziale dell'intero ordinamento europeo, tanto da connotarne i valori fondamentali riconosciuti dall'art. 2 TUE.

Apparentemente sembrerebbe non esserci nulla di nuovo sotto il sole rispetto alle pronunce nei confronti di Ungheria e Polonia; in realtà tale sentenza merita particolare attenzione perché pone nuovamente al centro dell'indagine la categoria dei controlimiti, nella peculiare e scottante veste delle identità costituzionali nazionali.

In particolare la Corte di Giustizia ha evidenziato come, nel caso in cui «la Corte costituzionale di uno Stato membro ritenga che una disposizione del diritto derivato dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia, violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale di detto Stato membro, tale Corte costituzionale deve sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di una domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, al fine di accertare la validità di tale disposizione alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE»<sup>90</sup>.

Al fine di detenere l'ultima parola, la Corte pone degli ulteriori sviluppi alla sentenza *Torresi*<sup>91</sup>, e salda la norma di cui all'art. 4, par.

---

<sup>90</sup> Punto 71, sentenza *Rs*.

<sup>91</sup> Corte di Giustizia, C-58/13 e C-59/13. *Angelo Alberto Torresi e Pierfrancesco Torresi contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata*, sentenza del 17 luglio 2014.

2, TUE al rinvio pregiudiziale di validità<sup>92</sup>; in tema di violazione delle identità nazionali da parte di norme europee la Corte di giustizia si è dichiarata essere l'unico organo competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione, nonostante spetti «alle Corti Costituzionali stabilire il contenuto di quello che rientra nell'identità nazionale del proprio ordinamento»<sup>93</sup>

La Corte ha evidenziato come, nonostante la stessa, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, possa «essere chiamata a verificare che un obbligo del diritto dell'Unione non attenti all'identità nazionale di uno Stato membro, [...] tale disposizione non ha né lo scopo né l'effetto di autorizzare la Corte costituzionale di uno Stato membro, in violazione degli obblighi ad essa incombenti in forza, in particolare, dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, nonché dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, a disapplicare una norma del diritto dell'Unione, con la motivazione che tale norma non rispetti l'identità nazionale dello Stato membro interessato come definita dalla Corte costituzionale nazionale»<sup>94</sup>.

Il tema della interpretazione delle identità costituzionali nazionali<sup>95</sup> era già stato sollevato nella ordinanza n. 24/2017 dalla

---

<sup>92</sup> D. GALLO, *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, cit., 377.

<sup>93</sup> Cfr. L.S. ROSSI, “*Un dialogo da giudice a giudice*”. *Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudizi nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, cit., 83.

<sup>94</sup> Punti 69 e 70, sentenza *Rs*.

<sup>95</sup> Sull'argomento in questione si veda, M. LUCIANI, *Chi ha paura dei controlimiti?* Intervento al Convegno su *Aspettando la Corte Costituzionale. Il caso Taricco e i rapporti tra diritto penale e diritto europeo*, in *Rivista AIC*, 4/2016, 76 in

Corte Costituzionale, la quale aveva evidenziato come la Corte di Giustizia non potesse «essere ulteriormente gravata dall'onere di valutare nel dettaglio se [il diritto europeo] 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 nazionale»<sup>96</sup>.

La rivendicazione da parte dei giudici di Lussemburgo si pone in linea di continuità con la giurisprudenza inaugurata, qualche giorno prima, con i casi polacchi ed ungheresi. La significativa valenza costituzionale di tale pronunce in tema di prescrittività dell'art. 2 TUE è assolutamente innegabile; è altrettanto indubbio, però, che tale norma sia stata utilizzata dalla Corte di Giustizia nella sua veste conflittuale, senza la ricerca di una soluzione “mite”<sup>97</sup>.

Che tale atteggiamento portatore di una concezione prettamente gerarchica sia destinato soltanto al gravissimo problema della

---

cui viene aspramente criticato il ruolo della Corte di Giustizia quale unico custode e interprete delle identità costituzionali nazionali, ritenendo che tale compito debba spettare alle Corti Costituzionali. In termini diversi si segnala anche il lavoro di P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2016, 574 ss. in cui viene invece prospettato che tale compito di interpretazione spetti a soggetti istituzionali caratterizzati da una piena politicità.

<sup>96</sup> Punto 6 del *cons in dir.*, ord. n. 24/2017.

<sup>97</sup> Per riprendere la fortunata immagine di G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992.

indipendenza della magistratura che attanaglia i sopracitati Paesi è un interrogativo che potrà trovare risposte soltanto nei prossimi anni.

### *11. Un rinvio pregiudiziale “discendente”?*

L'affermazione dell'identità costituzionale europea, in seno alle sopracitate pronunce, costituisce la più emblematica espressione della vigenza di un ordinamento costituzionale. Così come per i controlimiti a livello interno, anche tali valori possono essere utilizzati in chiave oppositiva o dialogica.

Il modo di essere dell'ordinamento interlivello presuppone, però, la leale collaborazione tra i due livelli affinché lo stesso possa reggersi, collaborazione che – come poc'anzi chiarito – viene assicurata dall'utilizzo del rinvio pregiudiziale<sup>98</sup>.

Tale strumento connota, dunque, ontologicamente e, indirettamente, anche deontologicamente l'ordinamento, che vuole e pretende il dialogo tra i giudici ai fini della sua tenuta.

---

<sup>98</sup> Con riferimento all'ordinamento italiano si segnala il recente studio che enumera ed inquadra tutti i rinvii pregiudiziali sino alla data del 31.12.2022 di J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2023.

Come efficacemente osservato<sup>99</sup>, però, la comunicazione tra livelli è assicurata soltanto in fase ascendente, non essendo possibile per la Corte di Giustizia rivolgersi in via pregiudiziale alle Corti Costituzionali.

Nell’ottica di un rinnovato e paritario dialogo tra Corti, portatore di una visione dialogica dei reciproci controlimiti – non certamente ascrivibile al tono delle recenti controversie con le Corti ungheresi, polacche e rumene – potrebbe essere ipotizzabile l’introduzione di un rinvio pregiudiziale «discendente» dalla Corte di Giustizia alle Corti Costituzionali al fine di ottenere un’interpretazione “autentica” dei principi fondamentali nazionali, nei casi di «non immediata evidenza»<sup>100</sup>.

La risoluzione dei conflitti dipende, in ultima analisi, dalla volontà di risolverli attraverso il dialogo. Il rinvio pregiudiziale discendente potrebbe rappresentare un ulteriore strumento per favorirlo, traendone così beneficio l’ordinamento interlivello in sé considerato.

La Corte di Giustizia potrebbe anch’essa, così, spostare l’attenzione dall’ultima alla prima parola ed intavolare un proficuo scambio nel segno di un approccio non rigidamente improntato a schemi gerarchici che rischia di condurre alla rottura ordinamentale.

---

<sup>99</sup> Da A. RANDAZZO, *La teoria dei controlimiti riletta alla luce del Trattato di Lisbona: un futuro non diverso dal presente?*, in *Diritti comparati*, 7 febbraio 2011, 2.

<sup>100</sup> Punto 6 del *cons in dir.*, ord. n. 24/2017.

È, infatti, l'ordine delle questioni a determinare la direzione della controversia, potendo il giudice, in base alla propria sensibilità, influire in maniera decisiva sull'esito finale della stessa, tenendo conto non soltanto della propria pregressa giurisprudenza ma anche di quella dell'altra Corte, o meglio, delle altre Corti Costituzionali.

## CONCLUSIONI

*Il paradosso della svolta federale: “Mai  
senza l’altro”.*

Le conclusioni alle quali si è pervenuti sembrano consentire di poter rispondere alla domanda posta all'inizio del presente lavoro circa i possibili esiti del processo di federalizzazione.

Ripercorrendo a ritroso questo lavoro, la tesi della futura nascita degli Stati Uniti d'Europa può farsi risalire sino al Risorgimento, rappresentando l'obiettivo ultimo che animava i padri fondatori nella costituzione delle Comunità Europee. Abbandonato per motivi di opportunità politica, in ragione del funzionalismo monnettiano, a tale obiettivo sembra doversi astrattamente tendere nel segno di una futura Europa (più) unita.

Come si è già anticipato, mutuando la tesi aristotelica su "atto" e "potenza", occorre verificare se tale processo sia compatibile tanto con i caratteri propri della natura *sui generis* europea, quanto con la tavola valoriale sul quale tale ordinamento è fondato.

La ragion d'essere di questa sorta di "doppia conformità" è dovuta alla connotazione assiologica che necessariamente deve darsi relativamente alla nozione di "potenza", tenuto conto che in astratto tutti i cambiamenti sono possibili, ma si possono prendere in considerazione soltanto quelli che rientrano nell'alveo della continuità ordinamentale. Inoltre, non sembra potersi scindere l'aspetto ontologico della natura dell'Unione e quello assiologico dei valori sui quali la stessa è fondata, essendo tali elementi strettamente interconnessi.

Alla luce dell'analisi svolta è possibile affermare come l'originario funzionalismo di Monnet da mezzo si sia trasformato in fine, connotando geneticamente l'ordinamento europeo. Tali "geni" funzionalisti si sono costituzionalmente trasformati, in virtù dei "geni costituzionali" a loro volta impiantati in seno ai Trattati. La caratteristica più evidente di questa miscellanea è la parzialità, da ritenersi, dunque, il tratto distintivo e maggiormente qualificante dell'ordinamento europeo, connotandone gli elementi costitutivi nonché la stessa Costituzione. Tale ordinamento si struttura e si modella, infatti, «secondo un paradigma dinamico, pluralista ed interculturale, e perciò si qualifica anch'esso come un "ordinamento misto"»<sup>1</sup>, che non aspira al monismo tipico della statualità.

Sul punto si condivide l'opinione di autorevole dottrina alla luce della quale il carattere della parzialità, piuttosto che rappresentare l'avvicinamento alla realizzazione dell'ordinamento federale, ne costituisce «il più grande allontanamento»<sup>2</sup>.

Il costituzionalismo nasce per limitare il potere, così come l'Unione Europea nasce per limitare gli Stati e la loro sovranità; l'evoluzione di tale fenomeno ha creato un sistema di reciproche

---

<sup>1</sup> Così L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 288 ss. nonché ID., *Identità culturale e governance europea*, in *Diritti fondamentali*, 1/2012, 10. Sull'ordinamento misto si veda, anche, S. CASSESE, *L'unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 10, 5/2000, 992.

<sup>2</sup> Cfr. J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa* (1999), trad. it. F. Martines, Bologna, 2003, 176.

limitazioni attraverso la reciproca conversione degli ordinamenti in parziali che rappresenta la massima espressione del costituzionalismo.

Mutuando in questo campo l'esperienza originalista nordamericana e valorizzando l'intenzione storica dei padri fondatori – il cd. *original intent* – autorevole dottrina ha evidenziato come sarebbe ironico se un'organizzazione, nata come strumento per contrastare gli eccessi dello statalismo, finisse per chiudere il cerchio e trasformarsi in un (super)Stato<sup>3</sup>.

La realizzazione degli Stati Uniti d'Europa significherebbe, dunque, il ritorno alla “pienezza” ed al tipico monismo statale, che renderebbe assolutamente privo di significato l'evocativo e quantomai attuale motto dell'Unione “*uniti nella diversità*”. Tale espressione riesce a cogliere appieno le tensioni insite nell'ordinamento inter-livello, volte alla *reductio ad unum*, e a un tempo alla loro separazione dei diversi livelli. È questa duplice tensione che tiene l'ordinamento in vita, ma costantemente in evoluzione e che consente alle identità, nazionali ed europea, di poter entrambe vivere l'una non a discapito dell'altra, ma a favore dell'altra.

---

<sup>3</sup> Opinione di J.H.H. WEILER, *Does Europe need a Constitution? Demos, telos and the German Maastricht decision*, in *European law journal*, 1995, 248, il quale testualmente: «it would be more than ironic if a polity set up as a means to counter the excesses of statism ended up by coming round full circle and transforming itself into a (super)state. It would be equally ironic if the ethos which rejected the boundary abuse of the Nation-State gave birth to a polity with the same potential for abuse».

Come si è avuto modo di affermare, infatti, anche le tavole valoriali dell'Unione e degli Stati membri sono parziali, tra loro reciprocamente intrecciate, rispettando l'Unione l'identità costituzionale degli Stati ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE e volendo gli Stati farsi contagiare dal diritto europeo attraverso le clausole europee di apertura ivi presenti.

Il valore della diversità, definito autorevolmente anche come «principio della pluralità»<sup>4</sup>, si traduce nella parzialità ordinamentale che oltre a caratterizzare ontologicamente l'Unione, sembra, dunque, costituirne il fondamento deontologico: la parzialità non appartiene soltanto al *Sein*, ma ne caratterizza anche il *Sollen*.

L'ordinamento è parziale in quanto deve essere parziale; se così non fosse il peculiare equilibrio “cinetico” su cui lo stesso si regge si interromperebbe, e collasserebbe.

Potrebbe apparire paradossale, ma il verificarsi della svolta federale, lungi dal costituire un balzo in avanti in chiave di una maggiore integrazione, rappresenterebbe un ritorno alla “pienezza” del passato. Il rischio concreto è che i “sovranisti” di oggi, potrebbero diventare gli “europeisti” di domani.

L'Unione senza gli Stati membri in quanto tali, muterebbe radicalmente la sua natura e la sua tavola valoriale che non sarebbe più la stessa. Qualora si dovesse un giorno pervenire a tale evento lo

---

<sup>4</sup> Così L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto Pubblico*, 2/2001, 8.

stesso si porrebbe, dunque, in discontinuità con l'attuale quadro  
valoriale, generandosi una frattura ordinamentale.

Unione e Stati membri: “questo matrimonio non s’ha da fare né  
domani, né (forse) mai”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Il riferimento, ovviamente, ad A. MANZONI, *I promessi sposi*, Roma, 2021.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Attraverso lo Stato di diritto. Crisi e prospettive*, a cura di A. Lo Giudice, Napoli, 2022;

AA.VV., *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, 2020;

AA.VV., *Defending Checks and Balances in EU Member States*, a cura di A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt, Berlino, 2021;

AA.VV., *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, a cura di G. Azzariti, Napoli, 2022;

AA.VV., *Il Manifesto di Ventotene. Radici filosofiche e fondamenti culturali*, Roma, 2011;

Aa.Vv., in A. Rinella, L. Coen, R. Scarmiglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999;

AA.VV., in M. Gregorio, B. Sordi (a cura di), *Lo Stato Costituzionale. Radici e Prospettive. Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio Fioravanti. Firenze, 10 marzo 2023*, in *Biblioteca per la storia del pensiero giuridico moderno*, 139, Milano, 2023.

AA.VV., *Quo vadis Europa? Gegenwarts und Zukunftsfragen der europäischen Einigung*, Berlino, 2020;

AA.VV., *Rule of law vs. Majoritarian Democracy*, a cura di G. Amato, B. Barbisan, C. Pinelli, Oxford, 2021;

AA.VV., *Rule of law, culture e territori*, a cura di V. Carlino e G. Milani, in *Consulta OnLine*, aprile 2023;

AA.VV., *Ruolo delle Corti costituzionali nelle odierne democrazie*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2003;

AA.VV., *The Legal Construction of the Wider Europe*, in *European Law Journal*, 3/2003;

AA.VV., *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, a cura di A. Södersten, E. Hercock, in *Swedish Institute for European Policy Studies*, Report No. 1 (2023);

AA.VV., *Una Costituzione senza Stato*, a cura di G. Bonacchi, Bologna, 2001;

ABVELJ M., *Values, Constitutionalism and the Viability of European Integration*, in M. Avbelj (a cura di), *The Future of EU Constitutionalism*, Oxford, 2023;

ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2019;

ADINOLFI A., MORVIDUCCI C., *Elementi di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020;

AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008;

ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 1/2002;

ALBERTI J., *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2023;

ALBERTINI M., *La fondazione dello Stato europeo. Esame e documentazione del tentativo di De Gasperi nel 1951 e prospettive attuali*, in *Il Federalista*, 1/1977;

ALBINO S., *Continuità e rottura come problema giuridico*, in *Nomos*, 2/2017;

ALLEGRETTI U., *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, in Aa.Vv., *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Torino 27-29 ottobre 2011*, Napoli, 2014, nonché in *Rivista AIC*, 4/2012;

AMALFITANO C., D'AMICO M., LEONE S. (a cura di), *La Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Torino 2022;

AMALFITANO C., *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019;

AMATO A., *Disapplicazione giudiziale della legge e Carta di Nizza. Profili costituzionali*, Napoli, 2021;

AMATO A., *Giudice comune europeo e applicazione diretta della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE: Corte di giustizia e*

*Corte Costituzionale a confronto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1/2020;

AMATO G., *L'integrazione europea come problema costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2018;

AMATO G., *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, 2014;

AMATO G., *Riflessioni*, in Aa.Vv., *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali. Atti del XX Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Catania 14-15 ottobre 2005*, Padova, 2007;

ANDREATTA F., *L'Unione allargata come attore internazionale*, in *Il Mulino*, 5/2001;

ANGELI A., *Il principio di indipendenza e imparzialità degli organi del potere giudiziario nelle recenti evoluzioni della giurisprudenza europea e polacca*, in *Federalismi*, 4/2021, 10 febbraio 2021;

ANTONINI L., *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2002;

ANZON A., *La Costituzione europea come problema*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 3-4/2000;

ARENA A.I., *L'esternazione del pubblico potere*, Napoli, 2019;

ARENA A.I., *La costituzione come idea e come realtà storica (Appunti di Dottrina dello Stato)*, in *Diritti fondamentali*, 2/2019;

ARISTOTELE, *Metafisica*, in G. Reale (a cura di), Milano, 2000;

ARZOZ X., *The constitutional review of national Courts' compliance with the obligation to refer preliminary questions after Consorzio Italian Management*, in *REALaw.blog*, 28 gennaio 2022;

BAER S., *la carta europea dei diritti fondamentali, o dell'ambivalenza*, in *Diritto pubblico*, 2001;

BALDASSARRE A., *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 1991;

BARAGGIA A., *La condizionalità nell'Unione Europea: un meccanismo di federalizzazione?*, in G. Martinico, L. Pierdominici (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, 2023;

BARAGGIA A., *Ricatto democratico? L'utilizzo della condizionalità a protezione dello Stato di diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2023;

BARATTA R., *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, Milano, 2020;

BARBARESCHI S., *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Napoli, 2022;

BARBÉ E., JOHANSSON E., NOGUÉS E. (a cura di), *Beyond enlargement: The new members and new frontiers of the enlarged European Union*, Barcelona, 2003;

BARBERA A., *Esiste una "Costituzione europea"?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2000;

BARBERA A., *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2018;

BARBIERI S., *Quel che rimane della sentenza n. 269 del 2017: il finale (non previsto?) di un tentativo di ri-accentramento*, in *Eurojus*, 17 maggio 2021;

BARNARD C., PEERS S., *European Union Law*, Oxford, 2020;

BASTIANELLI R., *La Questione Dell'Alsazia e Della Lorena*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 82, 4 (328), 2015, 559 ss.;

BAUBÖCK R. (a cura di), *Debating European Citizenship*, Cham, 2019;

BECKER U., *EU-Enlargements and Limits to Amendments of the EC Treaty*, in *Jean Monnet Working Paper*, 15/2011;

BEDESCHI G. (a cura di), *Dizionario di filosofia*, Roma, 2009;

BELOV M., *Rule of Law in Europe in Times of Constitutional Polycrisis, Constitutional Polytransition and Democratic Discontent*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2023;

BERNARDI A., CUPELLI C. (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo fra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017.

BERTI G., *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, 2007;

BERTOLINI M., *Montesquieu: Lettres persanes. Come la filosofia del relativismo (culturale?) viene protetta dal romanzo*, in *Montesquieu.it*, 14 febbraio 2013;

BESSELINK L.F.M., CLAES M., IMAMOVIĆ Š., REESTMAN J.H., *National constitutional avenues for further EU integration study*, Bruxelles, 2014;

BESSELINK L.M., *A Composite European Constitution*, Groningen, 2007;

BIEBER R., *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;

BIN R., *Il processo costituente dell'Unione Europea*, in Aa.Vv., *Il potere costituente. Lezioni del Corso di Alta formazione in Diritto Costituzionale, Novara 2017*, Napoli, 2017;

BINI SMAGHI L., *Why Enlarge the EU? A Look at the Macroeconomic Implications*, in *The International Spectator*, 2/2002;

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, 1990;

BODIN J., *Les six livres de la République*, Parigi, 1576;

BOERI T., CORICELLI F., *Europa: più grande o più unita?*, Roma-Bari, 2003;

BOGNETTI G., *Costantino Mortati e la Scienza del diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2011;

BOGNETTI G., *Lo speciale federalism dell'Unione Europea*, in A.M. Petroni (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna, 2001;

BROBERG M., FENGER N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford, 2014;

BRUMANA S.I.S., *Energiea e dynamis in aristotele prospettive contemporanee del dibattito*, in *Rivista di Filosofia Neo-Scolastica*, 109, 3/2017;

BRYCE J., *Costituzioni flessibili e rigide* (1901), trad. it. di. A. Pace, Milano, 1988;

CAFARI PANICO R., *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Rivista di diritto europeo*, 1/1994;

CALAMO SPECCHIA M., *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia "militante" all'autodifesa costituzionale*, 1/2021, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2020;

CALVANO R., *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova, 2004;

CALVANO R., *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista AIC*, 4/2022, 7 dicembre 2022;

CALZOLAIO E., *L'omesso rinvio pregiudiziale tra diritto europeo e diritto interno*, in *La cittadinanza europea*, 2/2016;

CANNIZZARO E., *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e unione europea*, in *Il diritto dell'unione europea*, 2/2000;

CAPUTO A., *Spinelli ordoliberal? Riflessioni critiche su un libro di Alessandro Somma*, in *Federalismi.it*, 19/2023;

CARAVITA B., *Il federalizing process europeo*, in *Federalismi*, 17/2014;

CARDUCCI M., *Brevi note comparate su Costituzione-fondamento e Costituzione-limite*, in *Studi in onore di F. Modugno*, I, Napoli, 2011;

CARLASSARE L., *La 'Rivoluzione' fascista e l'ordinamento statutario*, in *Diritto pubblico*, 1996;

CARTABIA M., *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1995;

CARTABIA M., *Controlimiti e costruzioni delle tradizioni costituzionali comuni: il caso Taricco*, in A. Saitta, G. Sorrenti (a cura di), *Questioni aperte sui diritti in Europa. Incontro con Marta Cartabia e Gaetano Silvestri*, Napoli, 2022;

CARTABIA M., *La Carta di Nizza, i suoi giudici e l'isolamento della Corte Costituzionale italiana*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano-Madrid, 2003;

CARTABIA M., *Revisione dei Trattati (diritto comunitario dell'Unione Europea)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006;

CARUSO C., MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020;

CASSESE S., *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997;

CASSESE S., *La Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1991;

CASSESE S., *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2022;

CASSESE S., *L'unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 10, 5/2000;

CATALANO S., *Quando la forma prevale sulla sostanza. Note critiche alla sentenza n. 67 del 2022 della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4/2022;

CAZZOLA G., *Europa larga, Europa che cambia*, in *Il Mulino*, 2004;

CERRI A., *Istituzioni di diritto pubblico – Casi e Materiali*, Milano, 2009;

CERRUTI T., POGGI A. (a cura di), *Territorio e territori nell'Unione Europea*, in *Federalismi*, 31/2020;

CHABOD F., *Storia dell'idea d'Europa*, Roma-Bari, 2015;

CHELI E., *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1993;

CHELI E., *Intorno ai fondamenti dello "Stato costituzionale"*, *Quaderni Costituzionali*, 2/2006;

CHESSA O., *La sussidiarietà (verticale) come “precetto di ottimizzazione” e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2002;

CHESSA O., *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra "diritto internazionale dei diritti umani" e "integrazione costituzionale europea"*, in R. Nania e P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino 2001;

CHITI E., *The emergence of a community administration: the case of european agencies*, in *Common market law review*, 37, 2000;

CHITI M., *La meta della integrazione europea: stato, unione internazionale o "monstro simile?"*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3-4/1996;

CIANCIO A., *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo Online*, 1/2021;

CIOLLI I., *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, in *Federalisimi*, 31/2020;

CLAVERINI C., *La “differenza” europea. riflessioni sull’essenza “agonica” dell’Europa*, in *Phenomenology and Mind*, 8/2015;

CLERGERIE J.L., GRUBER A., RAMBAUD P., *Droit institutionnel et matériel de l’Union européenne*, Parigi, 2020;

COLIM., *Sfida al primato del diritto dell’Unione europea o alla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla Rule of Law? Riflessioni a margine della sentenza del tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021;

CONDINANZI M., LANG A., NASCIMBENE B. (a cura di), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006;

CORTESE E., *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990;

COSTANZO P., *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, Relazione alle Primeras Jornadas Internacionales de Justicia Constitucional (Brasil-Espana-Italia), Belém do Pará (Brasil), 25 e 26 de agosto – Verano 2008, in *Consulta Online*;

COSTANZO P., RUGGERI A., MEZZETTI L., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2022;

COZZI A.O., *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Diritto pubblico*, 3/2020;

COZZOLINO L., *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in Aa.Vv., *Atti del seminario svoltosi a Copanello (Cz) il 31 Maggio-1 Giugno 2002*, Torino 2003;

CRAIG P., *Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2002;

CREMONA M. (a cura di), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, 2003;

CRISAFI G., *Sovranità nazionale e Unione europea. Uno*

*sguardo d'insieme sulle proposte teoriche di riconciliazione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2021;

CRISAFULLI V., *La continuità dello Stato*, ora in *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985;

CROUCH C., *Esiste una società europea?*, in *Stato e mercato*, 53, 2/1998, 167 ss.

CUKANI E., *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, 2021;

CURTI GIALDINO C., *La “legge bavaglio” polacca viola l'indipendenza, l'imparzialità e la vita privata dei giudici ed è incompatibile con principi fondamentali del diritto dell'Unione europea*, Editoriale, in *Federalismi*, 17/2023, 12 luglio 2023;

CURTIN D., *The Constitutional Structure of the Union: Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Review*, 30, 1993;

D'ALESSANDRO E., *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronunzia*, Torino, 2012;

D'ALESSANDRO E., *Intorno alla «Théorie de l'acte clair»*, in *Giustizia civile*, 11/1997;

D'ANDREA L., *A mò di sintesi: ordinamento europeo e costituzionalismo contemporaneo*, 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;

D'ANDREA L., *Identità culturale e governance europea*, in *Diritti fondamentali*, 1/2012;

D'ANDREA L., *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, 64, 2/2011, 249 ss.;

D'ANDREA L., *Intervento*, in Aa.Vv., *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Torino 27-29 ottobre 2011*, Napoli, 2014;

D'ANDREA L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005;

D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2001;

D'ATENA A., *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 18 giugno 2019;

D'ATENA A., *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1/2005:

D'IGNAZIO G., *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE Online*, 3/2020;

DA CRUZ VILAÇA J.L, PIÇARRA N., *Ya-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?*, in *Cahiers de droit européen*, 1993;

DAMM C., *Die Europäische Union im universellen Völkergewohnheitsrecht*, Tübingen, 2016;

DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea – Sistema istituzionale, Ordinamento, Tutela giurisdizionale, Competenze*, Milano, 2020;

DAWSON M., *The governance of EU fundamental rights*, Cambridge, 2017;

DE CERTEAU M., *Mai senza l'altro. Viaggio nella differenza*, Magnano, 2000;

DE PASQUALE P., *Inespugnabile la roccaforte dei criteri CILFIT (causa C-561/19)*, in *BlogDue*, 18 ottobre 2021;

DE PASQUALE P., *La (finta) rivoluzione dell'avvocato generale Bobek: i criteri CILFIT nelle conclusioni alla causa C-561/19*, in *Osservatorio DUE*, maggio 2021;

DE TOCQUEVILLE A., *L'antico regime e la Rivoluzione*, Milano, 1996;

DE WITTE B., *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2022;

DELANTY G., *Inventing Europe. Idea, Identity, Reality*, New York, 1995;

DELLAVALLE S., *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Milano, 2002;

DELLEDONNE G., *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCE Online*, 3/2020;

DI DONATO F., *La Costituzione fuori del suo tempo. Dottrine, testi e pratiche costituzionali nella Longue durée*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2011;

DI GREGORIO A., *La crisi dello Stato di diritto come occasione di perfezionamento del perimetro costituzionale europeo?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2022;

DI GREGORIO A., *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e "costituzionalismo"*, in G. Caravale, S. Ceccanti, L. Frosina, P. Piciacchia, A. Zei (a cura di), *Scritti in onore di F. Lanchester*, Napoli, 2022;

DI MARCO C., GERACI A., *Il principio di solidarietà. Dalle speranze di Ventotene all'Europa dei muri e delle barriere*, Roma, 2017;

DI MARIA R., *Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di COVID-19: una questione non soltanto "di principio"*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione*

*dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 30 marzo 2020;

DI MARTINO A., *L'identità dell'Europa tra le due guerre mondiali e la resistenza. considerazioni alla luce del pensiero di Thomas Mann, Anna Siemsen, Carlo Rosselli e degli autori del "Manifesto di Ventotene"*, in *Nomos*, 3/2018;

DI MARTINO A., *Ventotene*, in A. Buratti, M. Fioravanti (a cura di), *Costituenti ombra*, Roma, 2010;

DIEDRICHS U., *Europe reloaded: differentiation or fusion?*, Baden-Baden, 2011;

DOGLIANI M., *Il concetto di trasformazione costituzionale*, in M. Gregorio, B. Sordi (a cura di), *Lo Stato Costituzionale. Radici e Prospettive. Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio Fioravanti. Firenze, 10 marzo 2023*, in *Biblioteca per la storia del pensiero giuridico moderno*, 139, Milano, 2023;

DOGLIANI M., *Introduzione al diritto Costituzionale*, Bologna, 1994;

DOWRICK F., *A Model of the European Communities' Legal System*, in *Yearbook of european law*, 3/1983;

EINAUDI L., *Contro il mito dello Stato sovrano*, in *Il Risorgimento liberale*, 3 gennaio 1945;

EINAUDI L., *Lettere politiche*, Roma-Bari, 1920;

EINAUDI L., *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1956;

ELAZAR D., *Options, Problems and Possibilities in the Light of the Current Situation*, in Id. (a cura di), *Self Rule. Shared Rule*, Ramat Gan (Israele), 1979;

EPIDENDIO T., *Il giudice nazionale e la Corte Costituzionale: la doppia pregiudizialità*, in G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso, L. Calcagno, A. Ciriello (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, I, Milano, 2023, 271 ss.;

ESPOSITO M., *Il disordine del sistema delle fonti tra alterazioni e surroghe (appunti sugli effetti della c.d. integrazione europea)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020;

FABBRINI F., *La separazione dei poteri nell'Unione Europea*, in *Centro studi sul federalismo*, 22 dicembre 2022;

FALCO G., *L'idea di Europa*, in *Rivista Storica Italiana*, 72/4, 1960;

FARAGUNA P., *Il Caso Taricco: controlimiti in tre dimensioni*, in A. Bernardi, C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo fra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017;

FARAGUNA P., *Intervento al Forum di discussione su La saga Taricco a una svolta: in attesa della decisione della Corte costituzionale*, in *Diritti Comparati*;

FARAGUNA P., *La Corte di giustizia alle prese con identità costituzionali incostituzionali*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2022;

FARAGUNA P., *La costruzione di tutele dei diritti fondamentali «sempre più integrate». Orgoglio e (doppio) pregiudizio di fronte alla Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, 1/2023;

FARAGUNA P., *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2016;

FELICE D., *Introduzione a Montesquieu*, Bologna, 2013;

FELICE D., *Taccuino di pensieri. Vademecum per l'uomo del Terzo Millennio*, in *Montesquieu.it*, 2019;

FERRAJOLI L., *Il futuro del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo*, 2/2022, 23 settembre 2022;

FERRARA G., *Verso la Costituzione europea?*, in *Diritto pubblico*, 1/2002;

FERRARO F., CAPUANO V., *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2022;

FERRARO F., *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, in *Giustizia Insieme*, 23 ottobre 2021;

FERRARO F., *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. Ferraro, C. Iannone (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020;

FERRARO F., *The Consequences of the Breach of the Duty to make Reference to ECJ for a Preliminary Ruling*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015;

FESTA A., *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, 2021;

FILIPPI S., *Una inammissibilità che conferma l'impegno della Consulta nel dialogo con Lussemburgo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 4/2022;

FISCHER J., *From Confederacy to Federation: Thoughts on the finality of European Integration*, in C. Joerges, Y. Meny, J. Weiler (a cura di), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?*, Badia Fiesolana, 2000;

FLORIDIA G., *Una Costituzione per l'Europa. Ma in che senso? (appunti definitori di metodo)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2002;

FONTAINE N., *Prefazione*, in M. Silvestro (a cura di), *Gaetano Martino. Dieci anni al Parlamento europeo (1957-1967). Un uomo di scienza al servizio dell'Europa*, Lussemburgo, 2001;

FRANKENBURG G., *The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism*, in *European Law Journal*, 2000;

FROSINI T.E., *Luci ed ombre di una futura Costituzione europea*, in *Studi parlamentare, e politici costituzionali*, 11/1996;

GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione Europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018;

GALLO D., *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2022;

GALLO F., *Che cos'è la Costituzione? Una disputa sulla rifondazione della scienza giuridica*, in *Rivista AIC*, 1/2011;

GARCIA R.A., *Il giudice nazionale come il giudice europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2005;

GARGIULO P., *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012;

GASPARI F. (a cura di), in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. n. 3, 3/2021;

GATTI A., *Liberal Democracies and Religious Extremism. Rethinking Militant Democracy through the German Constitutional Experience*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2020;

GENTILE G, BONELLI M., *La jurisprudence des petits pas: C-561/19, Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA v Rete Ferroviaria Italiana SpA*, in *REALaw.blog*, 26 novembre 2021;

GIANELLO S., *La nuova legge polacca sul sistema giudiziario: cresce (ulteriormente) la distanza che separa Varsavia e Bruxelles*, in *Federalismi*, 8/2020;

GIANELLO S., *La riforma giudiziaria in Polonia: la minaccia allo Stato di diritto oltre i confini nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2020;

GIANFRANCESCO E., *Incroci pericolosi: CEDU, Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte Costituzionale, Corte di giustizia e Corte di Strasburgo*, in *Rivista AIC*, 1/2011;

GIANNINI M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1949;

GIANNINI M.S., *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990;

GIARDINA R., *“Per un’Europa libera e unita”. Dal manifesto di Ventotene al Fiscal compact. Le storie che hanno costruito l’Europa*, Reggio Emilia, 2015;

GIBBS A., *Common Values, Europe’s Indeterminate Nature and Enduring Sovereignty*, in M. Avbelj (a cura di), *The Future of EU Constitutionalism*, Oxford, 2023;

GIUBBONI S., *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2/2022;

GRIMM D., *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, 1995, tradotto in italiano da J. HABERMAS, *Una Costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. Zagrebelsky, P. P. Poitinaio e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996;

GRIMM D., *Ohne Volk keine Verfassung*, in *Die Zeit*, 1999;

GRIMM D., *Sovranità: origine e futuro di un concetto chiave*, a cura di G. Preterossi, O. Malatesta, Roma-Bari, 2023;

GROPPI T., *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 4/2022, 7 novembre 2022;

GROSSI P., *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003;

GUARINO G., *La grande rivoluzione: L'Unione europea e la rinuncia alla sovranità*, in Aa.Vv., *Convivenza nella libertà, Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 1999;

GUAZZAROTTI A., *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'U.E. e l'eccezione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019;

GUAZZAROTTI A., *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, Milano, 2023;

GUAZZAROTTI A., *Tutela dei valori e democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione "costituzionalizzante"*, in *Costituzionalismo*, 2/2022, 4 agosto 2022;

GUERRA G., *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale. Governance economica, opposizione politica e populismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2021;

GUERRIERI S., MANZELLA A., SDOGATI F. (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001;

HAAS E., *The Uniting of Europe*, Notre Dame, 1958;

HÄBERLE P., *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2002;

HÄBERLE P., *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Regensburg, 1980;

HÄBERLE P., *Il costituzionalismo come progetto della scienza*, in *Nomos*, 2/2018;

HÄBERLE P., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, a cura di P. Ridola, Roma, 1993;

HÄBERLE P., *Lo Stato costituzionale europeo*, in Av.Vv. (a cura di), *Sovranità rappresentanza democrazia, Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000;

HÄBERLE P., *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1999;

HÄBERLE P., *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlino, 1982;

HABERMAS J., *Stato di diritto e democrazia: nesso paradossale di principi contraddittori?*, in *Teoria politica*, XVI, 3/2000;

HABERMAS J., *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. Zagrebelsky, P. P. Poitinaio e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996;

HIX S., *The study of the European community: The challenge to comparative politics*, in *West European Politics*, 1/1994;

IANNUCELLI P., *La sentenza Randstad, ovvero la Corte di giustizia si accontenta (apparentemente) di fare l'arbitro in casa sua*, in *Blog Aisdue*, 9 febbraio 2022;

ISASTIA A.M., *Giuseppe Garibaldi e gli Stati Uniti d'Europa*, 3 maggio 2022, in *Caffè Europa*;

ISASTIA A.M., *Giuseppe Garibaldi per la Pace e gli Stati Uniti d'Europa*, in *Eurit.it*;

ISIKSEL T., *Europe's Functional Constitution*, Oxford, 2016;

ITZCOVICH G., *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006;

JOLIET R., *L'article 177 du traité CEE et le renvoi préjudiciel*, in *Rivista di diritto europeo*, 1991;

JUNGE O.J., *Imperium: Die Rechtsnatur der Europäischen Union im Vergleich mit imperialen Ordnungen vom Römischen bis zum Britischen Reich*, Tübingen, 2018;

KAZAI V.Z., *Restoring the Rule of Law in Hungary. An Overview of the Possible Scenarios*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021;

KELLERMANN A.E., DE ZWAAN J.W., CZUCZAI J. (a cura di), *EU Enlargement – The Constitutional Impact at EU and National Level*, The Hague, 2001;

KELSEN H., *Chi deve essere il custode della costituzione?*, in ID., *La giustizia costituzionale*, trad. it. di A. Geraci, Milano, 1981;

KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, trad. it. di M.G. Losano, Torino, 1966;

KOCHENOV D. (a cura di), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge, 2017;

LA PERGOLA A., *L'integrazione europea tra il mercato comune ed un moderno tipo di Confederazione*, in Aa.Vv., *Annuario 1992, Le prospettive dell'Unione Europea de la Costituzione, Atti del VII Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Milano, 4-5 dicembre 1992*, Padova, 1995;

LADEUR K., *Towards a Legal Theory of Supranationality - the Viability of the Network Concept*, in *European Law Journal*, 3, 1/1997;

LAMBERTI A., *La condizione giuridica dello straniero e il godimento dei diritti sociali fondamentali: la recente giurisprudenza costituzionale (e il dialogo con la Corte di Lussemburgo)*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2022;

LANDFRIED C., *Das politische Europa: Differenz als Potential der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2020;

LAQUIEZE A., *Les Etats-Unis d'Europe*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2003, V;

LENAERTS K., *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *American Journal of Comparative Law*, 38, 1990;

LENAERTS K., VAN NUFFEL P., *European Union Law*, London, 2011;

LETTA E., *L'allargamento dell'Unione europea*, Bologna, 2003;

LIGUORI F., *Sulla riformulazione dei criteri CILFIT: le Conclusioni dell'A.G. Bobek nel caso Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, in *European Papers*, 6, 2/2021, 9 ottobre 2021;

LINDBERG L., *The political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, 1963;

LIPARI M., *L'obbligo di rinvio pregiudiziale alla CGUE, dopo la sentenza 6 ottobre 2021, C-561/2019: i criteri Cilfit e le preclusioni processuali*, Testo aggiornato della relazione svolta al Seminario *CILFIT revisited or CILFIT again? Riflessioni a margine della sentenza Consorzio Italian Management, C-561/19*, Milano 19 novembre 2021 (a cura di M. Condinanzi, C. Amalfitano), in *Giustamm*, 12/2021, 14 dicembre 2021;

LIPPOLIS V., *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994;

LONGO A., *Taricco-bis: un dialogo senza comunicazione*, in *Archivio penale*, 1/2018;

LUCATELLO G., *Scritti giuridici. Nuova raccolta*, Padova, 1990;

LUCIANI M., *Chi ha paura dei controlimiti?* Intervento al Convegno su *Aspettando la Corte Costituzionale. Il caso Taricco e i rapporti tra diritto penale e diritto europeo*, in *Rivista AIC*, 4/2016;

LUCIANI M., *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Questione giustizia*, 1/2015;

LUPO E., *La sentenza europea c.d. Taricco-bis: risolti i problemi per il passato, rimangono aperti i problemi per il futuro*, in *Diritto penale contemporaneo*, 12/2017;

LUPO N., *Clausole “europee” implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 4/2022;

LUPO N., *La forma di governo italiana, quella europea, e il loro stretto intreccio nella Costituzione “composita”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2019, 176 ss.

LUPO N., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” dell’UE: le diverse letture possibili*, in A. Ciancio (a cura di), *Nuove strategie. Per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in europa*, Roma, 2014, 365 ss.;

LUTHER J., *Il principio di sussidiarietà: un “principio speranza” per l’ordinamento europeo?*, in *Il Foro Italiano*, 4/1996;

MACCORMICK N., *Beyond the Sovereignty State*, in *The Modern Law Review*, 56, 1993;

MACCORMICK N., *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, in *European Law Journal*, 1, 3/1995;

MACHIAVELLI N., *Dell’arte della guerra*, Sophia (France), 2023;

MACHIAVELLI N., *Il Principe*, Torino, 2017;

MAJOCCHI L.V. (a cura di), *Messina quarant’anni dopo. L’attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Bari, 1996;

MANCINI G.F., KEELING D.T., *From CILFIT to ERT: the Constitutional Challenge facing the European Court*, in *Yearbook of European Law*, 11/1991;

MANZELLA A., *La ripartizione di competenze tra unione europea e stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2000;

MANZELLA A., *Lo Stato «comunitario»*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2003;

MANZONI A., *I promessi sposi*, Roma, 2021;

MARCENÒ V., *La sentenza Taricco-bis. Conseguenze di una sovranità non decisa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 gennaio 2018;

MARGIOTTA C., *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Bari, 2014;

MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Milano, 2022;

MARTINICO G., PIERDOMINICI L., *Rivedere CILFIT? Riflessioni giuscomparatistiche sulle conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Consorzio Italian management*, in *Giustizia Insieme*, 17 giugno 2021;

MARTINO G., *Gaetano Martino e l'Europa: Dalla Conferenza di Messina al Parlamento europeo*, Roma, 1995;

MARTINO G., *L'Unificazione Europea (discorso pronunciato il 19 marzo 1958 alla Camera dei Deputati)*, in M. Silvestro (a cura di), *Gaetano Martino. Dieci anni al Parlamento europeo (1957-1967). Un uomo di scienza al servizio dell'Europa*, Lussemburgo, 2001;

MARTIRE D., *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana. Spunti di riflessione alla luce dell'esperienza costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 3/2017, 869;

MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà nel Progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 3/2003;

MC WHINNEY E., *Introduction. «Classical (Constitutional, Charter based) conceptions of Federalism, and the functional (process-oriented) approach to integration*, in E. Mc Whinney, P. Pescatore, R. Bayens (a cura di), *Federalism and Supreme Courts and the Integration of Legal systems*, Bruxelles, 1973;

MEIER G., *Commentary to European Court of Justice Decision 29/69*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1970;

MELCHIONNI M.G., *Leggendo Monnet...*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 46, 2 (182), 1979;

MENÉNDEZ A.J., FOSSUM J.E., *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze, 2013;

MENGOZZI P., MORVIDUCCI C., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018;

MIGLIO A., *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2018;

MILWARD, A. *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley, 1992;

MOLINA DEL POZO C.F., *Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 2022;

MOMIGLIANO A., *L'Europa come concetto politico presso Isocrate e gli Isocratei*, in *Rivista di Filologia e Istruzione Classica*, 61, 1933;

MONTESQUIEU, *Lettere persiane* (1721), a cura di D. Felice, in *Montesquieu.it*, 2014;

MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, a cura di R. Derathè, Milano, 1989;

MORANDI C., *L'idea dell'unità politica d'Europa nel XIX e XX secolo*, Milano, 1948;

MORAVCSIK A., *The Choice for Europe*, London, 1998;

MORELLI A., *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013;

MORELLI U., *Contro il mito dello Stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, 1990;

MORELLI U., *La dichiarazione Schuman*, in *La cittadinanza europea*, 2010;

MORELLI U., *Storia dell'integrazione europea*, Milano, 2011;

MORI P., *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi*, 8/2020, 1 aprile 2020;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975;

MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1998;

MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, 1973;

MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017;

NASCIMBENE B., ANRÒ I., *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*, 31 marzo 2022;

NATO A., *L'adesione dell'Ucraina all'Unione europea: il processo di integrazione europea nel contesto bellico*, in *Diritti Comparati*, 19 dicembre 2022;

NICOSIA P., *La Costituzione*, in L. Ventura, P. Nicosia, A. Morelli, R. Caridà (a cura di), *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino, 2010;

NISTICÒ M., *Taricco II: il passo indietro della Corte di giustizia e le prospettive del supposto dialogo tra le Corti*, in *Osservatorio Costituzionale Aic*, 1/2018;

OBERT A., *Fortentwicklung der CILFIT-Judikatur – kein Paradigmenwechsel, aber etwas mehr Ehrlichkeit und erhöhte Anforderungen an die nationalen Gerichte*, in *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, 19, 1/2022;

ORLANDI M., *L'evoluzione del primato nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012;

ORLANDI M.A., *La “democrazia illiberale”. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2019;

ORTINO S., *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, 1993;

OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau?*, Bruxelles, 2010;

PACE A., *I limiti alla revisione costituzionale nell’ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos*, 1/2016;

PACE L.F., *Introduzione al diritto dell’Unione Europea*, Milano, 2023;

PACE L.F., *L’inapplicabilità della nozione di “sovranità” all’ordinamento giuridico dell’Unione europea: motivi teorici e pratici. L’Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo*, in *I Post di Aisdue*, 4/2022;

PACE L.F., *La natura giuridica dell’Unione Europea: teorie a confronto. L’Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021;

PAJNO S., *L’integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Torino, 2001;

PALERMO F., *La forma di Stato dell’Unione europea. Per una teoria costituzionale dell’integrazione sovranazionale*, Padova, 2005;

PALOMBELLA G., *È possibile una legalità globale? Il rule of law e la governance del mondo*, Bologna, 2012;

PANZERA C., *Il doppio volto della sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2003;

PARODI G., *Effetti diretti della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea e priorità del giudizio costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2022;

PERJU V., *Rule of Law Riddles*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2023;

PERNICE I., MAYER F.C., *De la Constitution composée de l'Europe*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2000;

PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36, 4/1999, 703 ss.;

PERON S., *Bellezza del Manifesto di Ventotene*, in *Materiali di Estetica*, 6, 2/2019;

PESCATORE P., *Foreword*, in T. Sandalow, E. Stein (a cura di), *Courts and Free Markets: Perspectives from the United States and Europe*, Oxford, 1982;

PESCATORE P., *Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato CEE e la cooperazione tra la corte ed i giudici nazionali*, in *Il Foro italiano*, 109, 1/1986;

PETERS A., *The constitutionalisation of the European Union – Without the Constitutional Treaty*, in S.P. Riekmann, W. Wessels (a cura di), *The Making of a European Constitution. Dynamics and Limits of the Convention Experience*, Wiesbaden, 2006;

PETRANGELI F., *Sussidiarietà e Parlamenti nazionali: i rischi di confusione istituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2003;

PETRIĆ D., *How to Make a Unicorn or “There Never Was an ‘Acte Clair’ in EU Law”*: Some Remarks About Case C-561/19 Consorzio Italian Management, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 17/2021;

PETRILLI G., *La politica estera ed europea di De Gasperi*, Roma, 1975;

PICCIRILLI G., *La “riserva di legge”*: evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali, Torino, 2019;

PIN A., *Il rule of law come problema*, Napoli, 2021:

PINELLI C., *Il disegno delle istituzioni politiche*, in *Il Foro italiano*, 1/2005;

PINELLI C., *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, 2002;

PINELLI C., *La Carta europea dei diritti e il processo di “costituzionalizzazione” del diritto europeo*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano-Madrid, 2003;

PINELLI C., *Le tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei fra apprendimenti e virtù trasformative*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 9, 1/2005;

PISTONE S., *L'Italia e l'unità europea*, Torino, 1982.;

PISTONE S., *La conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea*, in *Il Federalista*, 3/2005;

PISTONE S., *La prospettiva federale nella dichiarazione Schuman*, in *Il Federalista*, 2/2000;

PISTORIO G., *Il diritto integrato, "figlio" del dialogo tra Corti*, in *Nomos*, 2/2022;

PITRUZZELLA G., *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, Editoriale, in *Federalismi*, 27/2022, 19 ottobre 2022;

PIZZORUSSO A., *El difícil camino de la Constitución europea*, in AA.VV., *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor F. Rubio Llórente*, II, Madrid, 2002;

PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002;

POIARES MADURO M., *Contrapunctual law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. Walker (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2003;

POLIMENI S., *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le corti*, Napoli, 2018;

POLLICINO O., *Allargamento dell'Europa ad est e rapporti tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano, 2010;

POLLICINO O., *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero sia l'incidenza delle "tradizioni costituzionali*

*comuni” nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell’Unione, in Consulta Online, 1/2015;*

POLLICINO O., *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza*, in Aa.Vv., *La Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte*, Torino, 2016;

PREDA D., *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, 2004;

PREDA D., *Per una costituzione federale dell’Europa. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da P.H. Spaak 1952-1953*, Padova, 1996;

PREDA D., *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milano, 1990;

PREDA D., *Sulla soglia dell’Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, 1994;

PREDA D., *The fears of Jean Monnet and of Wolfgang Schäuble*, in *De Europa*, 2, 2/2019;

PROSPERI A., *Il “Principe” e la cultura europea*, in G. Inglese (a cura di), *Il Principe, ad vocem in Enciclopedia Italiana Treccani*, Roma, 2013;

PULIGA D., PANICHI S., *Un’altra Grecia: le colonie d’Occidente tra mito, arte e memoria*, Torino, 2005;

PUPO V., *Sulle discriminazioni degli stranieri nel settore della sicurezza sociale: una nuova pronuncia della Corte costituzionale all’esito di un caso di doppia pregiudizialità*, in *Consulta Online*, 1/2022;

QUADRI G., *La Costituzione europea*, in *Il Consiglio di Stato*, 51, 12/2000;

RADICCHI A., *Giuseppe Garibaldi e Victor Hugo. Una battaglia comune per gli Stati Uniti d'Europa*, Università di Pavia, reperibile al seguente link Iris dell'Ateneo [https://iris.unipv.it/retrieve/fe926b45-5ce9-46cf-9fc3-221723809250/ARadicchi\\_Giuseppe%20Garibaldi%20e%20Victor%20Hugo.pdf](https://iris.unipv.it/retrieve/fe926b45-5ce9-46cf-9fc3-221723809250/ARadicchi_Giuseppe%20Garibaldi%20e%20Victor%20Hugo.pdf);

RANDAZZO A., *La teoria dei controlimiti riletta alla luce del Trattato di Lisbona: un futuro non diverso dal presente?*, in *Diritti comparati*, 7 febbraio 2011;

RANDAZZO A., *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Milano, 2017;

RAZZANO G., *Il concetto di costituzione in Franco Modugno, fra positivismo giuridico e "giusnaturalismo"*, in *Studi in onore di F. Modugno*, III, Napoli, 2011;

REPETTO G., *Dell'utilità per la Corte di giustizia della priorità dell'incidente di costituzionalità. In margine alla sentenza del 2 febbraio 2021 sul diritto al silenzio nei procedimenti volti all'irrogazione di sanzioni amministrative punitive (Corte di giustizia, Grande Sezione, C-481-19, DB c. Consob)*, in *Giustizia Insieme*, 6 aprile 2021;

REPETTO G., *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Eurojus*, 2022;

REPOSO A., *Sul presente assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002;

RICCARDI G., *La Corte di Giustizia tra “dialogo” e “monologo” nella “saga Taricco”*: silenzi, fraintendimenti e surrettizie appropriazioni di competenze penali dirette, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 marzo 2018;

RIDOLFI A., *L'ordinamento comunitario dalla nascita al Trattato di Maastricht*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2021;

RIMOLI F., *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Roma, 2011;

ROBBINS L., *Le cause economiche della guerra*, Torino, 1944;

ROMANO S., *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in *Scritti minori*, Milano, 1952;

ROMANO S., *L'integrazione europea, bilancio e prospettive*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 3, 64, 1997;

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1967;

ROMANO S., *Rivoluzione e diritto*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947

ROMBOLI R., *L'entrata in vigore del protocollo XVI alla CEDU, l'ordine di intervento degli attori del dialogo e l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte EDU*, in A. Ruggeri, R. Romboli

(a cura di), *Intervento al Convegno su Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte interamericana dei diritti umani: modelli ed esperienze a confronto* in occasione delle XI Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale, Messina 10-11 settembre 2018, Torino, 2019;

ROSSI L.S., “*Un dialogo da giudice a giudice*”. *Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudizi nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *I Post di AISDUE*, 4/2022, 23 maggio 2022;

ROUSSEAU J.J., *Scritti politici*, I, Roma-Bari, 2005;

RUGGERI A., *A difesa della idoneità delle norme eurounitarie a derogare a norme costituzionali sostanziali e della “europeizzazione” dei controlimiti*, in A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Ferrara 7-8 aprile 2016, Napoli, 2017, nonché in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2016;

RUGGERI A., *Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo “dialogo” tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, in *Consulta Online*, 1/2022;

RUGGERI A., *Comparazione giuridica, dialogo tra le Corti, identità “intercostituzionale”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2022;

RUGGERI A., *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in *Consulta Online*, 3/2018;

RUGGERI A., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali: notazioni introduttive*, in L. D'Andrea, G. Moschella, A. Ruggeri, A. Saitta (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali, Giornate di studio, 21-22 novembre 2014*, Torino, 2015, nonché in *Consulta Online*, 2014;

RUGGERI A., *Diritti fondamentali e interpretazione costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 3/2019;

RUGGERI A., *Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della CEDU in ambito interno*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2 aprile 2015;

RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2005;

RUGGERI A., *Il doppio volto della Carta di Nizza e la teoria del potere costituente*, in F.F. Segado (a cura di), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, 2003 nonché in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2003*, Torino, 2004;

RUGGERI A., *L'equilibrio nei rapporti tra Corti europee e Corti nazionali: un'autentica quadratura del cerchio possibile solo in prospettiva de iure condendo*, Relazione alla Giornata di studi per Roberto Romboli su *Rileggendo gli "Aggiornamenti in tema di processo costituzionale" e non solo...*, Pisa 5 novembre 2021, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2021;

RUGGERI A., *La "fondamentalità" dei diritti fondamentali*, in *Rivista di diritti comparati*, 3/2023;

RUGGERI A., *La Corte aziona l'arma dei "controlimiti" e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in *Consulta Online*, 9 e in *Diritti Comparati*, 18 novembre 2014;

RUGGERI A., *Quale Costituzione per l'Europa?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 1/2004, nonché in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 8, 2004;

RUGGERI A., *Rapporti interordinamentali e conflitti tra identità costituzionali (traendo spunto dal caso Taricco)*, Intervento ad un incontro di studio organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Salerno e dall'Osservatorio sullo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia - Cattedra Jean Monnet, su *Prescrizione in materia penale e "controlimiti". Il caso Taricco dopo l'ordinanza della Corte costituzionale di rimessione alla Corte di giustizia*, Salerno 26 settembre 2017, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 4/2017;

RUGGERI A., *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo «intercostituzionale»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2001 nonché in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2001*, Torino, 2002;

RUGGERI A., *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. Staiano (a

cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Capri 3-4 giugno 2005, Torino, 2006, nonché in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006;

RUGGERI A., *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in A. Bernardi, C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo fra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017, nonché in *Consulta Online*, 1/2017;

SACCOMANNO A., *La transizione italiana: le costituzioni provvisorie*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003;

SAITTA A., *Dalla Res Publica Christiana agli Stati Uniti di Europa. Sviluppo dell'idea pacifista in Francia nei secoli XVII-XIX*, Roma, 1948;

SALMONI F., *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano – Padova, 2021;

SAMMARCO S., *Il diritto in movimento. Hans Kelsen e l'evoluzione degli ordinamenti giuridici*, Sesto San Giovanni, 2022;

SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, 47 ss.

SCHILLING T., *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*, in *Harvard international law journal*, 37, 2/1996;

SCHMITT C., *Il custode della costituzione*, trad. it. di A. Caracciolo, Milano, 1981;

SCHÜTZE R., *European Union Law*, Cambridge, 2015;

SCODITTI E., *La costituzione senza popolo. Unione Europea e Nazioni*, Bari, 2001;

SHAW J., *The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union*, in *European law review*, 22, 6/1997;

SHAW J., *The Paradox of the European Polity*, in M. Green, M. Smith (a cura di), *State of European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford, 2000;

SILVESTRI G., *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997;

SILVESTRI G., *La Corte costituzionale nella svolta di fine secolo*, in *Storia d'Italia, Annali*, 14, Torino, 1998;

SILVESTRI G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996;

SILVESTRI G., *Le garanzie della Repubblica*, Torino, 2009;

SILVESTRI G., *L'effettività e la tutela dei diritti fondamentali nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2009;

SILVESTRI G., *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005;

SILVESTRI, G., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009;

SOMEK A., *The darling dogma of bourgeois europeanists*, in *European Law Journal*, 20, 5/2014;

SOMMA A., *Contro Ventotene. Cavallo di Troia dell'Europa neoliberale*, Roma, 2021;

SORDI M., URSO G., DOGNINI C., *L'Europa nel mondo greco e romano: geografia e valori*, in *Aevum*, 73/1, 1999;

SPADARO A. (a cura di), *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione. Incontro di studio, Catanzaro 19 febbraio 2000*, Torino, 2000;

SPADARO A., *Contributo per una teoria della Costituzione, I, Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994;

SPADARO A., *Contributo per una teoria della Costituzione, I, Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994;

SPADARO A., *Dalla "democrazia costituzionale" alla "democrazia illiberale" (populismo sovranista), fino alla.... "democrazia", in DPCE Online, 3/2020;*

SPADARO A., *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero dalla continua "evoluzione" del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/1998, 342 ss.;

SPADARO A., *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte*, Torino, 2016;

SPADARO A., *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*, 2/2015;

SPADARO A., *Verso la Costituzione europea: il problema delle garanzie giurisdizionali dei diritti*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano-Madrid, 2003;

SPADARO A., *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1994;

SPADARO I., *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, in *Federalismi*, 14/2021, 2 giugno 2021;

SPINELLI A., ROSSI E., *Il manifesto di Ventotene*, Milano, 2023;

SPINELLI A., ROSSI E., *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un Manifesto*, in *Eurostudium3w*, 2011;

STAIANO S., *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi*, 9 marzo 2006;

STROZZI G., *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 1/1993;

STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020;

TEDESCHI M.A., *La respublica christiana e l'idea di Europa*, in G. Leziroli (a cura di), *La Chiesa e l'Europa*, Cosenza, 2007;

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012;

TESAURO G., *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di Aisdue*, 3/2021;

TIZZANO A., commento a margine della sentenza *Corte di Giustizia, 6 ottobre 1982, Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo Spa contro Ministero della sanità, C-283/81*, in *Il Foro italiano*, 106, 3/1983;

TIZZANO A., *Les compétences de la Communauté, Trente ans de droit communautaire*, Bruxelles, 1982;

TIZZANO A., *Presentazione*, in F. Ferraro, C. Iannone (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020;

TONIATTI R., *Presentazione*, in Id. (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione, La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Padova, 2002;

TORCHIA L., *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto Pubblico*, 2/2001;

TORRE F., *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 618 ss., nonché negli *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Napoli, 2021, V, 4399 ss.

TORRE F., *L'assegno per il nucleo familiare sfugge dalla morsa della doppia pregiudizialità: occasione mancata o balzo in avanti per il dialogo tra Roma e Lussemburgo? (prime riflessioni a margine della sent. n. 67/2022)*, in *Consulta Online*, 2/2022;

TORRE F., *La corsa al trilogo ovvero la "prima parola" è quella che conta (recenti tendenze a partire da Corte Cost. sentt. nn. 54 e 67 del 2022)*, in *Consulta Online*, 3/2023;

TORRESAN R., *La giurisprudenza Cilfit e l'obbligo di rinvio pregiudiziale interpretativo: la proposta "ribelle" dell'avvocato generale Bobek*, in *Eurojus*, 19 aprile 2021;

TRIEPEL H., *Diritto internazionale e diritto interno*, Torino, 1913;

TRIGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011;

TROMBINO M., *Sovranità*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997, 193 ss.;

TSOUKALIS L., *Looking into the Crystal Ball*, in L. Tsoukalis (a cura di), *The European Community: Past, Present and Future*, Oxford, 1983;

VADAPALAS V., *Constitutional Homogeneity in the Accession Process*, in I. Pernice, R. Miccù (a cura di), *The European Constitution in the Making*, Baden-Baden, 2003;

VALVO A.L., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2021;

VIGO G., *Jean Monnet*, in *Il Federalista*, 3/1988;

VILLANI U., *Cittadinanza dell'Unione europea, libertà di circolazione e di soggiorno e diritti fondamentali*, in AA.VV., *L'integrazione europea sessant'anni dopo i Trattati di Roma*, Milano, 2018;

VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020;

VIOLINI L., *Prime considerazioni sul concetto di "costituzione europea" alla luce dei contenuti delle vigenti carte costituzionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 1998;

VOLTAIRE, *Secolo di Luigi XIV*, Torino, 1994;

VON BOGDANDY A., *A Bird's Eye View on the Science of European Law: Structures, Debates and Development Prospects of Basic Research on the Law of the European Union in a German Perspective*, in *European law journal*, 6, 3/2000;

VON BOGDANDY A., BOGDANOWICZ P., CANOR I., RUGGE G., SCHMIDT M., TABOROWSKI M., *Un possibile momento costituzionale per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2018;

VON BOGDANDY A., *I giudici costituzionali nella società europea. Atti del convegno svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta 21 marzo 2022*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it);

VON BOGDANDY A., *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Berlino, 2022;

VOSA G., *La lunga marcia della clausola identitaria. Riflessioni per un esame comparato della recente giurisprudenza costituzionale euro-unitaria*, in *Rivista di diritti comparati*, anteprima 2023, 5 luglio 2023;

VOSA G., *La tutela dello “Stato di diritto” in Romania: verso un mutamento costituzionale strutturale del diritto dell’Unione*, in *Federalismi*, 22/2022, 10 agosto 2022;

VOSA G., *Sulla problematica tutela dello Stato di diritto nell’Unione europea: spunti di diritto costituzionale e comparato a partire dal “caso Romania”*, in *DPCE online*, 4/2022;

VOSGERAU U., *Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft. Grundgesetz und Europäische Union im internationalen öffentlichen Recht der Gegenwart*, Tübingen, 2016;

WALKER N., *Constitutionalising Enlargement, Enlarging Constitutionalism*, in *European Law Journal*, 2003;

WALKER N., *Late Sovereignty in the European Union*, in N. Walker (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2003;

WALKER N., *The Burden of the European Constitution*, in M. Avbelj (a cura di), *The Future of EU Constitutionalism*, Oxford, 2023;

WALLACE W., *The Sharing of Sovereignty: The European Paradox*, *Political studies*, 47, 3/1999, 502;

WEILER J.H.H., *Does Europe need a Constitution? Demos, telos and the German Maastricht decision*, in *European law journal*, 1995;

WEILER J.H.H., *La Costituzione dell'Europa* (1999), trad. it. di F. Martines, Bologna, 2003;

WEILER J.H.H., *The Political and Legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay*, in *International Journal of Constitutional Law*, 9, 3-4/2011;

WHEATERHILL S., *Safeguarding the Acquis Communautaire*, The Hague, 1998;

WITKOWSKI Z., *Il degrado del parlamentarismo in Polonia (2015-2023)*, paper, in *Federalismi*, 25/2023, 18 ottobre 2023;

WYATT D., DASHWOOD A., *The Substantive Law of the EEC*, London, 1987;

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992;

ZIELONKA S., *How new enlarged borders will reshape the European Union*, in *Biblio Europe*, 2001.