

LUISS



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN SCIENZE POLITICHE

**Tra sovranità nazionale e integrazione europea:
i controlimiti nella prospettiva italiana**

Cattedra di Istituzioni di diritto Pubblico

Prof. Giovanni Piccirilli

Relatore

Alessandro Corda (m.099332)

Candidato

Anno Accademico 2023/2024

A mamma e papà

Sommario

| | |
|---|-----------|
| INTRODUZIONE | 7 |
| I.1. COME SI È FATTA L'UNIONE EUROPEA?..... | 7 |
| I.2. UNA BREVE STORIA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA..... | 7 |
| I.3. RESEARCH QUESTION..... | 11 |
| CAPITOLO I..... | 15 |
| L'ITALIA IN EUROPA | 15 |
| 1.1. STRUMENTI DI DIALOGO TRA L'ORDINAMENTO INTERNO ED ESTERNO | 15 |
| 1.2. FONDAMENTI GIURIDICI PER L'ADATTAMENTO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE AL DIRITTO INTERNO..... | 17 |
| 1.2.1. <i>L'adattamento del diritto internazionale consuetudinario e ius cogens</i> | 17 |
| 1.2.2. <i>L'adattamento al diritto internazionale pattizio</i> | 21 |
| 1.2.2.1. <i>L'adattamento delle fonti previste da accordo e delle sentenze internazionali</i> | 25 |
| 1.3. IL CASO DELL'UNIONE EUROPEA | 26 |
| 1.3.1. <i>Le fonti dell'ordinamento europeo</i> | 26 |
| 1.3.1.1. <i>L'effetto diretto</i> | 28 |
| 1.3.1.2. <i>La supremazia</i> | 30 |
| 1.3.1.3. <i>I poteri impliciti</i> | 31 |
| 1.3.1.4. <i>La tutela dei diritti fondamentali</i> | 32 |
| 1.3.1.5. <i>La responsabilità dello Stato</i> | 33 |
| 1.3.2. <i>La clausola costituzionale europea</i> | 34 |
| 1.3.3. <i>Procedure di adattamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo</i> | 36 |
| 1.3.4. <i>Il contrasto tra norme interne e norme europee</i> | 38 |
| CAPITOLO II | 41 |
| LA DIALETTICA TRA CORTE DI GIUSTIZIA E DELLA CORTE COSTITUZIONALE... 41 | |
| 2.1. LA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA..... | 41 |
| 2.1.1. <i>Composizione della Corte costituzionale</i> | 42 |
| 2.1.2. <i>Funzioni e funzionamento della Corte costituzionale</i> | 44 |
| 2.2. LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. | 45 |
| 2.2.1. <i>Composizione della Corte</i> | 46 |
| 2.2.2. <i>Funzionamento e Funzioni della Corte di Giustizia</i> | 48 |
| 2.2.2.1. <i>La competenza pregiudiziale</i> | 49 |
| 2.3. I RAPPORTI TRA LE DUE CORTI | 51 |
| 2.3.1 <i>Da Costa c. ENEL alla Granital</i> | 51 |
| 2.4. COSA CREA QUESTO ASSETTO?..... | 56 |
| CAPITOLO III..... | 59 |
| I CONTROLIMITI | 59 |
| 3.1. I CONTROLIMITI UNA VISIONE D'INSIEME | 60 |
| 3.1.1. <i>La teoria della Costituzione materiale</i> | 61 |
| 3.1.2. <i>Segue i "principi supremi"</i> | 61 |
| 3.1.3. <i>Segue una definizione per i controlimiti</i> | 63 |
| 3.2. GENESI DEI CONTROLIMITI COMUNITARI..... | 65 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2.1. <i>Segue dalla teoria alla pratica: il primo caso dei controlimiti nella giurisprudenza costituzionale italiana nei confronti di una norma europea</i> | 70 |
| 3.3. I CONTROLIMITI UN CASO ITALIANO? UN BREVE FOCUS SUL <i>BUNDESVERFASSUNGSGERICHT</i> ... | 74 |
| CONCLUSIONE | 79 |
| C.1. TRA IDENTITÀ NAZIONALE E INTERAZIONE EUROPEA..... | 79 |
| BIBLIOGRAFIA | 85 |

INTRODUZIONE

I.1. Come si è fatta l'Unione Europea?

Dalle ceneri della Seconda guerra mondiale nasce l'Unione europea. I leader delle principali potenze dell'Europa occidentale, avendo visto del fallimento del trattato di Versailles, atto conclusivo della “*Der des Ders*”¹, compresero che una pace cartaginese non potesse essere la soluzione per la creazione di una *pax* Europea². Conscio di ciò il ministro degli esteri francese Robert Schuman nella sua ormai storica dichiarazione del 9 maggio del 1950, delinea quelli che erano e che sono i tratti fondamentali dell'integrazione europea³. La struttura che viene a crearsi nel suo discorso pone tre basi che ritroveremo sempre nel cammino dell'integrazione europea ovvero: “l'uguaglianza formale” di tutti gli Stati parte, la flessibilità e la dinamicità. Il tutto si sarebbe raggiunto grazie alla coercitività delle decisioni che questa organizzazione avrebbe avuto nei confronti degli Stati membri⁴. Agli occhi di Schuman era chiaro che questo poderoso progetto non potesse essere realizzato nell'immediato⁵, ma tramite una serie di continue azioni concrete che renderanno “qualsiasi guerra tra Francia e Repubblica federale tedesca [...] non solo impensabile, ma effettivamente impossibile”⁶.

I.2. Una breve storia dell'integrazione europea.

La storia dell'integrazione europea può essere analizzata da molteplici punti di vista, tuttavia ai fini di questo elaborato, ci concentreremo su un attore sovranazionale⁷, definito da molti come il “motore dell'integrazione europea”, ovvero la Corte di Giustizia

¹ Espressione francese utilizzata per simboleggiare il fatto che la Prima guerra mondiale doveva essere la guerra che ponesse fine a tutte le guerre.

² Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. *L'Italia in Europa: Profili Istituzionali e Costituzionali*. Bologna: Il Mulino, 2000, p. 17.

³ *Ibid.*, p. 19.

⁴ *Ibid.*, p. 21.

⁵ “L'Europa non si farà di un trattato”, Schuman R., *Dichiarazione Schuman maggio 1950*.

⁶ *Ibid.*

⁷ Distinguiamo le istituzioni dell'unione europea come istituzioni sovranazionali o intergovernative, la differenza sta nel fatto che le prime rappresentano la volontà dell'organizzazione e dei suoi popoli mentre le seconde rappresentano gli interessi dei governi nazionali.

dell'Unione Europea⁸. Andremo dunque a vedere come la Corte sia stata più volte capace di dare degli slanci vitali all'Unione, sino a delineare i tratti di una “quasi-costituzione” europea.

All'indomani della firma del Trattato della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, si articolava il seguente apparato istituzionale: l'Alta Autorità (divenuta in seguito la commissione); l'Assemblea (divenuta in seguito il Parlamento europeo); il Consiglio speciale dei ministri (divenuto oggi il Consiglio) e infine la Corte di Giustizia⁹. Con i successivi trattati della Comunità economica europea (CEE) e dell'energia atomica (CEEa)¹⁰, l'Assemblea comune e la Corte di Giustizia vennero unificate per tutte e tre le comunità, l'Alta Autorità e il Consiglio dei ministri verranno successivamente unificati con il trattato di Bruxelles del 65, in particolare l'Alta Autorità venne accorpata alla Commissione¹¹.

I futuri Stati membri di queste organizzazioni internazionali andarono a delegare i loro poteri a delle entità sovranazionali, forti dei nuovi ideali che si propagarono in Europa grazie al Manifesto di Ventotene prima e alla diplomazia francese poi, che possono essere riassunti nel c.d. “metodo di Jean Monnet”, ovvero, un metodo di integrazione che riesce a coniugare l'integrazione economica¹² europea assieme alla pace tra i Paesi vicini¹³. In questo contesto si va a incastonare la Corte di Giustizia della Comunità Economica Europea che, essendosi subito affermata come un apparato autonomo, riesce ad agire come un ente giurisdizionale puro, senza ingerenze extragiuridiche, cosa che difficilmente accadeva nei tribunali internazionali che le erano

⁸ Bevilacqua, S. A. *La Corte Di Giustizia Dell'Unione Europea. Un Motore Per l'Integrazione Dei Popoli*, Go Ware, 2019.

⁹ Villani, U. *Istituzioni Di Diritto Dell'Unione Europea*. 6. riv e aggiornata ed. Vol. 1. Roma: Cacucci, 2020, pp. 5-6.

¹⁰ I c.d. trattati di Roma del 1957.

¹¹ Villani, U. in op. cit., p. 6.

¹² Questo fenomeno è anche noto in altri termini ovvero, infatti questa teoria è stata ampiamente sviluppata nell'ambito dello studio delle relazioni internazionali, all'interno della teoria liberista, e prende il nome di interdipendenza, secondo la quale vi è un rapporto di dipendenza reciproca (che può essere di natura politica, economica e sociale) tramite la quale si erode la sovranità degli Stati e viene meno il ricorso alla forza armata. Marchetti, R. e Menegazzi, S. *Manuale Di Relazioni Internazionali: Teorie Per Capire La Politica Globale*. Roma: Luiss University Press, 2022, p. 78.

¹³ Bevilacqua, S. A. in op. cit.

preceduti¹⁴. Ma la specialità della Corte non si risolve qui, infatti è il primo tribunale internazionale che afferma, in termini esclusivi e non occasionali, la propria giurisdizione obbligatoria sulle questioni rilevanti le competenze delle comunità¹⁵. Eppure, la Corte è ancora più speciale in quanto “ha mostrato di sentirsi svincolata da uno stretto rispetto delle norme, svolgendo una funzione di evoluzione, di impulso, se non addirittura ‘creativa’ del diritto”¹⁶, venendo così quasi equiparata al *praetor* del diritto romano o ai giudici dei sistemi di *common law*¹⁷.

È stato infatti merito della Corte di Giustizia la formulazione della nozione di effetto diretto del diritto comunitario con la sentenza *Van Gend en Loos*, causa 26/62 e non solo. Fu merito della Corte la desunzione del primato del diritto europeo sul diritto nazionale con la sentenza *Costa contro Enel*¹⁸. E ancora, è alla Corte a cui dobbiamo altri incredibili impulsi vitali, ai fini dell’interazione europea, che ci limitiamo ora solo a citare come: la nozione di competenza esclusiva dell’Unione europea, con la conseguente perdita da parte degli stati membri di effettuare delle “leggi di rottura”¹⁹; la tutela dei diritti umani, inizialmente non presenti all’interno delle competenze dell’Unione²⁰, venendo così a modellarsi un sistema sovranazionale di tutela di diritti fondamentali, di cui fanno parte le tradizioni costituzionali comuni (art. 6, ex articolo F, TUE)²¹; ed è sempre grazie alla Corte se siamo arrivati alla desunzione della concezione dell’Unione europea come una “comunità di diritto”²². Tutte queste previsioni sono oggi state razionalizzate all’interno di quelli che sono i Trattati istitutivi dell’Unione europea, ma è alla Corte dobbiamo la loro desunzione.

Da questa giurisprudenza, che estende le competenze dell’Unione non più a mere questioni economiche, come inizialmente previsto dai redattori dei trattati, ma anche alla tutela dei diritti, si iniziano a instillare dei pensieri sulla possibile realizzazione di una Costituzione europea, soprattutto all’indomani della Convenzione europea sul futuro

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Villani, U. in op. cit., p. 14.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ CGUE, causa 6/64.

¹⁹ CGUE, sent. *Commissione contro Consiglio*, causa 22/70.

²⁰ CGUE, sent. *Nold KG contro Commissione* del 74 e sent. *Hauer contro Land Rheinland-Pfalz*.

²¹ Bevilacqua, S. A. in op. cit.

²² CGUE, sent. *Les Verts contro Parlamento*, causa 294/83.

dell'Europa²³, che portò alla stesura del “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”; tuttavia, a causa della mancata ratifica Franco-Olandese non fu mai adottato. Ciò che è importate, nonostante il fallimento di questa iniziativa, è che il 96-97% degli enunciati presenti nel trattato di Roma, vennero trasposti nel trattato di Lisbona redendo dunque di fatto una questione solo formale e non sostanziale rispetto all'esistenza di una vera e propria Costituzione europea²⁴.

A seguito difatti del respinto ricorso di Ungheria e Polonia da parte della Corte²⁵ del regolamento 2020/2092²⁶, sembrerebbe che ci troviamo già dinnanzi ad “vera e propria identità costituzionale europea”²⁷. Ciò è possibile grazie a due costatazioni fatte dalla Corte di Giustizia nelle due sentenze “gemelle” del 2021. La prima attesta che, all'interno di quelle che sono le regole finanziarie presenti all'art. 322 par. 1 lett. a) TFUE, rientrano anche i valori fomentali di cui all'art. 2 del TUE²⁸. La Corte richiama di nuovo il concetto di identità costituzionale europea anche quando chiarisce che i valori europei, di cui sempre all'art. 2 TUE, impongono agli Stati membri degli obblighi positivi²⁹. La Corte ammette dunque che anche gli atti di diritto derivato possano proteggere i diritti fondamentali dell'Unione, senza andare a snaturare la procedura dell'articolo 7 TUE³⁰, andando così a risolvere anche un antico problema noto come il “dilemma di Copenaghen”³¹. Con questa progressiva costituzionalizzazione ad opera della Corte, si potrebbe quasi pensare che un domani possano applicarsi ai trattati istitutivi dell'Unione alcune teorie create in contesti costituzionali nazionali come quella della costituzione

²³ Istituita con la presidenza del Consiglio europeo di Laeken, 2001.

²⁴ Bevilacqua, S. A. in op. cit.

²⁵ CGUE sent. *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa 156/21; sent. *Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa 157/21.

²⁶ Regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea, facente parte del c.d. *Next Generation EU package*.

²⁷ Contaldi, G., et al. *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*. EUROJUS, 2022, 87-103.

²⁸ CGUE sent. *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punto 127; sent. *Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punto 145.

²⁹ CGUE sent. *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punto 232; sent. *Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punto 264.

³⁰ Nota come procedura di infrazione consiste nella valutazione da parte dell'Unione riguardo al rischio o alla già venuta infrazione dei valori di cui all'articolo 2 del TUE.

³¹ Contaldi, G., et al. *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*.

materiale³². La Corte di Lussemburgo però non si è ancora cimentata in tali desunzioni, ciononostante non pare più così assurdo che in futuro principi come la *rule of law* e lo Stato di diritto, possano diventare principi cardine dell'Unione³³.

I.3. Research Question

Alla luce di questa prefazione, l'Unione Europea, pur non essendolo, sembra di fatto avere le caratteristiche di un vero e proprio sistema federale, dove il potere è diviso tra Stati membri e governo centrale, nel quale vige il principio di sussidiarietà, con una "Corte suprema" per la risoluzione delle controversie³⁴. L'idea di un già super-Stato europeo viene a maggior ragione coadiuvata nell'ottica in cui gli atti dell'Unione europea sono direttamente applicabili e prevalgono sul diritto nazionale incompatibile³⁵, ma non solo infatti, tramite il lavoro della Corte di Giustizia dell'Unione, si è riusciti a desumere altri tre principi nodali: i poteri impliciti, il sindacato sui diritti umani da parte della Corte e infine il giudizio sulla responsabilità dello Stato³⁶.

Nonostante la *pars construens* appena enunciata, l'Unione europea non è uno Stato federale, né tanto meno una confederazione di Stati, ma come il "Tribunale Federale per la Legge Fondamentale" ha detto, è un *Staatenverbund*³⁷. Se si guarda infatti al contesto storico in cui sono nate le Costituzioni dei paesi membri, e ai loro minuziosi procedimenti posti a garanzia del popolo, oltre agli innumerevoli elementi che fanno delle Costituzioni una biografia di una nazione³⁸, siamo infatti ancora lontani dal poter definire i trattati europei come una "Costituzione"³⁹.

A riportarci alla realtà infatti, come spesso accade, è la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*⁴⁰ con la già storica *Lissabon-Urteil*⁴¹. In questa la Corte ha

³² *Ibid.*

³³ Faraguna, P. e Drinóczi, T. *Constitutional Identity in and on EU Terms*. VERFASSUNGSBLOG (2022): 1-6.

³⁴ Kelman R. D. *Built to Last? The durability of EU Federalism*, 2007.

³⁵ CGUE sent. *Costa contro Enel*, causa 6/64; e sent. *Van Gend en Loos*, causa 26/62.

³⁶ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. in op. cit., pp. 73 ss. Svilupperemo poi questi concetti in altra sede (vedi cap. 1 par 1.2.3. e ss.)

³⁷ *BundesVerfassungsGericht* sent. 2/2008 del 30 giugno 2009.

³⁸ Slongo, P. *Hegel e lo spirito delle leggi*. Etica e Politica, 18.1, 2016, pp. 275-294.

³⁹ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. in op. cit., pp. 81,82.

⁴⁰ Tribunale federale per la Legge Fondamentale.

⁴¹ *BundesVerfassungsGericht* sent. 2/2008 del 30 giugno 2009.

colto l'occasione per riconsiderare il quadro dei rapporti tra il diritto interno (tedesco) e quello eurounionista⁴², riprendendo il *file rouge* che parte dalla *Solange I & II*, *Maastricht* e *Bananen*, tanto che in molti dopo questa sentenza si aspettarono una sentenza *Solange III*⁴³. Per comprendere al meglio i fini di questo elaborato, entreremo adesso nei dettagli della sentenza *Lissabon*.

Il “Tribunale Federale per la Legge Fondamentale” (da ora in poi il Tribunale) dopo essere stato adito da un gruppo eterogeneo di membri del Parlamento tedesco, ha valutato le posizioni dei ricorrenti che possiamo riassumere nei seguenti argomenti: 1) violazione del principio democratico, in quanto le competenze del *Bundestag* sarebbero violate; 2) *deficit* democratico sia in seno al Parlamento europeo, sia per quanto riguarda la scarsa considerazione dei parlamenti nazionali; 3) violazione del principio di attribuzione; 4) l'evoluzione dell'Unione europea in un vero e proprio Stato federale e 5) la violazione di taluni principi “cardine” della Costituzione tedesca quali lo Stato di diritto, lo Stato sociale e la separazione dei poteri⁴⁴. Troviamo sin da subito un elemento importante, prima di parlare della sentenza in sé; notiamo che il Tribunale è stato ricorso in via individuale – cosa che nel nostro ordinamento non è possibile –; ciò è accaduto in quanto l'impugnazione prevedeva un giudizio riguardo la lesione dei diritti fondamentali da parte di un atto dei pubblici poteri⁴⁵. I giudici di *Karlsruhe* hanno effettivamente constatato che vi era una lesione – proprio come nella sentenza *Maastricht* – dell'articolo 38⁴⁶ della *Grundgesetz*⁴⁷.

Nell'ordinamento tedesco il diritto di voto viene interpretato come un fondamento del diritto di autodeterminazione democratica e all'esercizio dei pubblici poteri all'interno

⁴² Chiti, M. P. *Am Deutschen Volke. Prime note sulla sentenza del BundesVerfassungsGericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania*. Astrid. eu, 2009.

⁴³ Violini, L. e al. *Tra il vecchio e il nuovo. La sentenza Lissabon alla luce dei suoi più significativi precedenti: Solange, Maastricht, Bananen*. ASTRID RASSEGNA, 2009.

⁴⁴ Servizio affari internazionali, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona: nota di sintesi*, 2009.

⁴⁵ Faraguna, P. *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*. Quaderni costituzionali, 2010, 30.1: 75-100.

⁴⁶ Articolo della costituzione tedesca riguardante la disciplina del diritto di voto e la tutela del principio democratico.

⁴⁷ Faraguna, P. *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*.

della Repubblica federale tedesca⁴⁸. Tale violazione secondo i giudici di *Karlsruhe* andrebbe contro la c.d. *Ewigkeitsklausel* (clausola di eternità), sancita all'art. 79 GG c. III che recita:

«Non è ammissibile alcuna modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in Länder, il principio della partecipazione dei Länder alla legislazione o i principi enunciati negli articoli 1 e 20.»

Questa clausola è figlia della storia tedesca, in quanto è intesa a proteggere la Repubblica Federale di Germania da una possibile ascesa di un partito totalitario⁴⁹; in questo caso però è utilizzata, sempre in difesa del popolo tedesco, nella misura in cui non sarebbe legittimo da parte del governo decidere delle sorti del suo popolo – riguardo la partecipazione dei tedeschi ad uno Stato federale europeo –, nonostante sia legittimamente eletto, in quanto l'adesione ad un'Unione Federale sarebbe per forza subordinata ad un referendum popolare, proprio come fu la *Grundgesetz*. Il Tribunale afferma dunque che la ratifica al trattato di Lisbona è da intendersi come legittima in quanto l'Unione europea è ancora un *Staatenverbund*⁵⁰.

Nella sentenza viene pertanto ribadito che gli Stati siano *Herren der Verträge*⁵¹ e di come vi siano delle materie in cui gli Stati mantengono un decisivo margine di intervento⁵² all'interno delle quali, nonostante vi siano delle competenze delegate all'Unione, l'ultima parola spetta ancora ai parlamenti nazionali (come le ratifiche per le modifiche ai trattati sia in forma semplificata che ordinaria) e inoltre, di come il giudizio di ammissibilità, rispetto agli atti *ultra vires*, spetti sempre ancora alla Corte nazionale e non alla Corte di Giustizia dell'Unione europea⁵³. Sono quindi gli Stati a delegare delle

⁴⁸ P. 232, 2 BvE 2/08.

⁴⁹ Halberstam, D., Möllers, C. *Maastricht Epigones at Sea*, in *German Law Journal*, vol. 10, 2009.

⁵⁰ Faraguna, Pietro. *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*; e ancora, Böse, M. *la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona e il suo significato per la europeizzazione del diritto penale*, 2009.

⁵¹ Signori dei trattati.

⁵² P. 252, 2 BvE 2/08.

⁵³ Faraguna, P. *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*.

competenze all'Unione rimanendo titolari delle *Kompetenz-Kompetenz* (competenze sulle competenze)⁵⁴.

A coadiuvar quanto detto la stessa Corte di Giustizia nel parere 2/2013 ha sostenuto che l'Unione non costituisce ancora uno Stato⁵⁵:

«l'Unione, dal punto di vista del diritto internazionale, non può, per sua stessa natura, essere considerata come uno Stato.» (GCUE parere 2/2013 par. 156)

In questo elaborato andremo ad analizzare come funzionano questi strumenti che conservano gli Stati nazionali a tutela delle proprie Carte costituzionali, concertandoci principalmente sull'ordinamento italiano. Faremo ciò andando in prima battuta ad analizzare come avviene l'adattamento del diritto internazionale ed eurounitario nel nostro ordinamento, dopodiché percorreremo lo storico “dialogo” tra la nostra Corte costituzionale e la Corte di Giustizia dell'Unione europea, soffermandoci sulle storiche sentenze fondative degli *obiter dicta* che hanno dato luogo alla creazione dei c.d. controlimiti⁵⁶, posti alla tutela dei principi fondamentali della nostra Costituzione. Infine, ci soffermeremo su quest'ultimi, prendendo spunto anche dalla giurisprudenza del Tribunale tedesco e andremo ad analizzare la loro genesi, il loro funzionamento e la loro attualità.

⁵⁴ Mottese, E. *Das Lissabon Urteil: keine verfassung ohne blut und boden?* 2010.

⁵⁵ Pace, L. F. *Introduzione Al Diritto Dell'Unione Europea: Natura e Ordinamento Giuridico*. Milano: Wolters Kluwer, 2023, p 35.

⁵⁶ Espressione utilizzata per distinguerli da quelli che sono i limiti alla revisione costituzionale.

CAPITOLO I

L'Italia in Europa

In questo primo capitolo studieremo come l'Italia partecipa alla vita di relazione internazionali: andremo pertanto a definire e a delimitare i differenti ordinamenti giuridici – interno ed “esterni”¹ – per poi analizzare gli strumenti attraverso i quali questi comunicano tra loro, studieremo poi come avviene l'adattamento alle “norme di diritto internazionale generalmente riconosciute”; al diritto pattizio; alle fonti derivanti da accordo; e infine al diritto dell'Unione europea.

1.1. Strumenti di dialogo tra l'ordinamento interno ed esterno

Sin dal Settecento si è dibattuto riguardo l'obbligatorietà giuridica del diritto internazionale, contrapponendo due macro-teorie: il monismo e il dualismo². La teoria monista prevede l'esistenza di un unico grande ordinamento, mentre per la teoria dualista prevede l'esistenza di due ordinamenti distinti. La teoria monista, prevedendo la fusione degli ordinamenti, ha come effetto che le norme di diritto internazionale siano direttamente applicabili nell'ordinamento interno; mentre per la teoria dualista, in quanto gli ordinamenti sono distinti, per essere produttivi di effetti giuridici, gli atti dell'ordinamento internazionale necessitano di un'apposita procedura di adattamento ricettizio³. Questo dibattito oggi si è concluso andando per un approccio principalmente dualista che, con le parole di Ronzitti “Ordinamento interno e Ordinamento

¹ Per quanto l'Unione europea sia a tutti gli effetti un trattato internazionale istitutivo di un Organizzazione internazionale, per via della sua complessità e delle innumerevoli eccezioni che andremo successivamente a spiegare, vogliamo sin da subito effettuare una distinzione tra ordinamento internazionale e ordinamento europeo. In questo senso si veda Cartabia, M. e Weiler H. H. J. in op. cit., pp. 80,81. E ancora cercare di vedere l'Unione come una semplice organizzazione internazionale sarebbe come “try to push the toothpaste back in the tube” in Weiler, H. H. J. et. Al. *Constitutional or international? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz*, in *The European Courts and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*, Oxford, 1998, p. 331.

² Fiore, R. *L'Obbligatorietà del Diritto Internazionale: Elaborazione di una Teoria della “Volontà Arbitraria”*. Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, 2015.

³ *Ibid.*

internazionale, sono due ordinamenti giuridici separati e originari”⁴. Sarebbe tuttavia sbagliato pensare che i due ordinamenti, seppur separati e originari non collaborino fra loro.

Espressione della teoria dualista è difatti il principio di esclusività⁵, secondo il quale solo lo Stato ha il potere esclusivo di riconoscere le proprie fonti che possono produrre norme all’interno del proprio ordinamento ed è quindi un potere proprio degli Stati riconoscere qualsiasi atto o fatto *extra moenia*⁶. Questo approccio è seguito anche dalla giurisprudenza della nostra Corte costituzionale⁷, che ha rifiutato la teoria monista secondo la quale i due ordinamenti sarebbero un tutt’uno⁸. Gli ordinamenti, quindi pur essendo separati, comunicano tra loro con degli opportuni strumenti, ovvero tramite il meccanismo del rinvio che può essere formale (mobile) o materiale (fisso)⁹.

Il rinvio formale prevede che un ordinamento rinvia alle norme di un altro ordinamento nella qualità formale di norme giuridiche. Questo sta a significare che la norma giuridica segue la vita che essa ha nell’ordinamento richiamato; pertanto, nel caso la norma si dovesse estinguere o subire delle modifiche, questo avverrebbe anche nell’ordinamento richiamante¹⁰. Tipico esempio di rinvio formale è l’adattamento alle consuetudini internazionali, contenuto all’articolo 10, comma 1, della nostra Costituzione¹¹.

Nel rinvio materiale invece, l’ordinamento richiamante, rinvia alle norme dell’ordinamento richiamato nel loro contenuto materiale. Questo determina che quando si utilizza questo tipo di rinvio, i possibili cambiamenti che potrebbe avere la norma dell’ordinamento richiamato, non hanno nessun effetto nell’ordinamento richiamante; dovrà essere pertanto il legislatore dell’ordinamento richiamante ad operare le future

⁴ Ronzitti, N. *Diritto Internazionale*. Settima ed. Torino: Giappichelli, 2023, p. 269.

⁵ Cannizzaro, V. *Diritto internazionale*, p. 453, citato in Fiore, R. in op. cit.

⁶ Bin, R. e Pitruzzella G. *Diritto Pubblico*. Diciannovesima ed. Torino: Giappichelli, 2023.

⁷ Corte Cost. sent.170/84, *Granital*.

⁸ Ronzitti N. in op. cit., p. 269.

⁹ Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit.

¹⁰ Ronzitti, N. in op. cit., p. 269.

¹¹ Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit.

modifiche¹². Un esempio di rinvio materiale è l'ordine di esecuzione attraverso il quale l'Italia nel 1929 diede esecuzione ai trattati¹³ tra la Santa sede e l'Italia¹⁴.

1.2. Fondamenti giuridici per l'adattamento del diritto internazionale al diritto interno

Nell'ordinamento giuridico italiano troviamo due tipi diversi di adattamento al diritto internazionale, distinguendo tra diritto consuetudinario e diritto pattizio. Il primo è disciplinato a livello Costituzionale, mentre il secondo manca d'una vera e propria disciplina sia a livello Costituzionale che a livello della legge ordinaria. Anche la riforma dell'articolo 117¹⁵ non crea una disciplina, tutt'al più impone al legislatore di rispettare "i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"¹⁶. Sarebbe inoltre da respingere la tesi secondo la quale i trattati internazionali entrino nel nostro ordinamento grazie all'utilizzo dell'art 10 c. 1 della Cost. grazie all'esistenza della consuetudine *pacta sunt servanda*, come è stato confermato sia da autorevoli autori in dottrina¹⁷ che anche dalla giurisprudenza Costituzionale¹⁸.

Procediamo ora ad analizzare come si effettua l'adattamento del diritto internazionale consuetudinario al nostro ordinamento, per poi passare al diritto pattizio e infine concludere con il diritto dell'Unione che, pur essendo di fatto un'organizzazione internazionale regionale, grazie alla giurisprudenza della sua Corte, ha creato un caso *sui generis*.

1.2.1. L'adattamento del diritto internazionale consuetudinario e dello *ius cogens*

Il diritto internazionale consuetudinario dispone di una regolamentazione *ad hoc* nel nostro ordinamento, in quanto le regole poste in essere dalle consuetudini, delineano quelli che sono gli andamenti generali del diritto internazionale e quindi dei

¹² Ronzitti N. in op. cit., p. 270.

¹³ I c.d. Patti Lateranensi.

¹⁴ Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit.

¹⁵ Legge Cost. 3/2001

¹⁶ Ronzitti N. in op. cit., p. 270.

¹⁷ Cannizzaro, V. *Diritto Internazionale*. 6. ed. Torino: Giappichelli, 2023; Focarelli, C. *Diritto Internazionale*. Settima ed. Milano;Padova;; Wolters Kluwer, 2023; Ronzitti in op. cit.

¹⁸ Cort. Cost. sentt. 32/60 al punto 3 di diritto: "Per quel che attiene all'art. 10 della Costituzione, è da osservare che esso si riferisce alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e non ai singoli impegni assunti in campo internazionale dallo Stato", questa visione è stata seguita dalla giurisprudenza della Corte sino ai giorni nostri: 68/61, 348/2007, 349/2007.

comportamenti che gli altri Stati hanno e si aspettano che gli altri Stati rispettino. L'inosservanza italiana di queste norme condurrebbe il nostro Stato ad isolarsi; è pertanto un interesse nazionale inserire una disposizione Costituzionale per far sì che queste vengano rispettate¹⁹. Precedentemente alla Costituzione Repubblicana del 48, lo Statuto Albertino non conteneva un'espressa disposizione riguardo alla ricezione del diritto internazionale generale; esso entrava tacitamente nel nostro ordinamento come anche conferma la giurisprudenza prerепublicana²⁰. All'indomani della Seconda guerra mondiale nella "Commissione dei 75" si decise di adottare un ordinamento aperto, inserendo un articolo della Costituzione che permettesse un accesso diretto delle consuetudini all'interno del nostro ordinamento²¹. Questo fu fatto con l'articolo 10, comma 1, della Costituzione che così recita:

«l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme giuridiche del diritto internazionale generalmente riconosciute».

L'articolo esprime quel principio fondamentale sopranazionale, previsto all'articolo 11, con il quale si mira a raggiungere la pacifica convivenza tra gli Stati tramite cessioni di sovranità²². L'articolo 10 c. 1 lavora – riprendendo un'affermazione dal Perassi – come un "trasformatore permanente" operando un rinvio formale all'ordinamento internazionale capace di immettere le consuetudini direttamente nel nostro ordinamento²³. La particolarità della formula "norme giuridiche di diritto internazionale generalmente riconosciute", si deve all'accordo adottato in sede di Assemblea costituente, cercando di operare un compromesso tra chi voleva una massima apertura del nostro ordinamento²⁴ e chi invece voleva ancora mantenere sovranità²⁵. Da ciò nasce l'interpretazione tutt'ora in uso, nella quale per norme giuridiche del diritto internazionale generale, si intendono le

¹⁹ Cannizzaro, V. in, op. cit.

²⁰ Focarelli, C. in op. cit., p. 251.

²¹ Bin, R. et al. *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*. In: Forum di Quaderni costituzionali. 2016.

²² Clementi, F., et al. *La Costituzione Italiana: Commento Articolo Per Articolo Vol. I.*, seconda ed. Bologna: Il Mulino, 2021, pp. 76-77.

²³ Perassi, T. *Lezioni di diritto internazionale*. Ed. Padova: Cedam, 1957, p. 29.

²⁴ Come l'on. Uberto Tupini.

²⁵ Bin, Roberto, et al. *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*.

norme consuetudinarie valevoli per tutti gli Stati²⁶; in quanto una consuetudine per essere tale deve disporre di due elementi: la *diuturnitas* e l'*opinio iuris ac necessitatis*, ovvero ha bisogno di una ripetizione costante di un comportamento e la convinzione generale (ovvero valevole per tutti gli Stati), che tale comportamento sia conforme a diritto²⁷.

Le consuetudini così entrando nel nostro ordinamento assumono il rango di norma costituzionale; quindi, nel caso ci fosse una legge di gerarchia sub-costituzionale contraria, essa verrebbe dichiarata incostituzionale e annullata con effetto *ex nunc* dalla Corte costituzionale, per via di un contrasto con l'art. 10 c. 1 Cost.²⁸. Cosa succede invece nel caso in cui la norma internazionale sia contrastante con un articolo della Costituzione? Della questione se ne occupò subito la nostra Corte costituzionale nella sentenza 48/1979 distinguendo le norme consuetudinarie anteriori e posteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana; secondo questa sentenza le prime entrerebbero all'interno del nostro ordinamento senza alcun limite, mentre le seconde, qualora andassero contro i principi fondamentali della nostra Costituzione non sarebbero recepite²⁹, andando così a riprendere la giurisprudenza che si era già consolidata nel campo del diritto comunitario dei c.d. "controlimiti"³⁰. Secondo questo ragionamento, dunque, le norme di diritto internazionale consuetudinario andrebbero a derogare le norme costituzionali non contenenti principi fondamentali, ma il contrasto che si crea tra le norme di questo tipo è da risolversi non con il criterio gerarchico, ma con il criterio di specialità come ha stabilito la nostra Corte costituzionale nella già citata sentenza del 79³¹. In ultima istanza nonostante un'iniziale obiezione, anche le consuetudini regionali sono adattate nell'ordinamento interno tramite l'art 10 c. 1 della Costituzione³².

La nostra Carta costituzionale non contiene previsioni riguardo l'adattamento dello *ius cogens*, non essendoci ancora nel 1948 la conoscenza dell'esistenza di norme internazionali imperative; tuttavia, in quanto le norme imperative sono intrinsecamente, per essere tali, generalmente riconosciute, la nostra Corte costituzionale ha sempre

²⁶ Focarelli, C. in op. cit., p. 250.

²⁷ Ronzitti, N. in op. cit., p. 190.

²⁸ Focarelli, C. in op. cit., p. 252.

²⁹ Ronzitti N. in op. cit., 2023, p. 271.

³⁰ Bin, Roberto, et al. *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*.

³¹ Ronzitti N. in op. cit., p. 272.

³² *Ibid.*

sostenuto la loro operosità nel nostro ordinamento grazie alla clausola internazionalista dell'art 10 c. 1 Cost.³³. Una volta immesso nel nostro ordinamento, vi sono visioni discordanti rispetto alla sua gerarchia all'interno delle fonti; c'è infatti chi, come Ronzitti, lo paragona agli stessi principi costituzionali e quindi sarebbe inderogabile da qualsiasi altra norma, se non solo da una norma di *ius cogens* successiva e chi invece lo lascia sul piano del diritto consuetudinario come Cannizzaro e Focarelli.

Rimane ancora un nodo da sbrogliare: occorre determinare se l'adeguamento sia operante nei confronti di una norma consuetudinaria oggetto di "obiezione persistente" da parte dell'Italia. Prima della sentenza 238/2014, la Corte costituzionale non aveva mai sindacato la compatibilità costituzionale di una norma internazionale generalmente riconosciuta³⁴. Inizialmente, infatti, le consuetudini eludevano il giudizio di costituzionalità presente l'art 134 Cost.; la Corte difatti giudica la legittimità di un atto quando questo è una fonte-fatto derivante dal nostro ordinamento, per cui non invalida la norma nel suo ordinamento originario, ma dichiara incostituzionale la legge di conversione adottata dal legislatore italiano, che, come abbiamo visto nel caso delle consuetudini, è assente. A risolvere questo problema è stata la Corte stessa desumendo, che tale disposizione assoggetta al controllo di costituzionalità tutte le norme, che nonostante non siano prodotte mediante il procedimento legislativo, ne abbiano gli stessi effetti³⁵. La Corte, non essendo il nostro un ordinamento monista, non può decretarne l'illegittimità in quanto il criterio gerarchico sarebbe inoperante – non essendo le consuetudini internazionali parti integranti del nostro ordinamento –, ma, come successe nella sentenza 238 del 2014, la norma consuetudinaria *par in parem non habet imperium*, venne sentenziato che non fosse produttiva di effetti e che non entrasse nel nostro ordinamento³⁶. La sentenza, inoltre, non potendo dichiarare illegittima la consuetudine – per i motivi appena visti – si limitò a rendere incostituzionale la legge di ratifica della Carta delle Nazioni Unite, in particolar modo l'articolo 94 della Carta che prevede dei

³³ *Ibid.*, p. 273.

³⁴ Bin, Roberto, et al. *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*. Il ragionamento adottato dalla Corte costituzionale segue la falsa riga di quello effettuato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza *Les Verts c. Parlamento* dell'86.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

meccanismi interni al Consiglio di sicurezza per l'attuazione delle sentenze della Corte Internazionale di Giustizia³⁷.

In questa sentenza la Corte cambia dunque la giurisprudenza seguita in precedenza come nel caso della sentenza *Russet*³⁸, tutelando non solo quelli che sono i principi fondamentali della Costituzione nostrana, ma anche i diritti umani fondamentali. La sentenza in questione, infatti, si incastona nella controversia *Germania c. Italia*³⁹, nella quale i giudici italiani aveva negato l'immunità alla Germania in quanto la norma consuetudinaria che prevede l'immunità degli Stati è in contrasto con quella di *ius cogens* di tutela dei diritti umani⁴⁰.

Riassumendo quanto detto, le consuetudini entrano all'interno dell'ordinamento italiano tramite l'articolo 10 c. 1 della Costituzione; queste sono capaci di derogare anche delle norme costituzionali, meno quelle poste alla tutela dei nostri principi fondamentali e dei diritti umani, riprendendo dunque la giurisprudenza dei controlimiti.

1.2.2. L'adattamento al diritto internazionale pattizio

Come visto in precedenza (cap. 1 par. 1.2.), l'adattamento del diritto internazionale pattizio, non è previsto né dalla legge ordinaria né tanto meno da una norma costituzionale. È da rifiutare inoltre la tesi secondo la quale un trattato, una volta che sia ratificato, sia già anche immesso nel nostro ordinamento; infatti, come sottolinea

³⁷ Cannizzaro, V. in op. cit.

³⁸ Cort. Cost. sent. 48/79.

³⁹ A seguito dei crimini commessi dalla Germania nazista durante il periodo di occupazione della penisola italiana (1943-1945), le vittime di tali soprusi hanno presentato dei ricorsi per risarcimento ai tribunali italiani che sono stati approvati. La vicenda in particolare nasce con il caso Ferrini del 2004, nel quale i giudici italiani non riconoscevano l'immunità della giurisdizione dai tribunali italiani alla Germania, per via della commissione da parte dei nazisti di *crimini iuris in gentium*. Per ripagare dunque le vittime, l'Italia iniziò a pignorare i beni della Repubblica Federale di Germania presenti nel nostro territorio, portando la Germania a presentare una *requête* presso la Corte Internazionale di Giustizia. Nonostante le argomentazioni italiane potessero anche essere ragionevoli, la Corte dell'Aja ha pattuito che l'immunità di uno Stato non può venire meno, in quanto la norma sull'immunità ha natura procedurale, mentre quelle di *ius cogens* hanno natura sostanziale; pertanto, la prima ha precedenza sulla seconda. La Corte costituzionale ha perciò accolto, con la sentenza 238/2014, la richiesta fatta dal giudice *a quo* in quanto la consuetudine internazionale era contraria agli articoli 2 e 24 del nostro ordinamento. La continua inadempienza italiana ha portato la Germania a presentare un nuovo ricorso presso la Corte Internazionale di Giustizia nel 2022. In Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*. Milano: F. Angeli, 2015.

⁴⁰ Cannizzaro, V. in op. cit.

la giurisprudenza la Cassazione nella sent. del 22 marzo 1972 n. 867 “un trattato di cui non sia disposto l’adattamento non produce effetti nel nostro ordinamento”⁴¹. Nella prassi italiana esistono due modi per disporre l’adattamento dei trattati: il procedimento speciale e il procedimento ordinario.

L’adattamento ordinario attua un rinvio materiale del trattato internazionale; esso ha dunque lo scopo di trasformare in regole interne le regole internazionali presenti nel trattato⁴². Qualora il trattato si estingua o subisca delle modifiche, esso deve essere modificato o abrogato dal legislatore interno in quanto non ricettizio di modifiche. Questa prassi rappresenta l’*occasio legis*⁴³.

Il procedimento speciale invece, consiste nell’adozione di un ordine di esecuzione; questo attua un rinvio formale al trattato, l’imitandosi dunque a dare “piena ed intera esecuzione” al testo del trattato nell’ordinamento interno⁴⁴. L’atto normativo comprende normalmente il testo del trattato nella lingua originale e talvolta una traduzione non ufficiale in lingua italiana. Nel nostro ordinamento per motivi di celerità si preferisce utilizzare il procedimento speciale, che tuttavia è inoperante in caso di norme non *self-executing*⁴⁵ cioè di quelle norme che hanno bisogno di disposizioni interne per essere attuate, come l’esempio di pene riguardanti i colpevoli di crimini internazionali⁴⁶.

Per non perdere la rapidità dell’ordine di esecuzione, si è andata ad affermare un procedimento misto, ovvero un ordine di esecuzione, accompagnato dall’adozione di norme attuative delle parti non *self-executing* del trattato⁴⁷.

Per quanto riguarda il processo di formazione dei trattati e la loro entrata in vigore nell’ordinamento interno, si è affermata l’usanza a contenere nello stesso atto legislativo di esecuzione del trattato insieme all’autorizzazione alla ratifica, che secondo la nostra Costituzione, è effettuata dal Presidente della Repubblica previa autorizzazione delle camere⁴⁸. Normalmente la *vacatio legis* di 15 giorni prima della presa in vigore della

⁴¹ Ronzitti, N. in op. cit., pp. 275-276.

⁴² Cannizzaro, V. in op. cit.

⁴³ Ronzitti, N. in op. cit., p. 276.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Corte di Cassazione sentenza *Isolabella* del 72.

⁴⁶ Ronzitti, N. in op. cit., p. 277.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Rispettivamente artt. 87 e 80 della Costituzione.

legge, viene spesso derogata all'entrata in vigore del trattato tra le parti che lo hanno contrattato⁴⁹.

Andremo adesso ad analizzare il rango dei trattati immessi nel nostro ordinamento. All'indomani della riforma del Titolo V il rango di questi è cambiato; quindi andremo prima a vedere prima il regime anteriormente in vigore e cosa ha portato il legislatore a modificare il sistema delle fonti. Iniziamo escludendo dall'esame di questo paragrafo le tutele dei trattati presenti all'articolo 7 Cost. riguardanti il Concordato⁵⁰, all'articolo 10 Cost. riguardanti lo straniero e il rifugiato⁵¹ e il particolare caso dell'art. 11 Cost. che verrà successivamente affrontato (cap. 1 par. 1.2.3.).

In passato il rango del trattato era dato dall'atto con cui veniva immesso nell'ordinamento interno⁵². Di conseguenza per quei trattati che non sono immessi con leggi costituzionali, in caso di antinomie con altri atti, queste si andavano a risolvere con i normali criteri di risoluzione *lex posterior derogat lex priori* oppure per cercare di tutelare i trattati venivano a volte fatti prevalere secondo il principio *lex specialis derogat lex generalis*⁵³. Questa prassi andava però a creare un sistema imperfetto in cui spesso si potevano creare delle incompatibilità per via dell'incuranza del legislatore⁵⁴.

Con la legge Costituzionale 3 del 2001 e la modifica dell'articolo 117 la:

«podestà legislativa è esercitata dalla Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

⁴⁹ Ronzitti, N. in op. cit., p. 279; Cannizzaro, V. in op. cit.

⁵⁰ Parleremo di questo caso nell'ultimo capitolo par 3.2.

⁵¹ Queste, infatti, dovrebbero avere il rango di norme costituzionali, già da prima della riforma dell'art 117, come afferma la sent. Della Cort. Cost. 120/67 *Matile René Georges*.

⁵² Focarelli, C. in op. cit., p. 259.

⁵³ Per quanto riguarda questo punto è debito precisare due visioni differenti in dottrina: di contro abbiamo infatti Focarelli che prevede che i trattati internazionali siano fatti prevalere per via *lex specialis ratione personarum o ratione materiae* in quanto regolanti di una più stretta cerchia di soggetti o materia; mentre invece Conforti e Ronzitti vengono fatte prevalere a titolo *lex specialis* in quanto hanno a proprio fondamento la volontà dello stato di rispettare il diritto internazionale. Rispettivamente: Focarelli, C. in op. cit. p. 259; Ronzitti, N. in op cit. p. 280; Conforti, I. *Diritto Internazionale*, Napoli, 2010, p. 329.

⁵⁴ Cannizzaro, V. in op. cit.

Per diventare operante l'art 117 ha dovuto attendere sino alle sentenze gemelle del 2007⁵⁵, ricavando importanti capisaldi che verranno affinati dalla successiva giurisprudenza, ma che non delincono ancora un punto d'arrivo, come anche conferma la sentenza 49/2015 della Corte costituzionale⁵⁶.

Dalle sentenze del 2007 i trattati vengono interpretati dalla giurisprudenza come “norme interposte”, ovvero con rango superiore alla legge ordinaria⁵⁷, ma con rango inferiore rispetto alla Costituzione; il giudice, pertanto, nel caso si trovasse in un caso di presunta incostituzionalità rispetto all'art 117, comma 1, è tenuto a rinviare la causa alla Corte costituzionale che ha mantenuto il giudizio di costituzionalità rispetto a tali casi. Queste norme, contrariamente a quelle immesse tramite l'art. 10 della costituzione, non devono rispettare solo i “principi fondamentali” della nostra costituzione, ma essendo ad essa subordinate, devono rispettarla in tutta i suoi articoli⁵⁸.

Un dubbio rimane ancora irrisolto, ovvero se tutti i trattati⁵⁹ entrino in vigore come norme interposte e, per una mancanza giurisprudenziale, come abbiamo già fatto, riprenderemo le opinioni di autorevoli autori in dottrina. Focarelli, analizzando le sentenze gemelle del 2007, trova l'assenza in queste di distinzioni tra trattati stipulati in forma solenne o trattati in forma semplificati (che non richiedono autorizzazione dal parlamento in quanto materie non contenute all'art. 80 della costituzione); ogni trattato, dunque, sarebbe operante come norma interposta, salvo che esso non sia in violazione dell'articolo 80⁶⁰. Ronzitti invece, analizzando la genesi dell'articolo 117 della Cost., denota che questo era stato inizialmente previsto con il vincolo al legislatore ai “trattati internazionali ratificati”, mentre invece nell'articolo attualmente in vigore “ratificati” è stato omissivo. Secondo questa interpretazione si arriverebbe alla stessa conclusione, seppur con un percorso differente, formulata dal Focarelli secondo cui sia i trattati

⁵⁵ Sentt. Cort. Cost. 248/2007 e 249/2007

⁵⁶ Clementi, F. ed al. *La Costituzione Italiana: Commento Articolo Per Articolo Vol. II*. Seconda ed. Bologna: Il Mulino, 2021, pp. 346,347.

⁵⁷ Questo non è da intendersi a caratteri assoluti, in quanto in caso di tutela di diritti umani è da far valere la norma interna in caso sia più tutelante, Focarelli, C. in op. cit. p. 260.

⁵⁸ Focarelli, C. in op. cit., p. 261.

⁵⁹ Ci riferiamo al fatto che nel nostro ordinamento sono presenti, trattati stipulati in forma solenne che ricadono sotto gli argomenti dell'art 80 cost., trattati stipulati in forma solenne ma che non rientrano nella categoria dell'articolo 80 e infine accordi in forma semplificata. Ronzitti, N. in op. cit. p. 258.

⁶⁰ *Ibid*, pp. 261,262.

internazionali ratificati sia quelli in forma semplificata, se non in aperto contrasto con l'articolo 80, sarebbero da considerarsi come norme interposte⁶¹. Infine, Cannizzaro in aperta rottura con le precedenti interpretazioni appena citate, trova irragionevole immaginare che anche i trattati che sono stati formati nel non rispetto delle procedure costituzionali (e quindi quelli non previsti all'art 80), possano essere considerati norme interposte, in quanto il Parlamento verrebbe vanificato di uno dei suoi poteri, su cui l'articolo 80 è messo a salvaguardare da possibili ingerenze da parte dell'esecutivo⁶².

1.2.2.1. L'adattamento delle fonti previste da accordo e delle sentenze internazionali

Escludendo sempre anche in questo caso le fonti dell'Unione europea che andremo ad analizzare nel prossimo paragrafo, ci addentreremo adesso nell'adattamento delle fonti obbligatorie previste da accordo⁶³ e dell'attuazione delle sentenze internazionali.

Prima di tutto bisogna determinare se il trattato preveda espressamente l'efficacia interna delle norme prodotte da esso; qualora questo sia il caso, queste sarebbero direttamente applicabili; nell'eventualità invece in cui questo non sia espresso, alcuni hanno cercato di desumere la diretta applicabilità dall'ordine di esecuzione del trattato, ma come analizza Ronzitti e Focarelli, questo sarebbe contrario alla pratica, perché gli Stati sono piuttosto restii ad accogliere fonti di un altro ordinamento senza un controllo dell'ordinamento richiamante. Gli atti previsti dai trattati devono dunque essere attuati con un provvedimento interno *ad hoc*⁶⁴.

Relativamente al rango degli atti, esso sarebbe in virtù della legge 131/2003 di norma interposta e quindi superiore alla legge ordinaria e inferiore alla Costituzione e il suo giudizio sarebbe sempre da rimandare alla Corte costituzionale⁶⁵.

Per quanto riguarda l'adattamento delle sentenze, invece la dottrina differisce: abbiamo infatti chi sostiene che il regime appena descritto sia valido anche per le

⁶¹ Ronzitti, N. in op. cit. p. 283.

⁶² Cannizzaro, V. in op. cit.

⁶³ Specifichiamo obbligatorie in quanto sono presenti anche atti non obbligatori, esse quindi non imponendo obblighi agli Stati non verranno esaminate in questa sede in quanto ininfluenti ai fini di questo elaborato.

⁶⁴ Ronzitti, N. in op. cit. p. 285.

⁶⁵ *Ibid.* p. 287. Non sono mancate tuttavia critiche a questa impostazione in quanto questo assetto vincolerebbe il parlamento da decisioni prese al di fuori del circuito legislativo italiano, Focarelli, C. in op. cit., p. 264.

sentenze⁶⁶, e chi invece riconoscendo, la natura di entrambe di fonti di terzo grado, le differenzia, in quanto le sentenze *in primis* non sono produttive di nuovo diritto, ma effettuano un accertamento del diritto già esistente e inoltre riguardano due o pochi Stati. Ne deriva che secondo altri autorevoli autori in dottrina, almeno nell'ordinamento giuridico nostrano, le sentenze internazionali vincolino direttamente tutti gli organi dello stato, *in primis* i giudici, avendo come base il trattato istitutivo già avente preso vigore nel nostro ordinamento⁶⁷.

1.3. Il caso dell'Unione europea

Come abbiamo visto sin dall'inizio (I.1), l'Unione europea si basa sulla coercitività degli atti da essa adottati, infatti, a differenza di tutte – e questo punto è essenziale per comprendere la grandezza e la portata del diritto eurounitario – le altre organizzazioni internazionali, l'obbligatorietà dei suoi atti giuridicamente vincolanti costituiscono la regola e non l'eccezione⁶⁸.

Dopo questa doverosa premessa, ci accingiamo adesso all'esame dell'adattamento del diritto dell'Unione al nostro ordinamento. Per farlo distingueremo prima quali fonti facciano parte del sistema europeo, per infine studiare come esse entrino e che effetti abbiano nel nostro ordinamento.

1.3.1. Le fonti dell'ordinamento europeo

L'organizzazione giuridica dell'Unione Europea è riconducibile ad una pluralità di fonti, sovraordinate tra loro; possiamo infatti subito operare una divisione tra fonti di diritto primario e fonti di diritto derivato⁶⁹. Le fonti primarie per eccellenza sono i Trattati istitutivi, delle Comunità prima e dell'Unione ora⁷⁰. Essi hanno la natura giuridica dei trattati internazionali, sono infatti stati adottati con i procedimenti di formazione di un trattato internazionale, ma come ha sin da subito affermato la Corte di Giustizia dell'Unione⁷¹, creano un nuovo ordinamento giuridico, tanto che già da prima dell'avvento del mai approvato trattato sulla Costituzione europea, la sentenza *Les Verts*

⁶⁶ *Ibid.* pp.285-287.

⁶⁷ Focarelli, C. in op. cit. p. 265.

⁶⁸ Focarelli, C. in op. cit. p. 212.

⁶⁹ Villani, U. in op. cit., p. 267.

⁷⁰ La denominazione ufficiale attuale dei trattati è: Trattato sull'Unione europea (TUE) e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁷¹ Sentt. *Van Gend & Loos* del 63; *Costa c. Enel* del 64.

dell'86, donava ai trattati la qualifica di “Carta costituzionale”⁷². Abbiamo già discusso e accantonato la teoria secondo la quali i Trattati non siano ancora una Costituzione; tuttavia ciò che è importante rimarcare, è il loro funzionamento di base come fondamento del diritto europeo e delle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione. Tra le altre fonti di diritto primario annoveriamo anche le disposizioni contenute all'interno dei trattati di adesione dei nuovi Membri dell'Unione⁷³, e i protocolli e gli allegati ai trattati⁷⁴.

Le fonti di diritto derivato, descritte all'interno dei trattati, sono invece i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni, i pareri⁷⁵, i trattati internazionali conclusi dall'Unione⁷⁶ e infine i principi generali del diritto dell'Unione⁷⁷. Escludiamo subito dall'esame di questo elaborato le fonti atipiche in quanto non rilevanti per la finalità della ricerca.

I regolamenti, hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri; la diretta applicabilità significa che non hanno bisogno di nessun atto statale per essere produttive di effetti giuridici all'interno dell'ordinamento dei Paesi membri. Vi sono poi le direttive, che sono atti normativi anche essi obbligatori che hanno come destinatari gli Stati membri, che sono vincolati riguardo al risultato da raggiungere, ma liberi di raggiungerlo con i mezzi da loro scelti, non sono dunque direttamente applicabili, ma sono produttive di effetti diretti⁷⁸. Le decisioni sono obbligatorie in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili, ciò che li differenzia rispetto ai regolamenti è la loro portata particolare⁷⁹. Le raccomandazioni e i pareri invece sono atti non vincolanti⁸⁰. I trattati internazionali conclusi dall'Unione vincolano gli Stati membri ed entrano a far parte dell'ordinamento eurounitario senza necessità di alcun atto di esecuzione⁸¹. Infine, i principi generali del

⁷² Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., pp. 80,81.

⁷³ CGUE sent. *Parlamento c. Consiglio*, causa 413/04.

⁷⁴ Art. 51 TUE “I protocolli e gli allegati ai trattati ne costituiscono parte integrante”.

⁷⁵ Art. 288 TFUE.

⁷⁶ Artt. 207, 218 TFUE.

⁷⁷ Villani, U. in op. cit., pp. 267 ss.

⁷⁸ La nozione di effetti diretti è stata sviluppata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea per sopperire all'inadempienza del legislatore nazionale nell'attuazione degli atti non direttamente applicabili, in questo senso vi è la sentenza della CGUE *Van Gend & Loos* (vedi par. 1.3.1.1.).

⁷⁹ Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit.

⁸⁰ Art. 288 c. 5° TFUE

⁸¹ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., p. 88.

diritto dell'Unione, sono frutto della giurisprudenza creativa della Corte di Giustizia che, tramite l'interpretazione sistematica dei trattati, ha creato un *corpus*, man mano codificatosi, di principi non scritti che sono produttivi di effetti giuridici sia per le istituzioni sia di effetti diretti verticali e da una più recente giurisprudenza⁸², anche di effetti giuridici orizzontali⁸³.

Per quanto riguarda la gerarchia tra le fonti, come abbiamo già detto, il diritto derivato è in una posizione subordinata rispetto al diritto primario; si è arrivato pian piano a delineare anche un sistema di subordinazione anche tra le fonti derivate. Subito dopo i Trattati istitutivi troviamo, come delle norme interposte, i principi generali del diritto dell'Unione europea e i trattati contrattati dall'Unione. Subordinati ad essi vi sono gli atti delle Istituzioni che di regola non hanno una gerarchia tra di loro⁸⁴, salvo il caso di atti delegati a portata generale/portata particolare (290 TFUE) e nel caso di atti esecutivi di un altro atto (291 TFUE)⁸⁵.

Così descritto il sistema delle fonti europee sembrerebbe quello di un'organizzazione internazionale complessa, se solo non fosse che grazie all'attività pretoria della Corte di Giustizia, si è riuscito a desumere cinque principi che creano un assetto che non può più essere riconducibile ad una semplice O.I., ma neanche ancora ad uno Stato⁸⁶.

1.3.1.1. L'effetto diretto

Alla base dell'effetto diretto delle norme dell'unione europea vi è la storica sentenza del 1963 *Van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*⁸⁷. La Corte di Giustizia della Comunità economica europea adita in via pregiudiziale era stata chiamata a giudicare un illecito ai sensi dell'articolo 12 del TCEE (Trattato sulle comunità europee), che prevedeva l'abolizione dei dazi e di misure ad essi equivalenti. Nonostante le contro argomentazioni olandesi⁸⁸, la Corte analizzando il caso evinse che:

⁸² CGUE sent. *Egenberger*, c. 414/16.

⁸³ Villani, U. in op. cit., pp. 277 ss.

⁸⁴ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., p. 83.

⁸⁵ Villani, U. in op. cit., pp. 268.

⁸⁶ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., p. 73.

⁸⁷ CGUE, c. 26/62.

⁸⁸ Che ritenevano la Corte di Giustizia incompetente a sentenziare in quanto l'argomento non ricadesse alle clausole fissate dagli articoli 169 e 170 TCEE.

partendo dal presupposto che nell'articolo 9 TCEE venisse sancito che le Comunità creavano un'unione doganale, giudicarono l'articolo 12 dello stesso trattato, posto alla tutela di questo, e considerando che lo scopo preciso dei Trattati delle Comunità era appunto la creazione di un'unione doganale, allora quando uno Stato si trova già davanti ad un obbligo di "non fare", è necessariamente obbligato a rispettarlo. Infatti, come denota la Corte, il divieto di "non fare", non impone vincoli puramente e esclusivamente interstatali, ma giacché nel preambolo del trattato vengono nominati anche i popoli delle nazioni europee, allora anche loro sono titolari di questo diritto soggettivo e il non rispetto – da parte degli Stati – comporterebbe un illecito. Per questo motivo la Corte ha sentenziato che le disposizioni presenti nel trattato non richiedono un intervento legislativo dello Stato per la loro applicazione, in quanto di per sé produttivi di effetti diretti in senso ampio (ovvero sia verticali che orizzontali)⁸⁹.

Questa non è solo una sentenza storica, in quanto fondativa della struttura giuridica europea così come la conosciamo, ma è stata capace di creare una nuova dottrina che ancora continua ad influenzare il diritto eurounitario⁹⁰, per la sua natura "camaleontica"⁹¹ in quanto non recepita nei trattati lasciandola, così libera di evolversi nel tempo.

Le norme giuridiche dell'Unione, per essere direttamente applicabili, devono essere chiare, precise e autosufficienti⁹² e a seconda del tipo di fonte, esse sono produttive di effetti diretti parziali⁹³ o totali⁹⁴. Queste norme pertanto sono da trattare alla stregua di norme nazionali e possono essere invocate dal singolo in caso di un giudizio in un tribunale nazionale⁹⁵.

⁸⁹ CGUE, sent. *Van Gend & Loos*.

⁹⁰ Gallo, D. *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2019.

⁹¹ Eijsbouts, W. T. *Direct effect, the test and the terms. in praise of a capital doctrine of EC law*. The Hogendorp papers (2002) pp. 237-249.

⁹² Da un recente sviluppo poniamo poi anche il criterio della creazione di "vantaggi o interessi in capo al singolo". In Gallo, D. *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2019.

⁹³ Solamente di effetti diretti verticali e quindi produttivi di obblighi giuridici solo tra il singolo e lo Stato, un classico esempio sono le direttive non attuate.

⁹⁴ Ossia di effetti diretti verticali che orizzontali, gli effetti diretti orizzontali pongono la titolarità dei diritti anche in caso di contenziosi tra privati, come i Trattati istitutivi.

⁹⁵ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., p. 74.

La nozione di effetto diretto, per quanto simile è da non scambiare con quella di diretta applicabilità, istituto presente sempre all'interno del diritto eurounitario e da noi già citato. Per diretta applicabilità si intende una qualità di determinati atti europei a produrre direttamente effetti giuridici all'interno dell'ordinamento giuridico degli Stati membri⁹⁶.

La nozione, dunque, di diretta applicabilità, si differenzia da quella di effetto diretto in quanto la diretta applicabilità di determinati atti è espressamente previsto nei trattati, mentre l'effetto diretto è frutto dell'interpretazione creativa della Corte di Giustizia dei trattati⁹⁷.

1.3.1.2. La supremazia

La dottrina dell'effetto diretto è naturalmente interconnessa con quella del principio di supremazia⁹⁸; infatti, la sentenza istitutiva di questo principio è successiva di solo un anno rispetto alla *Van Gend & Loos*. Stiamo parlando appunto della sentenza *Costa c. ENEL*⁹⁹; in questa vicenda il giudice italiano, posto davanti alla legittimità della legge 1643/62¹⁰⁰, adisce in via pregiudiziale sia alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, che alla Corte costituzionale italiana. La prima a rispondere della vicenda fu la nostra Corte nazionale il 24 febbraio, stabilendo che siccome i trattati erano stati recepiti con legge ordinaria, erano anche soggetti al principio *lex posterior derogat priori* e di conseguenza, in quanto precedenti abrogabili¹⁰¹. La risposta della Corte di Giustizia non tardò ad arrivare ed il 15 luglio del 64 la Corte di giustizia sancì:

«scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa comunità».

⁹⁶ Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit.

⁹⁷ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., p. 94.

⁹⁸ Questi due principi sono essenziali l'uno per la coesistenza dell'altro in quanto l'inesistenza di uno presupporrebbe inefficacia dell'altro, in Gallo, D. *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*.

⁹⁹ CGUE c. 6/64; Cort. Cost. sent. 14/64.

¹⁰⁰ Legge istitutiva dell'ente nazionale energia elettrica.

¹⁰¹ Villani, U. in op. cit., p. 451.

La Corte di Giustizia esprimeva così una visione monista¹⁰² secondo la quale gli Stati membri hanno volontariamente limitato e trasferito la propria sovranità, dando così ai trattati una posizione gerarchicamente sovraordinata¹⁰³, lasciando così nelle materie di competenza dell'Unione quasi nessun margine d'azione alla volontà degli Stati membri, potendo così definire il diritto europeo supremo¹⁰⁴. Il diritto dell'Unione europea è da considerarsi dunque diritto del "più alto grado", capace anche di derogare la Costituzione¹⁰⁵ meno che i principi fondamentali di essa¹⁰⁶.

Il principio della primazia del diritto europeo, sopra il diritto nazionale incompatibile, è adesso stato codificato all'interno del trattato di Lisbona nella dichiarazione n. 17 che così recita:

«La conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza.»

1.3.1.3. I poteri impliciti

Se l'Unione non avesse i mezzi e gli strumenti per raggiungere i suoi obiettivi, essa non sarebbe capace di raggiungerli in partenza; infatti, oltre alle competenze esplicite la Corte è riuscita a desumere delle competenze implicite necessarie per il perseguimento dei propri obiettivi. Questo oggi è parzialmente codificato all'interno dell'art. 352 del TFUE¹⁰⁷, ma è frutto di più di quarant'anni di giurisprudenza della Corte di Giustizia

¹⁰² Tesi naturalmente rifiutata dalla nostra Corte costituzionale, tratteremo in preciso di questo argomento nel prossimo capitolo.

¹⁰³ Villani, U. in op. cit., p. 451.

¹⁰⁴ Cartabia, M. Gennusa, M. *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2009, p. 66.

¹⁰⁵ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., p. 76.

¹⁰⁶ Stiamo parlando dei c.d. controlimiti che sono una teoria costituzionalista sviluppatasi principalmente grazie alle Corti costituzionali italiana e tedesca, iniziata a seguito della sentenza della Corte costituzionale italiana *Frontini* sent. 183/73. L'oggetto di questa sentenza unito allo studio dei controlimiti sarà effettuato nell'ultimo capitolo di questo elaborato.

¹⁰⁷ Primo comma: «Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa

iniziata con la sentenza *Commissione c. Consiglio del 71*¹⁰⁸ riguardante la competenza o meno dell'Unione a poter stipulare l'accordo europeo sui trasporti stradali (AETS). In questa sentenza, la Corte, affermò la competenza delle Comunità a concludere trattati internazionali secondo la teoria del parallelismo delle competenze¹⁰⁹. La Corte arrivò a desumere questo principio ragionando sul fatto che, stando all'articolo 228 TCEE, la Comunità ha competenza a concludere un trattato internazionale; l'articolo 210 TCEE dà ad essa personalità giuridica e infine l'art. 3 TCEE menzionava espressamente la competenza della CEE alla creazione di una politica comune nel settore dei trasporti per cui la Corte concluse¹¹⁰:

*«Questa disposizione riguarda pure, per la parte del tragitto che si svolge nel territorio comunitario, i trasporti provenienti da, o destinati a, stati terzi. Essa presuppone quindi che la competenza della comunità si estenda a relazioni disciplinate dal diritto internazionale ed implica di conseguenza, nel campo di cui trattasi, la necessita di accordi con gli stati terzi interessati»*¹¹¹.

La Corte con questa sentenza mette in discussione la presunzione interpretativa tipica del diritto internazionale in base alla quale i trattati debbano essere interpretati secondo un'ottica tutelante della sovranità statale, approcciando dunque ad un criterio teleologico tipico delle Corti costituzionali¹¹².

Da questa giurisprudenza dei poteri impliciti, la Corte è riuscita a desumere anche il principio di esclusività delle competenze dell'unione oggi razionalizzato all'interno dei trattati (Titolo I TFUE)¹¹³.

1.3.1.4. La tutela dei diritti fondamentali

Inizialmente i trattati erano sprovvisti di una tutela dei diritti umani, e la Corte di Giustizia si era dunque inizialmente rifiutata¹¹⁴ di valutare i fini della legittimità di un atto

speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.»

¹⁰⁸ CGUE c. 22/70.

¹⁰⁹ Focarelli, C. in op. cit. p. 213.

¹¹⁰ Villani, U. in op. cit., p. 85.

¹¹¹ CGUE sent *Commissione c. Consiglio*, c. 22/70.

¹¹² Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., p. 77.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ CGUE *Strok c. Alta Autorità*, c. 1/58.

comunitario in rapporto al rispetto o meno dei diritti umani garantiti dalle tradizioni costituzionali comuni¹¹⁵. Successivamente però, con la sentenza *Internationale Handelsgesellschaft mbH*¹¹⁶ la Corte cambia rotta e afferma che:

«È tuttavia opportuno accertare se non sia stata violata alcuna garanzia analoga, inerente al diritto comunitario. La tutela dei diritti fondamentali costituisce infatti parte integrante dei principi giuridici generali di cui la corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della comunità».

Da qui in poi si ergerà un nuovo istituto all'interno dell'ordinamento comunitario, ossia la tutela dei diritti umani, che ancora oggi non si è concluso; infatti, seppur la salvaguardia e il rispetto di questi sia ormai parte integrante dei trattati¹¹⁷, l'Unione ancora non dispone di mezzi efficaci per farli rispettare dai suoi Stati membri¹¹⁸ e ancora l'Unione non ha tutt'ora aderito alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo¹¹⁹.

1.3.1.5. La responsabilità dello Stato

Il più recente principio desunto dalla Corte è la responsabilità dello Stato. La diretta applicabilità delle norme eurounitarie, infatti, non deve essere vista come una scappatoia dello Stato all'attuazione degli atti non dotati di diretta applicabilità. Gli Stati sono infatti responsabili economicamente dei propri illeciti e il caso *Francovich e Bonifaci*¹²⁰ diede inizio a tale principio giurisprudenziale¹²¹. Nella specie, l'Italia non aveva attuato la direttiva 89/987 CEE relativa alla tutela dei lavori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, non disponendo di un meccanismo di garanzia – come

¹¹⁵ Villani, U. in op. cit., p. 51.

¹¹⁶ GCUE, c. 11/70.

¹¹⁷ Artt. 2 e 6 TUE.

¹¹⁸ Dilemma di Copenaghen, che sembrerebbe essersi risolto con le due sentenze gemelle CGUE sent. *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa 156/21; sent. *Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa 157/21. In Contaldi, G., et al. *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*.

¹¹⁹ CGUE parere 2/13.

¹²⁰ CGUE, cc. 6/90 e 9/90.

¹²¹ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., p. 79.

previsto dalla direttiva – che tramite la creazione di un fondo di solidarietà prevedesse la tutela dei lavoratori licenziati. La Corte di Giustizia allora, adita in via pregiudiziale dai pretori di Vicenza e Bassano del Grappa, stabilì che gli Stati hanno l'obbligo di risarcire i danni causati ai singoli per la lesione derivante da violazione o l'inadempienza al diritto comunitario¹²².

La decisione è stata operata dalla Corte prima di tutto per l'esigenza di dover assicurare la piena efficacia del diritto dell'Unione europea all'interno degli Stati membri, in seconda battuta per via dell'obbligo di leale cooperazione dello Stato *ex art. 5 TCEE*. Da qui in poi si è sviluppata tutta una nuova giurisprudenza che, come negli altri principi già esaminati, è ancora in divenire¹²³.

1.3.2. La clausola costituzionale europea

La partecipazione dei paesi membri all'Unione europea è avvenuta in maniera differente per ciascun ordinamento: c'è chi ha sottoposto i propri cittadini a dei referendum di indirizzo¹²⁴; c'è chi ha introdotto degli articoli alle proprie Costituzioni per poter partecipare al meglio agli obblighi derivanti dai trattati¹²⁵ e c'è poi un Paese che ha ratificato i trattati con legge ordinaria e, solo dopo un grande animato dialogo tra la Corte di Giustizia e la propria Corte Costituzionale è riuscita (Cap. 2 par. 2.3), grazie alla prontezza dei propri giudici, a escogitare uno stratagemma per non modificare la propria Costituzione e al contempo rispettare i Trattati istitutivi delle Comunità e i loro atti. Stiamo naturalmente parlando dell'Italia che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale *Costa c. ENEL*¹²⁶, sentenziò che le leggi di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione dei Trattati comunitari si basano sull'articolo 11 della Costituzione, il quale testo sancisce che:

«L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la

¹²² Villani, U. in op. cit., p. 368.

¹²³ *Ibid.* pp. 368 ss.

¹²⁴ Il caso della Francia.

¹²⁵ Il caso della Germania che con la legge di modifica 2086/92 introdusse la c.d. *Europafreundlichkeit* (clausola di europeizzazione) all'articolo 23 della Legge Fondamentale.

¹²⁶ Cort. Cost. sent. 14/64.

giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.»

L'articolo in questione era stato ideato ai tempi dell'Assemblea costituente apposta in maniera generalista senza lasciare qual si voglia particolarismo, in quanto l'Italia, paese sconfitto nella Seconda guerra mondiale, doveva ricostruirsi un nome nel piano internazionale ed era stato reputato troppo azzardato già inserire una clausola particolare di integrazione internazionale¹²⁷. L'articolo 11 era infatti stato pensato per la partecipazione italiana alle Nazioni Unite¹²⁸. Riportiamo in calce il ragionamento effettuato dalla Corte costituzionale per l'utilizzo dell'articolo 11:

«La legge 14 ottobre 1957, n. 1203, con cui il Parlamento italiano ha dato piena ed intera esecuzione al Trattato istitutivo della C.E.E., trova sicuro fondamento di legittimità nella disposizione dell'art. 11 della Costituzione, in base alla quale "l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni", e quindi "promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Questa disposizione, che non a caso venne collocata tra i "principi fondamentali" della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, ma si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione»¹²⁹.

Ciò che è stato fatto con l'articolo 11 non è passato naturalmente inosservato in dottrina, con autori che hanno definito il suo utilizzo improprio in questo senso come "programma per il suicidio dello Stato"¹³⁰. In Italia non sono mancati tentativi atti a modificare la costituzione o a ratificare i trattati con leggi costituzionali; tuttavia, per via

¹²⁷ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., p. 134.

¹²⁸ Villani, U. in op. cit., p. 450.

¹²⁹ Cort. cost. sent. *Frontini*, 183/73.

¹³⁰ Guazzarotti, A. in *La Costituzione Italiana: Commento Articolo Per Articolo Vol. I.*, p. 89.

di ostruzionismo politico e di un mancato accordo tra le parti, non è mai riusciti ad operare una modifica sostanziale¹³¹.

Saltando l'inefficienza del referendum costituzionale di indirizzo dell'89, che non portò alcun risultato nonostante l'eccezionale risultato pro-europeista, e anche la mancata riforma costituzionale a seguito del trattato di Maastricht, l'unico vero ed effettivo intervento costituzionale creato per agevolare la partecipazione italiana all'Unione europea, è stata fatta con la riforma del Titolo V e la modifica dell'articolo 117 comma 1:

«La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

L'articolo 117, avendo comunque avuto un considerevole effetto sulla giurisprudenza (par. 1.2.2.), non è altro che un rafforzativo¹³² e completivo¹³³ degli articoli 10 e 11 della Costituzione, come testimoniano anche le sentenze della Corte costituzionale 129/2006 e 227/2010.

Parleremo poi nel prossimo capitolo del dialogo perpetratosi sin dall'inizio dell'integrazione europea tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia; in quella sede entreremo nei dettagli relativi al funzionamento dell'art. 11 e di che tipo di ordinamento si vada a delineare (Cap. 2 par 2.3 e 2.4).

1.3.3. Procedure di adattamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo

L'adeguamento del diritto italiano agli obblighi provenienti dal diritto europeo viene fatto tramite intervento del legislatore, salvo casi di norme direttamente applicabili. Inizialmente esso era operato tramite una legge di delega che conferiva il potere al governo di dare esecuzione al diritto comunitario tramite dei "pacchetti di legge"¹³⁴. Giustamente questa pratica è stata ampiamente criticata in quanto contraria all'articolo 76, secondo la quale la legge di delega dovrebbe essere utilizzata soltanto quando ricorrano i requisiti di limitatezza nel tempo e oggetti definiti¹³⁵. Si è così arrivati pian

¹³¹ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. In op. cit., pp. 133 ss.

¹³² Villani, U. in op. cit., p. 463.

¹³³ Ninatti, S. Tiberi, G. in *La Costituzione Italiana: Commento Articolo Per Articolo Vol. II.*, 2021, p. 344.

¹³⁴ Villani, U. in op. cit., p. 467.

¹³⁵ *Ibid.*

pano alla creazione di una prima legge per ordinare il quadro normativo che delineasse la partecipazione italiana all'Unione europea. La prima fu la legge Fabbri¹³⁶ dell'87, dopodiché vi fu la legge La Pergola¹³⁷ dell'89, per poi passare alla più recente legge Buttiglione¹³⁸ del 2005 e infine alla legge 234/2012¹³⁹ che regola tutt'oggi il quadro di partecipazione del nostro Paese agli obblighi europei¹⁴⁰.

La legge 234/2012 prescrive sia la fase ascendente¹⁴¹ che discendente dell'applicazione del diritto dell'unione europea. La fase discendente è regolamentata da due leggi distinte, la legge di delegazione europea e legge europea¹⁴², le quali assicurano il periodico¹⁴³ adattamento dell'ordinamento nazionale. Il contenuto della legge di delegazione europea è presente all'art. 30.2 della legge 234/2012 e contiene una delega al Governo per il recepimento delle direttive e degli altri atti dell'UE. La legge europea (argomenti presenti all'art. 30.3 della stessa legge) serve invece per adeguare principalmente le procedure di infrazione promosse contro l'Italia¹⁴⁴.

Il procedimento della legge di delegazione europea e la legge europea inizia con la verifica del Presidente del Consiglio o del Ministro per gli affari europei, che a seguito di consultazioni con le amministrazioni interessate ed entro il 28 febbraio di ogni anno, deve presentare un disegno di legge che verrà poi votata dalle Camere. Se la legge europea e la legge di delega europea rappresentano lo strumento ordinario per l'adeguamento del nostro ordinamento, all'interno della legge 234/2012 sono presenti anche altri strumenti per adempiere agli obblighi europei, in specie qualora siano necessarie delle misure urgenti¹⁴⁵.

¹³⁶ Legge 183/87.

¹³⁷ Legge 86/89.

¹³⁸ Legge 11/2005.

¹³⁹ Norme generale sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

¹⁴⁰ Villani, U. in op. cit., pp. 468-469.

¹⁴¹ Per fase ascendente si intende il ruolo dei parlamenti e dei governi nazionali nella creazione delle normative europee, un esempio di questo è la procedura presente al protocollo 2 dei trattati riguardo al controllo del rispetto da parte dell'unione del principio di sussidiarietà.

¹⁴² Art. 29 legge 234/2012.

¹⁴³ Hanno cadenza annuale.

¹⁴⁴ Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit.

¹⁴⁵ Villani, U. in op. cit., pp. 471-472.

Anche le regioni e le province autonome, specialmente a seguito della riforma del Titolo V, partecipano all'adeguamento del diritto interno al diritto internazionale ed europeo, nello specifico sono competenti, per le materie di loro dominio, a adempiere autonomamente agli obblighi europei, tanto che in alcuni Consigli regionali sono state create delle leggi, a portata regionale, simili alla 234/2012¹⁴⁶. Lo Stato per tutelarsi però sin dalla legge La Pergola, aveva previsto dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza del Consiglio regionale che venivano ampiamente abusati in passato¹⁴⁷.

1.3.4. Il contrasto tra norme interne e norme europee

A seguito della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea unita a quella della Corte costituzionale che andremo ad esaminare nel prossimo capitolo, si delinea il seguente quadro generale per la risoluzione delle antinomie tra norme europee e interne:

- a) Contrasto tra legge ordinaria e norme europee aventi effetti diretti: a seguito della sentenza *Granital*¹⁴⁸, la norma europea va applicata mentre quella italiana viene semplicemente disapplicata. Questo vale per tutte le norme munite di effetto diretto e diretta applicabilità e vale per tutti i soggetti dell'applicazione del diritto¹⁴⁹.
- b) Contrasto tra legge ordinaria e norme europee senza effetti diretti: se la norma non è produttiva di effetti diretti e non è stata attuata nel nostro ordinamento, allora il giudice dovrà adire alla Corte di Giustizia e aspettare un giudizio di questa a riguardo¹⁵⁰.
- c) Contrasto tra norme sub-legislative e norme europee: in questo caso basterà applicare il criterio di gerarchia in quanto essendo i trattati ratificati con leggi formali, allora vale sempre il principio *lex superior derogat inferiori*¹⁵¹.
- d) Contrasto tra norme costituzionali e norme europee: la Corte costituzionale ha ammesso che tramite l'utilizzo dell'articolo 11 le normative europee proprio come le consuetudini internazionali possono derogare la costituzione, sempre

¹⁴⁶ La prima tra queste fu la legge regionale 6 del 2004 dell'Emilia-Romagna.

¹⁴⁷ Villani, U. in op. cit., pp. 472 ss.

¹⁴⁸ Cort. Cost. sent. *Granital*, sent. 170/84.

¹⁴⁹ Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

però rispettando quelli che sono i principi fondamentali, dando così vita alla teoria dei controlimiti¹⁵² (Cap. 3).

¹⁵² *Ibid.*

CAPITOLO II

La dialettica tra Corte di Giustizia e della Corte costituzionale.

Nel capitolo precedente abbiamo utilizzato, la locuzione “più alto grado” per definire gli effetti del diritto dell’Unione europea nell’ordinamento dei Paesi membri (cap. 1 par. 1.3.1.2.). Eppure, negli ordinamenti nazionali, già prima della creazione del diritto Comunitario, era presente una “legge più alta”¹ identificatasi nella Costituzione. La Costituzione come legge alla quale tutte le altre devono sottostare è un qualcosa che non viene sancito da esse stesse, ma è desunto dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nel caso *Marbury vs. Madison*. Con questa sentenza nasce, prima della creazione di una vera e propria Corte costituzionale, il giudizio sulle leggi². In un sistema come quello dei Paesi membri dell’Unione europea, per forza di cose questo andrà a scontrarsi con ciò che sono le competenze dell’Unione. Avendo dunque aperto il “vaso di pandora” europeo, è giusto adesso chiarire come si vadano ad intersecare i rapporti tra le Corti nazionali e la Corte di Giustizia dell’Unione europea. Analizzeremo questa vicenda da un punto di vista tutto italiano, studiando la Corte costituzionale italiana, studiandone la storia, la composizione e le sue funzioni. Dopodiché faremo lo stesso con la Corte di Giustizia dell’Unione europea, soffermandoci in questo caso sulla competenza pregiudiziale della Corte. Una volta definiti gli attori del gioco (Le Corti), andremo a vedere come si protrae nel tempo il loro dialogo, definendo ciò che abbiamo lasciato in sospeso nello scorso capitolo, sino ad arrivare alle sentenze *Simmethal*³ e *Granital*⁴. Dopo di che ci interrogheremo su che risultati abbiano queste sentenze e di quali siano le conseguenze di questa visione dei due ordinamenti.

2.1. La Corte costituzionale italiana.

Precedentemente alla Costituzione repubblicana erano assenti nell’ordinamento giuridico italiano degli istituti preposti al giudizio della legittimità costituzionale delle leggi e a giudicare reati ministeriali e dei principali organi-persone dello Stato⁵.

¹ Barbera, A. e Fusaro, C. *Corso Di Diritto Pubblico*. Dodicesima ed. Bologna: Il Mulino, 2022, p. 463.

² Modugno, F. e Carnevale, P. *Diritto Pubblico*. Sesta ed. Torino: Giappichelli, 2023.

³ CGUE sent. *Italia c. Simmethal SPA*, c. 106/77

⁴ Cort. Cost. sent. 170/84.

⁵ Modugno, F. e Carnevale, P. in op. cit.

Nonostante la previsione all'interno dello Statuto Albertino del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia (art. 36 e 47 dello Statuto) e di qualche caso di annullamento di leggi effettuato dalla Corte di Cassazione, per non andare contro al sistema della Costituzione aperta, si era preferito non avere un organo di giustizia costituzionale⁶.

All'indomani della scelta popolare della forma di governo repubblicana, in sede di Assemblea costituente, l'adozione di un organo posto alla tutela della Costituzione fu particolarmente gravosa, tanto che per i primi otto anni di vita della neonata Repubblica italiana, la Corte costituzionale non entrerà in funzione, in quanto i costituenti non erano d'accordo riguardo a molti aspetti concernenti la funzione e le nomine dei suoi componenti, che, come vediamo dall'art 137⁷ della costituzione,

«Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte.

Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.»

avevano rimandato al futuro la definizione di meccanismi essenziali per il funzionamento della Corte⁸. Per i primi otto anni di vita della Repubblica si adotta dunque un sistema diffuso di controllo di legittimità costituzionale e la giustizia costituzionale viene garantita dall'Alta Corte per la Regione siciliana e dai singoli giudici comuni⁹.

L'11 marzo del 1953, con la promulgazione della legge costituzionale 1/1953 e la legge ordinaria n. 87/53, si andava finalmente a chiudere il quadro normativo della Corte costituzionale, portando la Corte ad unirsi per la prima volta e ad entrare in funzione il 23 aprile del 1956¹⁰.

2.1.1. Composizione della Corte costituzionale

Oggi la disciplina della Corte costituzionale si trova oltre che all'art. 134 al 137 della Costituzione, anche nelle leggi costituzionali 1/48, 1/53 e 2/67, nella legge ordinaria

⁶ *Ibid.*

⁷ Il c.d. emendamento Arata.

⁸ Modugno, F. e Carnevale, P. in op. cit.

⁹ D'amico, G. in Clementi, F. ed al. *La Costituzione Italiana: Commento Articolo Per Articolo Vol. II*, p. 444.

¹⁰ Modugno, F. e Carnevale, P. in op. cit.

87/53, e infine nel regolamento generale del 66, da essa stessa adottato, e nelle norme integrative per i giudici davanti alla Corte del 2021¹¹.

Non potendo essere la composizione della Corte rappresentativa, in quanto organo preposto alla tutela della Costituzione, non avrebbe senso che anche esso sia rappresentativo della maggioranza parlamentare, in quanto la sua composizione rispecchierebbe quella del Parlamento, il quale produce le leggi che l'organo di giustizia costituzionale giudica¹². La Corte stando all'articolo 135 Cost. è composta da 15 giudici i quali:

- a) cinque sono eletti dal parlamento in seduta comune, a scrutinio segreto (l. cost. 2/67) e con la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'assemblea, dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti;
- b) cinque sono nominati dal Presidente della Repubblica, la controfirma apposta dal Presidente del Consiglio dei ministri esprime in questo caso un semplice controllo esterno;
- c) cinque sono nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative: nel dettaglio tre sono eletti dalla Corte di Cassazione, uno dal Consiglio di Stato e uno dalla Corte dei conti¹³.

Come recita l'articolo 135, 2° c. 2 "I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio". I giudici durano in carica nove anni e non possono essere rinnovabili. Durante il loro mandato sono soggetti ad un rigidissimo regime di incompatibilità con tutte le altre cariche politiche elettive, ma anche professionali¹⁴. Infine, durante il loro mandato i giudici della Corte costituzionale non possono svolgere nessuna attività inerente ad associazioni o partiti politici¹⁵.

I giudici della Corte costituzionale e la Corte stessa, per assicurare la neutralità di essa e dei suoi membri dispongono di: immunità e improcedibilità per i suoi membri; inamovibilità dei giudici; la convalida delle nomine spetta alla Corte stessa; trattamento

¹¹ Barbera, A. e Fusaro, C. in op. cit. p. 464.

¹² Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit. p. 523.

¹³ Ibid. pp. 524,525.

¹⁴ Come si evince dallo stesso articolo 135 comma 6 che rinvia alla legge ord. 87/53.

¹⁵ Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit. pp. 523-525.

economico maggiore per i suoi membri; autonomia finanziaria e normativa della Corte; e infine autodichia¹⁶.

La Corte elegge un Presidente che rimane in carica per tre anni; la sua elezione avviene a scrutinio segreto a maggioranza assoluta dei suoi membri. Il Presidente della Corte rappresenta quest'ultima e svolge le funzioni di organizzazione, direzione e impulso dei lavori, senza tuttavia assumere un ruolo preponderante non intaccando dunque la collegialità dell'organo¹⁷.

2.1.2. Funzioni e funzionamento della Corte costituzionale

La Corte lavora secondo il principio di collegialità, le decisioni devono dunque essere prese a maggioranza assoluta, discusse con un *quorum* di almeno undici partecipanti, e il collegio giudicante non può essere modificato nel corso dei lavori salvo cause di forza maggiore¹⁸. Le adunanze si tengono in udienza pubblica salvo casi di forza maggiore e la camera di consiglio¹⁹ è riservata a poche questioni previste dalla legge²⁰.

Le decisioni della Corte possono essere di due tipi: sentenze e ordinanze, l'articolo 18 della l. 87/1953 specifica la differenza tra questi due atti, sancendo che la Corte giudica in via definitiva con sentenza, mentre tutti gli altri atti sono adottati con ordinanza²¹. Le sentenze devono essere sufficientemente motivate sia in fatto che in diritto, mentre le ordinanze è sufficiente che siano "succintamente motivate"²². Stando all'articolo 137.3 Cost. le decisioni della Corte non possono mai essere impugnate²³.

La Corte, come stabilisce la l. cost. 1/48 può essere adita sia in via principale che in via incidentale, nel quale sarà il giudice *a quo* a rinviare il caso alla Corte; è poi la legge a definire in quali casi si possa avere un giudizio in via principale o in via indiretta (incidentale)²⁴.

¹⁶ *Ibid.* pp. 525,526.

¹⁷ Modugno, F. e Carnevale, P. in op. cit.

¹⁸ Barbera, A. e Fusaro, C. in op. cit. p. 466.

¹⁹ Quando ci si riunisce a porte chiuse.

²⁰ Barbera, A. e Fusaro, C. in op. cit. p. 466.

²¹ Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit. pp. 527.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.* p. 528.

²⁴ Modugno, F. e Carnevale, P. in op. cit.

Una volta instaurato il giudizio, il Presidente procede con la designazione del giudice relatore per l'istruzione e la relazione della causa. La sua figura del giudice relatore di prassi coincide con la figura del giudice redattore²⁵.

La Corte è competente a giudicare:

- sulle questioni di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni (art. 134 Cost.);
- sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, tra Stato e regioni e tra le regioni (art. 134 Cost.);
- sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica a norma di Costituzione (artt. 90.134 Cost.);
- sull'ammissibilità del referendum abrogativo (art. 2, l. cost. 1/53)²⁶.

Quando la Corte è competente a giudicare, il suo giudizio può essere attivato o in via incidentale dal giudice *a quo*, oppure in via d'azione. La differenza sta nel fatto che la prima, qualora il giudice comune si ritrovi davanti ad un possibile giudizio di illegittimità costituzionale è obbligato a rinviare la legge alla Corte, mentre nel caso in cui sia fatto in via d'azione, può essere solo dallo Stato o dalle Regioni ed è inoltre disponibile, ovvero non è obbligatorio adire la Corte costituzionale²⁷.

2.2. La Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Tra le Istituzioni dell'Unione europea all'articolo 13 TUE è presente anche la Corte di Giustizia dell'Unione, il cui compito si identifica nell'assicurare il rispetto del diritto europeo nell'interpretazione e nell'applicazione²⁸. La sede della Corte di Giustizia nonché del Tribunale e dei tribunali specializzati è a Lussemburgo²⁹.

²⁵ Barbera, A. e Fusaro, C. in op. cit. p. 466.

²⁶ *Ibid.* pp. 465-466.

²⁷ *Ibid.* pp. 471-475.

²⁸ Villani, U. in op. cit., pp. 207.

²⁹ *Ibid.* p. 211.

2.2.1. Composizione della Corte.

La disciplina delle Istituzioni giudiziarie dell'Unione è presente oltre che nei trattati all'art. 19 TUE e artt. 251-281 TFUE, anche nello Statuto della Corte di giustizia, oggi posto al Protocollo n. 3³⁰ e anche nel regolamento di procedura della Corte³¹.

Inizialmente l'unico organo giudiziario delle Comunità europee era la Corte di Giustizia, alla quale con una decisione del Consiglio³², si decise di istituire il Tribunale, con alcune limitate competenze per alleggerire il carico di lavoro della Corte. Con il trattato di Nizza del 2001 è stata poi anche prevista la creazione di tribunali specializzati che secondo l'art 257 TFUE:

«Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono istituire tribunali specializzati affiancati al Tribunale, e incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche. Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano mediante regolamenti su proposta della Commissione e previa consultazione della Corte di giustizia o su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione della Commissione.»³³

L'art. 19 par. 2 TUE stabilisce che la Corte è composta da un giudice per Stato membro³⁴ (attualmente sono 27) e da undici avvocati generali³⁵, che hanno il ruolo di *amicus curiae*³⁶. Proprio come nel caso della Corte costituzionale l'articolo 253 TFUE stabilisce che i membri della Corte di Giustizia debbano essere “personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti

³⁰ *Ibid.* p. 209.

³¹ Daniele, L. e Amadeo, S. *Diritto Dell'Unione Europea: Sistema Istituzionale, Ordinamento, Tutela Giurisdizionale, Competenze*. Ottava ed. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, p. 98.

³² Decisione 88/591 è stato poi razionalizzato all'interno dei trattati con il trattato di Maastricht del 1992.

³³ Villani, U. in op. cit., p. 208.

³⁴ Solo i giudici formano il collegio giudicante, mentre gli avvocati generali hanno la funzione di redigere le conclusioni, che sono il parere di un avvocato generale, riguardo a come la Corte dovrebbe giudicare un caso, e non hanno valore vincolante, Daniele, L. e Amadeo, S. in op. cit. p. 99.

³⁵ Tale numero non è fisso e può essere variato tramite la procedura di cui all'art. 252 TFUE.

³⁶ Villani, U. in op. cit., p. 211.

di notoria competenza”³⁷. La durata dei giudici e degli avvocati è di sei anni ed è rinnovabile, e i membri vengono rinnovati in occasioni differenti³⁸.

La nomina dei giudici e degli avvocati viene effettuata su comune accordo dai governi, i candidati però devono essere prima validati previa consultazione di un debito comitato (art 253 TFUE) il quale è disciplinato all’art. 255 TFUE³⁹. Il comitato è composto da sette membri di regola ex personalità del Tribunale e della Corte di Giustizia, membri dei massimi organi giuridici dei paesi membri e giuristi di notoria competenza⁴⁰.

I giudici non rappresentano il loro Stato, non solo perché la loro indipendenza è prevista all’art 253 TFUE, ma anche perché l’indipendenza è un attributo essenziale di ogni organo giudicante, facendo sì che la Corte sia un organo di individui e non di Stati⁴¹. Per quanto riguarda invece gli avvocati generali, la nazionalità in questo caso gioca un ruolo determinante, in quanto gli 11 avvocati non essendo rappresentativi delle 27 nazionalità dell’Unione, sono articolati in 5 nazionalità permanenti (Francia, Germania, Italia, Spagna e Polonia) e le altre a rotazione nei posti rimanenti⁴².

Tra i giudici vengono eletti un presidente (art. 253 c. 3 TFUE) e un vicepresidente (art. 8 reg proc. Corte), mentre tra gli avvocati viene eletto un primo avvocato generale⁴³.

Stando allo statuto della Corte di giustizia all’art. 3 è sancito che i giudici godano di immunità dalla giurisdizione, la quale si estende anche aldilà del loro mandato per gli atti compiuti in veste ufficiale; l’immunità può essere rimossa solo dalla Corte di giustizia in seduta plenaria⁴⁴.

La composizione del Tribunale, invece sebbene non sia uguale, rispecchia a grandi linee quelle della Corte di giustizia, sono infatti previsti un numero minimo di un giudice per Stato membro (oggi sono due per Stato) ed è anche prevista la possibilità di avere degli avvocati generali anche se questi non sono mai stati attivati. I giudici e gli avvocati

³⁷ Villani, U. in op. cit., p. 210.

³⁸ Cannizzaro, V. *Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione*. Quarta ed. Torino: Giappichelli, 2022.

³⁹ Daniele, L. e Amadeo, S. in op. cit. pp. 100,101.

⁴⁰ Cannizzaro, V. *Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione*.

⁴¹ Villani, U. in op. cit., p. 210.

⁴² Daniele, L. e Amadeo, S. in op. cit. p. 100.

⁴³ *Ibid.* p. 98.

⁴⁴ Villani, U. in op. cit., p. 211.

del Tribunale devono rispettare gli stessi criteri selettivi dei giudici della Corte, e sono nominati nel medesimo metodo⁴⁵.

2.2.2. Funzionamento e Funzioni della Corte di Giustizia

La Corte, nel momento in cui è chiamata a giudicare, opera in tre formazioni di giudizio differenti; a seconda di chi sia stato ad attivare il suo giudizio distinguiamo quindi: sezioni⁴⁶, grande sezione⁴⁷ e seduta plenaria⁴⁸.

La Corte oltre ad avere funzione giurisdizionale, svolge anche una funzione consultiva, nelle quali non è chiamata a risolvere una controversia ma ad emettere un parere, che talvolta *ex* articolo 218 TFUE⁴⁹ hanno anche valore vincolante⁵⁰.

Prima di analizzare quelle che sono le competenze giudiziarie della Corte, è debito fare luce su due aspetti: il primo, che non tutti gli atti dell'Unione sono soggetti al controllo della Corte, in particolar modo eludono il controllo la maggior parte degli atti che facevano parte del secondo e del terzo pilastro, comprendenti dunque la PESC (politica estera e di sicurezza comune) e la GAI (cooperazione in materia di giustizia e affari interni); oggi nonostante la "comunitarizzazione" dei pilastri all'interno dell'Unione la Corte ancora riscontra competenze limitatissime riguardo al giudizio di queste due aree⁵¹.

Il secondo sono i rapporti che si intersecano interni alla Corte tra la Corte di Giustizia e il Tribunale. Infatti, seppur essi non stiano in un rapporto di subordinazione l'uno con l'altro, essi dispongono di diverse mansioni che rendono in un certo senso il Tribunale l'organo di giudizio di primo grado e la Corte di Giustizia quello di secondo. All'articolo 256 TFUE e all'art. 56 dello statuto della Corte di Giustizia sono specificati quelle che sono le competenze del Tribunale, tutto ciò che non è esplicitato in questi

⁴⁵ Daniele, L. e Amadeo, S. *in op. cit.* p. 103.

⁴⁶ Le sezioni sono formate da tre o cinque giudici e rappresentano la formazione ordinaria

⁴⁷ La grande sezione è composta da quindici giudici, tra cui il presidente, il suo vice e i presidenti delle sezioni; può essere attivata da uno Stato membro o da un'Istituzione.

⁴⁸ La seduta plenaria è effettuata con la partecipazione di tutti i giudici, e viene attivata, oltre che per ipotesi previste dai trattati (come la rimozione del mediatore europeo) anche quando essa ritenga che ci si trovi davanti ad un giudizio di importanza eccezionale. Daniele, L. e Amadeo, S. *in op. cit.* p. 101.

⁴⁹ Riguardo all'adesione dell'Unione a trattati internazionali.

⁵⁰ Daniele, L. e Amadeo, S. *in op. cit.* p. 102.

⁵¹ Villani, U. *in op. cit.*, p. 344.

articoli è automaticamente competenza della Corte di Giustizia⁵². Nonostante questo ricco *corpus* normativo sono possibili casi di litispendenza⁵³ tra i due organi giudiziari. In questo caso si dovrebbe seguire la procedura presente all'articolo 54 terzo comma dello statuto della Corte di Giustizia che prevede le seguenti fattispecie: il Tribunale può sospendere il suo giudizio sino alla pronuncia della Corte e presentare una sentenza uguale; nel secondo caso il Tribunale può declinare la sua competenza a favore della Corte; infine la Corte può sospendere il suo giudizio e aspettare la sentenza del Tribunale e in questo caso la sentenza può essere impugnata davanti alla Corte che come recita all'articolo 256 par. 1, 2° c. TFUE⁵⁴:

«Le decisioni emesse dal Tribunale ai sensi del presente paragrafo possono eccezionalmente essere oggetto di riesame da parte della Corte di giustizia, alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo statuto, ove sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse»

La Corte di Giustizia ha dunque competenza riguardo: ricorsi per infrazione (artt. 258, 259 TFUE); ricorsi per annullamento di atti dell'unione (art. 263 TFUE); ricorsi in carenza (art. 265 TFUE) e ricorsi per risarcimento, per inadempimento degli Stati membri o per danni causati dall'Unione (artt. 267, 268TFUE)⁵⁵.

2.2.2.1. La competenza pregiudiziale

Riserviamo in questo elaborato il solo studio della competenza pregiudiziale della Corte in quanto è qui che, come vedremo nel prossimo paragrafo e capitolo, si sviluppano i principali capisaldi del dialogo tra ordinamenti degli Stati membri e ordinamento europeo⁵⁶. La competenza pregiudiziale non ha eguali tra le altre varie organizzazioni internazionali, in quanto consente un diretto dialogo tra la Corte di Giustizia e le Corti nazionali; il protocollo 16 della CEDU non è infatti paragonabile alla portata del rinvio pregiudiziale⁵⁷.

⁵² *Ibid.* pp. 346,347.

⁵³ Dal vocabolario Treccani «situazione processuale caratterizzata dalla proposizione della stessa domanda in due distinti processi».

⁵⁴ Villani, U. in op. cit., pp. 349,350.

⁵⁵ Daniele, L. e Amadeo, S. in op. cit. pp. 355,356.

⁵⁶ Villani, U. in op. cit., p. 418.

⁵⁷ Ziller, J. *Dialogo, confronto, o contrapposizione tra Corti?* EUROJUS, 2022, pp. 43-55.

La competenza pregiudiziale è prevista all'articolo 267 par. 1 TFUE:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

a) sull'interpretazione dei trattati;

b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.»

L'attribuzione di questa competenza si fonda sulla collaborazione del giudice comune nazionale – che proprio come nel caso del giudizio di legittimità costituzionale – ha la possibilità di adire alla Corte di Giustizia dell'Unione quando ha dei dubbi circa l'applicazione del diritto eurounitario; nel caso in cui si arrivi all'ultimo grado di giudizio, all'ora il giudice è obbligato a adire alla Corte di Giustizia. Questa competenza è dunque essenziale per negare discordanti interpretazioni del diritto dell'Unione e anche per impedire che i giudici comuni applichino degli atti con vizi implicanti la loro illegittimità⁵⁸. Tale competenza al contrario del giudizio di legittimità costituzionale, che ha anche delle possibilità di accessi in via diretta, è attivabile solo in via indiretta tramite il giudice comune durante una causa, come ha anche ricordato la Corte di giustizia nella sentenza *Santesteban Goicoeche*⁵⁹. Il secondo caposaldo su cui si basa questa competenza è l'esclusività da parte della Corte a decretare la legittimità degli atti dell'Unione come affermato anche di recente nella sentenza *Foto-Frost*⁶⁰.

Riguardo all'oggetto della causa dipende se la Corte si sta esprimendo in via interpretativa o se sta dando un giudizio di validità. Nel primo caso qualsiasi disposizione del diritto eurounitario può essere inviata; per quanto riguarda invece il controllo di legittimità, troviamo gli stessi criteri preposti all'articolo 263 TFUE⁶¹, e quindi sono esclusi gli atti non produttivi di effetti giuridici⁶². La Corte inoltre è competente al solo giudizio del diritto derivato e non del diritto primario⁶³.

⁵⁸ *Ibid.* p. 418.

⁵⁹ CGUE c. 296/08.

⁶⁰ CGUE c. 366/10.

⁶¹ Ricorso per invalidità degli atti dell'Unione.

⁶² Villani, U. in op. cit., pp. 427-429.

⁶³ *Ibid.* p. 430

Per la sua competenza pregiudiziale la Corte può essere adita da solo organi giudiziari ed è stata essa stessa a definire i criteri per cui un organo possa essere definito di natura giudiziaria, a tal proposito richiamiamo la sentenza *Denuit*⁶⁴, che stabilisce:

«Per valutare se l'organo remittente posseda le caratteristiche di un giudice di uno Stato membro ai sensi dell'art. 234 CE, la Corte tiene conto di un insieme di elementi quale l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente»

La sentenza della Corte obbliga il giudice comune, il quale è tenuto a decidere il caso in conformità dell'interpretazione fornita dalla Corte, per lui dunque come ha confermato la stessa Corte di Giustizia la sentenza ha effetti di giudicato⁶⁵. La Corte costituzionale italiana nella sent. 113/85 ha ulteriormente stabilito che le sentenze abbiano efficacia *erga omnes*, e che dunque sarà poi compito del giudice comune disapplicarle. Per quanto riguarda la decretazione dell'illegittimità di un atto eurounitario, saranno le Istituzioni europee a revocarlo⁶⁶.

2.3. I rapporti tra le due Corti

Avendo dunque analizzato le competenze della Corte costituzionale e la Corte di Giustizia dell'Unione, notiamo subito che possono esserci tra le due dei casi di doppia pregiudizialità, tanto che ormai la nostra Corte costituzionale ha perso il monopolio sul controllo della legittimità degli atti, e si è configurato ormai un sistema misto “costituzional-comunitario”⁶⁷. Andiamo dunque a vedere ora come il dialogo tra queste due massime Istituzioni abbia modellato i due ordinamenti.

2.3.1 Da *Costa c. ENEL* alla *Granital*

Come abbiamo visto più volte, i fondamenti del diritto eurounionista sono da ricercare nella sentenza della Corte di Giustizia *Costa c. ENEL*. Precedentemente alla sentenza della Corte di Giustizia però la Corte costituzionale, aveva già dato risposta

⁶⁴ CGUE c. 125/04.

⁶⁵ Villani, U. in op. cit., pp. 440.

⁶⁶ Ibid. p. 442.

⁶⁷ Modugno, F. e Carnevale, P. in op. cit.

rispetto alla nazionalizzazione dell'Ente per l'energia elettrica, e valutando la posteriorità e il rango di legge ordinaria con cui il legislatore aveva ratificato il Trattato CEE, aveva non solo ribadito l'imperatività del principio *lex priori derogat lex posterior*, ma anche rimandato i futuri giudizi in merito al giudice *a quo* in quanto una "semplice" antinomia tra le leggi non è oggetto di legittimità costituzionale⁶⁸. Come siamo arrivati dunque all'utilizzo dell'articolo 11 della Costituzione come è inteso oggi?

Nonostante un iniziale visione contrastante, la Corte costituzionale ha iniziato un lento cammino di adempimento ai vincoli europei. L'idea che il diritto comunitario avesse il primato sopra il diritto interno incompatibile non è infatti un costrutto dell'ultimo minuto della Corte di Giustizia; esso era un concetto già discusso nei "salotti giuridici" da tempo⁶⁹. La Corte costituzionale si era espressa in senso contrario semplicemente perché non riteneva che avesse i poteri necessari per poter fare altrimenti⁷⁰.

I primi passi di coesione avvennero con le sentenze *Frontini*⁷¹ e *Società Industrie chimiche dell'Italia centrale*⁷². Nella prima, la Corte costituzionale definisce già l'utilizzo dell'articolo 11 come fondamento dell'ingresso del diritto comunitario nel nostro ordinamento e definendone anche i limiti:

« in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana».

⁶⁸ Daniele, L. e Amadeo, S. *in op. cit.* pp. 342.

⁶⁹ Ter Kuile, V. L.F.D. *Le problème des dispositions directement applicables des traités internationaux et son application aux traités insistant les Communautés*, in *Fédération internationale pour le droit européen, Deuxième colloque international de droit européen* – La Haye 1963, N.V. Uitgeverij, 1966.

⁷⁰ Ziller, J. *Dialogo, confronto, o contrapposizione tra Corti?*

⁷¹ CGUE c. 183/73.

⁷² Cort. Cost. sent 232/75.

Nella seconda invece, articola in maniera più dettagliata il funzionamento dell'articolo 11 alla base della partecipazione italiana. La Corte difatti esamina una questione di costituzionalità sollevata dalla Corte di Cassazione in merito ad un decreto legislativo riproduttivo di un regolamento CEE⁷³. Da subito chiariamo una cosa, i regolamenti sono degli atti giuridici dell'Unione e, secondo l'articolo 189 TCEE essi sono direttamente applicabili, dunque non necessitano di atti attuativi, come aveva d'altronde già sindacato la stessa Corte di Giustizia nella sentenza *Variola*⁷⁴. Siccome la Corte costituzionale aveva iniziato a comprendere la specialità del diritto delle CEE nella sentenza *I.C.I.C.* stabilisce che la partecipazione italiana alle Comunità europee ha come fondamento l'art. 11 della Costituzione

«É dunque evidente il contrasto con i principi enunciati dagli artt. 189 e 177 del Trattato istitutivo della C.e.e., che comporta violazione dell'art. 11 della nostra Costituzione, in base al quale l'Italia ha aderito alla Comunità consentendo, in condizioni di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità richieste per la sua istituzione e per il conseguimento dei suoi fini di integrazione, solidarietà e comune sviluppo economico e sociale degli Stati europei, e quindi anche di pace e giustizia fra le Nazioni.»

e che dunque fosse in corso un giudizio di legittimità costituzionale in quanto l'atto illegittimo ricadeva nelle competenze Corte costituzionale di cui all'art. 134, che stabiliva che il giudice comune non potrebbe semplicemente disapplicare il diritto interno discordante, ma in quanto il fondamento delle comunità sia da ricercare nella costituzione allora sarebbe obbligato a rimandare la questione in sede di Corte costituzionale⁷⁵.

La Corte di Giustizia cionondimeno non approvò la posizione della Corte costituzionale in quanto questa implicava una necessaria pronuncia di quest'ultima, che avrebbe in qualche modo ostato alla completa diretta applicabilità del regolamento, nonché della sua entrata in vigore contemporaneamente agli altri Stati e dunque

⁷³ Daniele, L. e Amadeo, S. *in op. cit.* pp. 343.

⁷⁴ CGUE c. 34/73

⁷⁵ Villani, U. *in op. cit.*, p. 452.

l'uniforme applicazione del diritto eurounitario⁷⁶. La risposta non tardo ad arrivare già con la sentenza *Simmenthal*⁷⁷, nella quale la Corte di Giustizia stabilisce che:

«Il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di 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».

Alla base del ragionamento della Corte di Giustizia sta dunque diretta applicabilità, che sarebbe messa a repentaglio in caso l'applicabilità di un regolamento venga solo dopo sentenza di illegittimità costituzionale dell'atto contrastante. È conseguentemente compito del giudice comune disapplicare il diritto interno contrastante⁷⁸.

L'ultimo e decisivo passo, ancora oggi posto alla base dell'adesione italiana all'Unione, è dato con la sentenza della Corte costituzionale *Granital*⁷⁹. Nella sentenza il tribunale di Genova aveva sollevato d'ufficio una questione di costituzionalità dell'art. 3 del d.P.R. 695/78, rispetto all'articolo 11 della Costituzione, in quanto venivano infranti gli articoli 189 e 177 CEE, attuativi dell'art. 15 del regolamento CEE n. 120/1967. In questa sentenza l'aspetto principale è che la Corte alla luce di questa richiesta da parte del tribunale di Genova, rifiuta la sua competenza a giudicare il fatto, in quanto le norme dell'Unione provengono da un altro ordinamento, ed eventuali conflitti sarebbero dunque da risolvere tramite il criterio della competenza⁸⁰. Secondo la Corte dunque:

«l'ordinamento della CEE e quello dello Stato, pur distinti ed autonomi, sono, come esige il Trattato di Roma, necessariamente coordinati; il coordinamento discende, a sua volta, dall'aver la legge di esecuzione del

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ CGUE c. 106/77.

⁷⁸ Villani, U. in op. cit., p. 453.

⁷⁹ Cort. Cost. 170/84.

⁸⁰ Daniele, L. e Amadeo, S. in op. cit. pp. 344,345.

Trattato trasferito agli organi comunitari, in conformità dell'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano, beninteso nelle materie loro riservate».

La Corte rifiuta ancora una volta la superiorità gerarchica del diritto dell'Unione, ma i giudici nazionali in virtù dell'articolo 11 sono già autorizzati a disapplicare il diritto interno discordante. La Corte arriva dunque al medesimo risultato che implicherebbe una posizione sovraordinata del diritto comunitario senza fare ciò⁸¹. In questi termini, dunque, la legge contrastante non viene dichiarata incostituzionale, e quindi annullata⁸², bensì come affermerà poi in termini più chiari nella sentenza *Emilia-Romagna c. presidente del Consiglio*⁸³:

«l'ordinamento interno si ritrae e non è più operante».

La Corte costituzionale attribuisce al giudice comune il potere-dovere di adire la Corte di Giustizia tramite l'articolo 234 TCE, negando dunque a sé stessa la capacità di poter adire alla Corte di Giustizia e a sindacare sugli atti comunitari direttamente applicabili⁸⁴. Questa visione sarà poi superata dalla giurisprudenza successiva dopo un acceso dialogo tra le Corti, che, come conferma la giurisprudenza recente⁸⁵, ha ormai

⁸¹ Villani, U. in op. cit., p. 454.

⁸² Secondo il principio *lex superior derogat legi inferiori*, la norma inferiore sarebbe da considerarsi priva di effetti giuridici non solo *ex nunc* (da ora), ma anche *ex tunc* (da allora). Bin, R. e Pitruzzella G. in op. cit. pp. 304,305.

⁸³ Cort. Cost. sent. 285/90.

⁸⁴ Pace, A. *La sentenza Granital ventitré anni dopo*. Studi sull'integrazione europea, 2 2007, pp. 451-467.

⁸⁵ Se inizialmente infatti la Corte di Giustizia aveva negato i caratteri dell'organo giudiziario alla Corte costituzionale (CGUE ordinanza 536/1995) successivamente si è arrivata ad una totale accettazione dell'utilizzo da parte della Corte costituzionale della competenza pregiudiziale della Corte di Giustizia. Inizialmente era solo consentita in casi in cui la Corte costituzionale fosse adita in via principale e dunque ultimo grado di giudizio, al quale incomberebbe l'obbligo di dover adire la Corte di Giustizia, quindi la Corte costituzionale pretendendo la sua natura giuridica con sent. 12/2008, ha emanato l'ordinanza n. 103. il 15 aprile dello stesso anno, nella quale la Corte di giustizia rispose accettando la natura giuridica della Corte costituzionale (GCUE sent. *Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Sardegna*, c. 169/06). La possibilità della Corte costituzionale di adire alla Corte di giustizia si è definitivamente normalizzata per ogni caso con l'ordinanza della Corte costituzionale 207/2013, alla quale la Corte di giustizia rispose con la sentenza Mascolo e altri, cc. 22/13, da 61/13 a 63/13 e 418/13.

superato questa visione consentendo anche alla Corte costituzionale di utilizzare l'articolo 267 TFUE⁸⁶.

2.4. Cosa crea questo assetto?

La sentenza *Granital* non è perfetta, e lascia dei margini di residualità alle competenze della Corte costituzionale che ora approfondiremo. La prima ipotesi riguarda il potere della Corte a intervenire in caso di leggi di “rottura” da parte del legislatore italiano nei confronti di principi fondamentali dell'Unione⁸⁷.

La seconda ipotesi invece riguarda quelle norme europee non *self-executing* in questo caso allora sarebbe da sollevare il giudizio di legittimità costituzionale rispetto all'articolo 11 e 117⁸⁸.

La terza ipotesi è nata dalla sentenza 269/2017, in cui si pone un possibile contrasto tra i diritti della Carta europea dei diritti dell'uomo e i diritti umani garantiti in Costituzione. Ci troviamo davanti ad un caso di “doppia pregiudizialità” all'interno del quale la Corte costituzionale è tutt'oggi restia a fare concessioni, correggendo di poco il tiro con la sent. 20/2019, 117/2019 e 63/2019⁸⁹ che sancisce:

«A questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia – per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta.

Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa

⁸⁶ Villani, U. in op. cit., pp. 432-435

⁸⁷ Daniele, L. e Amadeo, S. in op. cit. p. 349.

⁸⁸ *Ibid.* p. 350.

⁸⁹ Scaccia, G. *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?* in Forum di Quaderni Costituzionali, 2, 2020.

Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti erga omnes»

In sintesi, la Corte costituzionale si appropria il diritto alla prima parola e quindi, in caso di contrasto tra norme di diritto derivato e della Carta dei diritti di Nizza, il giudice comune dovrà rinviare in prima battuta la causa alla Corte costituzionale⁹⁰.

Infine, la quarta ipotesi riguarda la possibilità che una certa norma dell'Unione sia contraria ai principi fondamentali della nostra Costituzione e ai diritti dell'Uomo⁹¹. Dalla sentenza *Internationale Handelsgesellschaft mbH*⁹², anche se i veri e propri effetti di questa sentenza arriveranno solo con la sentenza *Simmenthal*⁹³, viene sancito che il diritto dell'Unione europea possa derogare anche le norme interne di rango costituzionale. Ma le Corti costituzionali dei Paesi europei, avendo gli Stati membri delegato i propri poteri a delle organizzazioni sovranazionali, accettano sì che queste possano derogare anche le loro norme poste dalla “legge più alta”, ma tali norme derivate, devono rispettare quelli che sono i principi fondamentali e i diritti umani degli ordinamenti richiamanti. Da questa visione si va a creare una nuova giurisprudenza che è tutt'ora in divenire dei c.d. controlimiti che saranno oggetto di studio di tutto il prossimo capitolo.

⁹⁰ Cardone, A. *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2020.

⁹¹ Daniele, L. e Amadeo, S. *in op. cit.* p. 346.

⁹² CGUE sent. 11/70.

⁹³ CGUE c. 106/77.

CAPITOLO III

I controlimiti

Siamo arrivati al capitolo finale di questo elaborato; infatti una volta analizzato il funzionamento dei meccanismi posti in essere dal sistema giuridico italiano e dopo aver visto il funzionamento della Corte costituzionale e la Corte di Giustizia dell'Unione europea, abbiamo nondimeno evinto che il diritto europeo e il diritto internazionale consuetudinario possano effettivamente entrare nel nostro ordinamento in maniera quasi "indiscriminata", salvo che rispettino i c.d. controlimiti. Un concetto che abbiamo già più volte citato, lasciandolo volutamente all'esame di questo capitolo. Prima di entrare nel vivo dei controlimiti, dobbiamo subito mettere dei concetti nero su bianco, ovvero, che i controlimiti sono un'invenzione delle Corti costituzionali interne degli Stati membri; in particolar modo quelle che hanno maggiormente influenzato questa dottrina sono quella italiana e tedesca. Essendo dunque i controlimiti creati non in sede di Corte di Giustizia, ma nelle Corti costituzionali degli Stati membri, la loro natura avrà per forza delle sfumature differenti anche per il semplice fatto che ogni Stato pone alla base del proprio ordinamento valori differenti.

In questo capitolo ci interrogheremo dunque sui controlimiti concentrarci principalmente nel molto più prolifico caso dell'Unione europea; accenneremo per questo solo brevemente i controlimiti CEDU e alle consuetudini e escluderemo completamente da questo capitolo invece i limiti, che a differenza dei controlimiti che operano verso le norme giuridiche *extra moenia*, essi sono posti come limiti al legislatore per la revisione costituzionale e quindi *intra moenia*.

Per portare a termine questo studio cercheremo dunque quali siano le basi per la creazione dei controlimiti, dopodiché cercheremo di darne una definizione e in seguito analizzeremo la loro genesi dalla loro teorizzazione sino alla "prima messa in pratica" in campo di integrazione europea. Infine, andremo in esplorazione oltralpe soffermandoci nella Corte di Karlsruhe che possiamo definire la compagna di viaggio della nostra Corte costituzionale nella definizione dei controlimiti¹.

¹ Cannizzaro, V. Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione.

3.1. I controlimiti una visione d'insieme

Sull'attualità dei controlimiti si è discusso sia in passato e tuttora, per molto si è anche dubitato della loro praticità relegandoli alla semplice teoria, ma con la Saga Taricco e la sentenza 238/2014 abbiamo effettivamente fatto esperienza di questi tanto agognati “limiti ai limiti”². Infatti, come anche afferma Roberto Giovagnoli, dal 2010 in poi, se prima i controlimiti erano effettivamente una mera “teoria”, nel giro di un decennio hanno rivoluzionato il sistema giuridico italiano con la loro “prima”³ ed entrata in campo. Prima della sentenza 238/2014 e della saga Taricco i controlimiti erano stati definiti come una “proverbiale pistola sul tavolo”⁴, o che fossero come un cane ancor peggio un “can che abbia ma non morde”⁵, erano dunque leciti i quesiti che la dottrina si era posta sulla loro effettiva praticità. Tuttavia “la Corte costituzionale [finalmente, con le sopra citate sentenze] ha fatto sapere che la pistola era carica”⁶ e nel giro di pochi anni ha svuotato il suo caricatore.

Prima di poterci però addentrare nella definizione dei controlimiti e quale sia il loro campo d'azione, dobbiamo prima fare un passo indietro. Se infatti noi fossimo in un regime costituzionale come lo statuto Albertino, il senso dei controlimiti non ci sarebbe neanche da porsi, in quanto la Costituzione monarchica non è caratterizzata dalla rigidità tipica della Costituzione del 48. Questa rigidità si rifà nella formulazione dei c.d. principi fondamentali. È lecito dunque adesso domandarsi cosa siano i principi fondamentali, perché siano importanti, e come mai ci siano dunque degli articoli della nostra Costituzione – e anche in altri ordinamenti – che si elevano rispetto agli altri. Per rispondere a queste domande introdurremmo un concetto che non abbiamo ancora sviluppato ovvero la teoria della costituzione materiale.

² Con la locuzione “limiti ai limiti” vogliamo intendere i limiti all'ingerenza del diritto dell'Unione all'interno dello Stato che pone esso stesso un limite alla sovranità statale.

³ Parliamo di prima tra virgolette in quanto una prima messa in pratica dei controlimiti venne fatta con la sent. Della Cort. Cost. 18/82 di cui parleremo più avanti. Gli effetti che questa sentenza avrà non sono però minimamente paragonabili rispetto agli avvenimenti conseguiti nella seconda decade degli anni 2000.

⁴ Lamarque, E. *Le Relazioni Tra l'Ordinamento Nazionale, Sovranazionale e Internazionale Nella Tutela Dei Diritti*. Diritto Pubblico no. 3 (2013): 727-806.

⁵ Martinico, G. *L'integrazione silente*, Napoli, 2008, p. 198.

⁶ Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*.

3.1.1. La teoria della Costituzione materiale

Per poter parlare di controlimiti dobbiamo prendere in considerazione un fattore di non poco conto, ovvero del documento fondamentale alla base di ogni sistema giuridico moderno: la Costituzione. La Costituzione in senso stretto (formale) è “testi e convenzioni non scritte come interpretate dagli organi ufficiali”⁷. Tuttavia, questa visione della Carta costituzionale è troppo riduttiva e non rispecchia la realtà dei fatti. La costituzione formale entra a far parte di quella che invece è la costituzione materiale, da cui secondo alcuni autori la stessa costituzione formale deriva⁸. Il concetto di costituzione materiale ha radici quasi secolari⁹, ricostruire qua il *framework* dottrinale di questa teoria richiederebbe un elaborato tutto suo; in nostro aiuto arriva per l'appunto il lavoro di Wilkison e Goldoni che, dopo un'attenta analisi della dottrina riguardante la costituzione materiale, hanno individuato quattro capisaldi alla base della Costituzione materiale e questi sono: l'unità dell'indirizzo politico; le istituzioni; le relazioni sociali; e infine gli obiettivi politici fondamentali¹⁰. È dunque naturale capire che la Costituzione, in questo modo, permette più ampie letture in particolar modo di quelli che sono i principi “supremi” o “fondamentali” aumentando quindi quelli che possono essere i criteri preposti ai limiti della revisione costituzionale sia *intra* che *extra moenia*¹¹.

3.1.2. Segue i “principi supremi”

Nella nostra Carta costituzionale i principi supremi¹² sarebbero da evincere dall'articolo 139:

«La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.»

⁷ Tradotto dall'inglese in Goldoni, M. e Wilkinson, M. A. *The Material Constitution*. *Modern Law Review* 81, no. 4 (2018): 567-597.

⁸ *Ibid.*

⁹ Sono infatti noti i testi di Kelsen, H. *La giustizia costituzionale* (1928), Milano, 1981; e di Schmitt, C. *Verfassungslehre*, Berlin, 1928; e ancora Mortati, C. *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940; principali contributori di questa teoria.

¹⁰ Goldoni, M. e Wilkinson, M. A. *The Material Constitution*.

¹¹ Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*.

¹² Notare bene che, come Faraguna in op. cit., abbia denotato come non vi sia una locuzione concorde sia in giurisprudenza che in dottrina nell'utilizzo dell'espressione di principi supremi o fondamentali ecc.

le letture deboli di questo articolo prevederebbero il semplice fatto che vi siano dei limiti *intra moenia* al processo di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138 e che questi sarebbero limitati alla temporaneità elettiva dell'ufficio del Capo di Stato nei confronti della ereditarietà del diritto personale che ebbe il Capo dello Stato (il Re) durante la monarchia¹³. Ma come fa notare Faraguna, riprendendo le parole di Togliatti “la Repubblica «non è soltanto il regime che ha cacciato i Savoia»¹⁴ e non è neppure una mera regola sull'elettività temporale della carica del Capo dello Stato”¹⁵, riprendendo i capisaldi precedentemente enunciati dalla teoria della costituzione materiale, capiamo sin da subito che i limiti alla revisione vanno ben oltre la semplice forma repubblicana e dalla dottrina e dalla giurisprudenza ricaviamo che tra i principi “irrividebili” sono: la rigidità costituzionale, il principio di eguaglianza, il principio di sovranità popolare, i diritti di libertà civile, la pluralità dei partiti e l'unitarietà territoriale¹⁶. Ci si potrebbe chiedere se questo sia un semplice caso italiano dovuto ad una scarsa razionalizzazione della nostra Costituzione; tuttavia, anche in ordinamenti come quello tedesco (ordinamento ad alta razionalizzazione) all'interno del quale è presente la c.d. *Ewigkeitsklausel* (clausola di eternità art. 79.3 *Grundgesetz*):

«Non è ammissibile alcuna modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in Länder, il principio della partecipazione dei Länder alla legislazione o i principi enunciati negli articoli 1 e 20.»

Nonostante la presenza di questo così articolato limite al legislatore nella produzione di norme, il *Bundesverfassungsgericht* dalla giurisprudenza posta in campo dall'*Abhöruteil* e anche della stessa giurisprudenza derivante dall'integrazione europea, la cui ultima pronuncia risale a *Lissabon-Utreil*, ha desunto dei nuovi principi¹⁷. Ebbene nonostante

¹³ Pergolesi, F. *Diritto costituzionale*, I, Padova, 1962, p. 189.

¹⁴ On. Togliatti in *Atti Ass. Cost.*, 11 marzo 1947.

¹⁵ Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*.

¹⁶ Si vedano: Crisafulli, V. *Lezioni di diritto costituzionale – La Corte costituzionale*, Roma, 1967, pp. 51 ss.; Barile, P. *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, 78 ss.; Esposito, C. *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 72; Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*, pp. 63-113.

¹⁷ Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*.

un'alta razionalizzazione dei principi supremi nella *Grundgesetz* anche il *Bundesverfassungsgericht* ha teorizzato dei nuovi limiti non espressamente scritti.

3.1.3. *Segue una definizione per i controlimiti*

Abbiamo dunque appurato che ci siano dei limiti alla revisione costituzionale e che questi limiti siano derivanti c.d. principi supremi. Se spostiamo dunque adesso il focus non più alle modifiche attuabili dal legislatore interno, ma a quelle derivanti dall'integrazione europea è più che logico che i principi supremi che veggono applicati agli atti giuridici *intra moenia*, siano validi anche per quelli *extra moenia*, come testimonia il caso dei controlimiti¹⁸. Dopo questa doverosa introduzione allo studio dei controlimiti cercheremo di darne una definizione d'insieme.

Riportiamo adesso la definizione che Ugo Villani ha dato sui controlimiti: i “controlimiti (sono) dei principi nazionali, [...] che vanno necessariamente salvaguardati e che, a loro volta, limitano la prevalenza del diritto dell'Unione”¹⁹. Questi principi nazionali non sono altro che i valori costituzionali fondamentali²⁰, già precedentemente accennati, e il sindacato sui diritti umani²¹. I controlimiti però non sono da vedere come un sistema che vada ad intaccare a priori la diretta applicabilità e la primazia del diritto europeo, in quanto non viene affatto affermato un controllo sistematico a tutte le norme europee che entrano in “libera pratica” all'interno del nostro ordinamento. Riprendendo la giurisprudenza tedesca sui controlimiti, *Solange*, la traduzione di questo termine significa appunto «finché»²², godono dunque di sì di un primato, ma con riserva²³.

Il tema dei controlimiti come abbiamo già detto, nonostante sia nato in sede di integrazione europea, opera ormai in vari campi della giurisprudenza costituzionale italiana; possiamo infatti distinguere tra campi d'azione differenti: i controlimiti in rapporto ai trattati interazionali segnatamente alla CEDU, in rapporto alle consuetudini internazionali e infine in rapporto all'Unione Europea²⁴. Rispetto ai primi due ci

¹⁸ Barsotti, P. C., Cartabia, M. e Simoncini, A. *Italian Constitutional Justice in the Global Context*, Oxford, 2016, pp. 214-217.

¹⁹ Villani, U. in op. cit., p. 464.

²⁰ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. in op. cit., p. 167.

²¹ Villani, U. in op. cit., p. 465.

²² Ziller, J. *Dialogo, confronto, o contrapposizione tra Corti?* EUROJUS, 2022, 43-55.

²³ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. in op. cit., p. 168.

²⁴ Giovagnoli, R. *Rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale: è ancora attuale la teoria dei controlimiti?*

limiteremo ora a delimitare quali siano le loro caratteristiche, concludendo così il discorso lasciato aperto nel primo capitolo.

Rispetto alle consuetudini internazionali abbiamo già ampiamente definito il loro ambito; tuttavia, sono doverose alcune precisazioni che non avevamo precedentemente fatto. Infatti, con la sentenza 238/2014 è stata la prima volta in cui la Corte ha effettivamente utilizzato i controlimiti per impedire l'ingresso di norme contrastanti con i principi fondamentali²⁵. In particolar modo, a seguito della sollevazione della questione di legittimità costituzionale da parte del tribunale di Firenze, la Corte nella sentenza 238/2014 dichiara:

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (e) [...] dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848»

Non potendo infatti dichiarare l'illegittimità della consuetudine, in quanto queste entrando tramite l'articolo 10 della nostra Costituzione non hanno bisogno di un atto attuativo, ha dichiarato incostituzionale la legge di ratifica della Carta Nazioni Unite, rispetto alla parte attuativa dell'articolo 94 della Carta che così recita:

«Ciascun Membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della Corte Internazionale di Giustizia in ogni controversia di cui esso sia parte. Se una delle parti di una controversia non adempie agli obblighi che le incombono per effetto di una sentenza resa dalla corte, l'altra parte può ricorrere al Consiglio di Sicurezza, il quale ha facoltà, ove lo ritenga necessario di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere perché la sentenza abbia esecuzione.»

²⁵ Come anche denota Faraguna, P. in *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*, questo non è il primo utilizzo dei controlimiti, essi erano già stati precedentemente in atto – e quindi non più solo in potenza di poter essere utilizzati – nella giurisprudenza della Corte con la sentenza 18/82.

La Corte costituzionale rende dunque inoperative le sentenze della CIG portando dunque la Germania ad aprire un nuovo ricorso contro l'Italia nel 2022²⁶. Viene dunque stabilito che le norme consuetudinarie possono entrare nell'ordinamento giuridico italiano fintantoché non contrastano con i principi fondamentali; in questi casi contrastati dunque si “esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale”²⁷. Le critiche nei confronti di questa sentenza non sono mancate soprattutto per non essere stata fatta alcuna distinzione per consuetudini precedenti o antecedenti all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana²⁸.

Rispetto alla CEDU invece in quanto non sono state fatte né cessioni di sovranità come nel caso dell'Unione europea, né tantomeno sorge il carattere di specialità delle consuetudini internazionali, ne deriva che “il giudice interno, che non condivide quanto affermato innovativamente da una sezione semplice della Corte di Strasburgo, non è tenuto ad interpretare la legge italiana in conformità al principio di diritto ricavabile da tale pronuncia”²⁹.

Ci rimane ora soltanto lo studio dei controlimiti europei, per comprendere al meglio come essi si siano sviluppati e, per capire come siano passati dalla teoria alla pratica ripercorreremo il percorso giurisprudenziale della Corte costituzionale.

3.2. Genesi dei controlimiti comunitari

Chi conio il termine controlimite³⁰ fu il giurista Paolo Barile nel suo articolo “Il cammino comunitario della Corte” del 73³¹; lo stesso titolo dell'opera sta a rievocare il carattere di tipo dinamico che è il “viaggio europeo” effettuato dalla nostra Corte costituzionale³². In giurisprudenza però la loro teorizzazione è arrivata ben prima. Già

²⁶ Per quanto riguarda l'esecuzione delle sentenze della CIG c'è una vastissima giurisprudenza (italiana e non) e dottrina che si interroga riguardo all'esecuzione delle sentenze. Ronzitti N. in op. cit., 2023.

²⁷ Cort. Cost sent. 311/2009.

²⁸ Luciani, M. (2015). *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*. In *Questione giustizia*, 2015, vol. 1, 84-93.

²⁹ Giovagnoli, R. *Rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale: è ancora attuale la teoria dei controlimiti?*

³⁰ Notare che il termine utilizzato da Barile è “controlimitazioni”.

³¹ La prima volta che la Corte costituzionale utilizzerà finalmente questo termine sarà soltanto nella sentenza 238/2014.

³² Piccirilli, G. *The 'Taricco' Saga: The Italian Constitutional Court Continues its European Journey: Italian Constitutional Court, Order of 23 November 2016 no. 24/ 2017; Judgment of 10*

dalla sentenza *Acciaierie di San Michele*³³, nella sentenza in questione la Corte era stata adita per valutare la costituzionalità dei trattati istitutivi delle comunità in rapporto agli articoli 102 e 103³⁴. I trattati non sono stati reputati illegittimi, ma la Corte inizia ad articolare un pensiero che verrà poi sviluppato nelle sentenze successive secondo il quale il trasferimento di competenze sarebbe dovuto avvenire:

«senza pregiudizio del diritto del singolo alla tutela giurisdizionale; questo diritto è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2»

Dopo aver dunque teorizzato “i limite al limite” è ora anche momento di limitare il limite stesso e circoscrivere dunque il suo campo d’azione. Ciò fu fatto dalla sentenza della Corte costituzionale *Frontini*³⁵, nella sentenza in questione la Corte fu adita dal tribunale di Torino riguardo agli effetti delle norme prodotte dai trattati, che pur non essendo adottate con il procedimento legislativo descritto in Costituzione, erano comunque produttive degli stessi effetti delle norme interne³⁶. La Corte costituzionale allora ritenendo infondata la questione per via della cessione di sovranità permessa dall’articolo 11 Cost., coglie l’occasione per specificare un altro importante passaggio:

«in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre

April 2018 no. 115/2018 ECJ 8 September 2015, Case C-105/14, 'Ivo Taricco and Others'; 5 December 2017, Case C-42/17, 'M.A.S. and M.B'. European Constitutional Law Review 14, no. 4 (2018): 814-833.

³³ Cort. Cost. sent. 98/65.

³⁴ Cannizzaro, V. *Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione*.

³⁵ Cort. Cost. sent. 183/73.

³⁶ Cannizzaro, V. *Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione*.

assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali».

Da questa sentenza partono dunque i controlimiti veri e propri³⁷, che verranno poi ripresi anche nella giurisprudenza successiva come testimonia la sentenza *Granital*³⁸, che, dopo aver segnato il grande punto della disapplicazione del diritto interno contrastante, riprende il testo della sentenza *Frontini*³⁹:

«la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana»

In questa fase di teorizzazione astratta dei controlimiti – ricordando la presente metafora della pistola – nel 1982 “dalla pistola parte un primo colpo”⁴⁰ e la prima grande novità è proprio l’accoglimento⁴¹ di quella che sarà la sentenza della Corte Costituzionale n. 18 del 1982⁴². In questa sentenza ci troviamo in un campo che non abbiamo mai trattato in questa sede, ed è per questo se anche questa sia il primo utilizzo dei controlimiti, noi come anche altri autori⁴³ in dottrina riteniamo che questa teoria passi alla pratica solo all’indomani della sentenza 238/2014. La sentenza 18 del 1982 infatti mette in discussione le norme di esecuzione del Concordato⁴⁴, in particolar modo la parte riguardante il matrimonio. Ci troviamo non di fronte ad una norma europea né tantomeno di fronte ad una consuetudine, ma ad un trattato internazionale dotato di “copertura

³⁷ La sentenza *Frontini* è la prima sentenza da parte di uno stato membro in cui si erge un limite al diritto comunitario come denota Faraguna, P. *Il sospettoso cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*. Cittadinanza europea: XIII, supplemento al n. 1, 2016, pp. 211-237.

³⁸ Cort. Cost. sent. 170/84.

³⁹ Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ L’importanza di ciò è dovuta dal fatto che la corte “assicura a tutti e tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio” e categorizza questo già come principio fondamentale”. Cort cost. sent. 18/82.

⁴² Cartabia, M. *Principi inviolabili e integrazione europea*, Torino, 2009, pp. 195-197.

⁴³ Si veda ad esempio il già citato Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*.

⁴⁴ Il Concordato è un trattato internazionale firmato dall’Italia e la Santa Sede nel 1929 in sedi dei c.d. Patti lateranensi all’interno dei quali viene

costituzionale”⁴⁵ derivante dall’articolo 7⁴⁶ della Costituzione nostrana. La sentenza è nondimeno comunque importante in quanto opera con il metodo che poi vedremo utilizzato anche in seguito dalla giurisprudenza costituzionale – come, ad esempio, nella già citata sent. 238/2014 – che consiste nell’isolare la sola norma ritenuta in contrasto (che in questo caso era l’art. 34 del Concordato), così da non inficiare sull’intera efficacia della legge di esecuzione del Concordato⁴⁷. Ciò non è di poco conto, perché in passato si era spesso evitato a inneggiare ai controlimiti in quanto si pensava che un possibile loro utilizzo avesse voluto dire un’illegittimità non solo di una parte, ma del trattato *in toto*⁴⁸, con la sentenza in questione si riuscirà a “salvare i salvabile” e mettere i controlimiti in una effettiva condizione di poter essere utilizzati.

«dichiara la illegittimità costituzionale dell’articolo 1 della legge 27 maggio 1929, n.810 [...] limitatamente all’esecuzione data dall’articolo 34, comma sesto del concordato [ecc.]»

Da questa sentenza ne conseguirà una modifica dei patti Lateranensi, colmatasi negli accordi di Villa Madama, a cui fu data esecuzione con la legge 121/85.

Prima che la pistola spari un altro colpo – uno di quelli che fanno un gran baccano – affina la portata dei controlimiti nella sentenza *Fragd*⁴⁹. In questa ci si interrogava rispetto alla durata nel tempo delle sentenze della Corte di Giustizia, in particolar modo si discuteva riguardo ad un principio che da poco abbiamo introdotto come principio fondamentale del nostro ordinamento. Stiamo parlando infatti dell’articolo 24 della nostra Costituzione elevato proprio dalla sentenza 18 del 1982 a principio fondamentale. Grazie al disinnescamento dei giudici costituzionali si riuscì ad evitare l’attivazione dei controlimiti, e grazie alla loro ricostruzione la questione di Costituzionalità era divenuta irrilevante⁵⁰. Senza entrare quindi nel merito della vicenda, in questa sentenza la Corte riesce ad ampliare quasi infinitamente la sua portata, in quanto da questo momento in poi ogni

⁴⁵ Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*.

⁴⁶ Citando la costituzione “Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi”.

⁴⁷ Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. in op. cit., p. 171.

⁴⁸ Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*.

⁴⁹ Cort. Cost. sent. 232/89.

⁵⁰ Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*.

norma di diritto comunitario è potenzialmente suscettibile di essere sottoposta al sindacato di costituzionalità, quasi come da intendersi come un ampliamento delle competenze dell'articolo 134⁵¹, il quale come abbiamo visto precedentemente, descrive quelle che siano le competenze della Corte costituzionale.

Da qui in poi si articolerà una giurisprudenza sfumata e frammentaria⁵² di quelli che sono i principi supremi sia *intra moenia* che *extra moenia*, che la Corte raggrupperà “didatticamente”⁵³ nella sentenza 238/2014. Nelle parole della Corte, dunque, riassumiamo tutto ciò che abbiamo detto sinora:

« Non v'è dubbio, infatti, ed è stato confermato a più riprese da questa Corte, che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali “controlimiti” all'ingresso delle norme dell'Unione europea (ex plurimis: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988).»

Abbiamo visto un caso di controlimiti nei confronti di un trattato, nei confronti delle consuetudini, ma ci manca ancora un caso di controlimiti applicato a una norma europea.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Come ricostruisce Fraguana in *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*.

⁵³ Passaglia, P. *Una sentenza (auspicabilmente) storica: la Corte limita l'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile*, in dirittocomparati.it.

3.2.1. *Segue dalla teoria alla pratica: il primo caso dei controlimiti nella giurisprudenza costituzionale italiana nei confronti di una norma europea*

L'occasione all'indomani della già "storica" sentenza del 238/2014, non tarda ad arrivare con la "*Saga Taricco*"⁵⁴. Il motivo del dissidio riguardava le c.d. "frodi carosello" in materia di IVA; generalmente i processi riguardati questo tipo di frodi hanno bisogno di un tempo notevole per far sì che si abbia una sentenza definitiva⁵⁵; questo è dovuto per via di una particolarità interna del sistema giuridico italiana, derivante dal disposto contenuto agli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, del Codice penale. Il tribunale di Cuneo, allora dubitando della compatibilità dei due articoli con il diritto europeo, adisce alla Corte di Giustizia in via pregiudiziale richiamando come norma confliggente la direttiva 112/2006, non facendo alcun riferimento all'articolo 325 TFUE⁵⁶ preposto alla tutela delle c.d. "frodi europee", che, come vedremo, sarà il fulcro delle sentenze della Corte di Giustizia.

La Corte di Lussemburgo allora dopo aver individuato un effettivo contrasto tra gli articoli del c.p. precedentemente citati con l'art. 4 par. 3 TUE, l'articolo 325 TFUE, il regolamento 2988/95 e la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, decreta gli articoli del c.p. idonei a pregiudicare la corretta applicazione del diritto dell'Unione⁵⁷, senza considerare in alcun modo però le dinamiche interne italiane, sembrando solo voler tutelare gli interessi finanziari dell'Unione⁵⁸, cosa tra l'altro non nuova in quanto non mancano critiche alle eccessive scelte economiche della Corte di Giustizia⁵⁹. Questa disapplicazione degli articoli 160 e 161 in quanto

⁵⁴ La *Saga Taricco* si compone di quattro pronunce così in ordine cronologico: Cort. Gius. c. C-105/2014 *Taricco I*, Cort. Cost. ord. n. 24/2017, Cort. Gius. c. C-42/2017 *M.A.S. e M.B.*, Cort. Cost. sent. 115/2018. Essa prende il nome da Ivo Taricco, che nonostante fosse coinvolto solo nella prima sentenza ha comunque dato il nome a questa saga *obiter dicta*.

⁵⁵ Pellegrini, D. *I Controlimiti Al Primato Del Diritto Dell'Unione Europea Nel Dialogo Tra Le Corti*. Vol. 77;77.; Firenze: Firenze University Press, 2021.

⁵⁶ Piccirilli, G. in op. cit.

⁵⁷ Pellegrini, D. in op. cit.

⁵⁸ Piccirilli, G. in op. cit.

⁵⁹ Si vedano in questo senso, Donati, F. *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, fasc. 2/2019, pp. 261- 284, spec. p. 262. E ancora Luciani, M. *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di Bernardi A., Napoli, 2017, pp. 63- 87.

pregiudicanti l'effetto diretto e la primazia dell'art. 365, viene chiamata "regola Taricco"⁶⁰.

All'indomani, dunque, della sentenza della Corte di Giustizia le corti interne italiane vennero chiamate ad applicare questa nuova regola in caso di dissidi di questa natura, come tra l'altro fece la Corte di Cassazione⁶¹. Tuttavia, non a tutti questa sentenza sembrava corretta, tanto che la Corte d'appello di Milano spostò la questione dal piano penale al piano costituzionale, sollevando la questione alla Consulta in quanto la regola Taricco si presentava ai loro occhi come un vero e proprio caso di lesione dei valori fondamentali⁶². La Corte costituzionale allora, tramite l'ordinanza 24/2017, richiese tre distinti rinvii pregiudiziali interpretativi riguardo alla questione di legittimità costituzionale attivata dal giudice *a quo*. In un certo senso in dottrina si dice che la Corte costituzionale abbia dato modo alla Corte di Giustizia di rivedere le sue posizioni, prima di attivare i controlimiti veri e propri⁶³. Gli articoli della Costituzione che vengono secondo la Consulta lesi sono parecchi: 3, 11, 24, 25 c. 2, 27 c. 3, e 101 c. 2 e il nocciolo duro che farebbe sì che i controlimiti potrebbero essere chiamati in causa è il principio di legalità in materia penale come si evince anche dal testo della stessa ordinanza:

«l'applicazione dell'art. 325 TFUE comportasse l'ingresso nell'ordinamento giuridico di una regola contraria al principio di legalità [la Corte costituzionale] avrebbe il dovere di impedirlo.»

Andando nel dettaglio come denota Pellegrini la Consulta scruta il principio di legalità penale sotto i seguenti punti di vista "il divieto di retroattività della legge penale sfavorevole e l'esigenza di norme penali incriminatrici chiare e prive di contenuto discrezionale"⁶⁴.

⁶⁰ CGUE, C-105/2014.

⁶¹ Cort. Cass., terza sezione criminale, giudizio 15 settembre 2015.

⁶² Nello specifico quello che veniva contestato era: (1) l'irretroattività delle leggi in materia penale, (2) e mancanza di adeguata determinatezza, in questo senso si veda: Pellegrini, D. *I Controlimiti Al Primato Del Diritto Dell'Unione Europea Nel Dialogo Tra Le Corti*.

⁶³ Si vedano: Piccirilli, G. in op. cit.; Piccirilli, G. *L'unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai controlimiti: un rinvio pregiudiziale che assomiglia a una diffida*, in Consulta online, 2017; Ruggeri, A. *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti*, in Consulta online, 2017.

⁶⁴ Pellegrini, D. in op. cit.

Senza soffermarci su istituti di diritto penale non riguardati lo scopo di questa tesi, la peculiarità di questo rinvio pregiudiziale e della vicenda è che la Corte costituzionale in tutte le sentenze non utilizzerà mai la parola controlimita come fece nella sentenza 238/2014. In questo caso il ragionamento portato avanti dalla Corte si rifà al diritto europeo stesso, in particolar modo all'art. 4 comma 2 TUE che qui riportiamo:

«L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»

Ad avviso del Giudice delle leggi questo articolo verrebbe meno se non venissero tutelati i valori su cui si erge uno Stato membro⁶⁵ e ancora di più sarebbe lesiva anche della pluralità dell'Unione enunciata all'articolo 2 TUE⁶⁶. La posizione qui esplicita nell'ordinanza – che ci dobbiamo ricordare dal nostro precedente capitolo non è una sentenza definitiva, che per questo fu utilizzata al posto di una sentenza – fa naturalmente intendere che la regola Taricco venisse considerata incostituzionale. Questo però creerebbe un pregiudizio non di poco conto rispetto all'uniforme interpretazione del diritto europeo negli Stati membri⁶⁷.

La Corte di Giustizia risponde al rinvio pregiudiziale della Consulta nella sentenza *Taricco II*⁶⁸. Questa sentenza ha lasciato un'opinione contrastante in dottrina, infatti Pellegrini nella sua opera che abbiamo citato evince che nella *Taricco II*, i giudici europei, nonostante l'avvicinamento nei confronti della Corte costituzionale, ribadiscano le posizioni della *Taricco I*, mentre invece Piccirilli ha effettivamente dimostrato che la Corte di Lussemburgo abbia realmente ritrattato le sue posizioni andando più cautamente cercando così una via di fuga dalla possibile applicazione dei controlimiti, rimettendo al giudice comune la decisione. La sentenza, d'infatti, prevedeva che la regola Taricco venisse applicata caso per caso dal giudice comune, tenendo alla base dell'applicazione il bilanciamento tra i valori fondamentali costituzionali e quelli europei:

⁶⁵ Cort. Cost., ord. n. 24/2017.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Donati, F. et al. *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*. In *Lo Stato*, 2016, 217-239.

⁶⁸ Cort. Gius. c. C-42/2017 *M.A.S. e M.B.*

«resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali di applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela offerto dalla Carta, come interpretato dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione europea»

Dall'impostazione delineata dalla Corte di giustizia troviamo allora tre possibilità rispetto a come la Consulta avrebbe potuto chiudere la vicenda “La Corte Costituzionale avrebbe potuto rinviare le questioni di costituzionalità ai giudici rimettenti, come tipicamente avviene quando sono coinvolti nuovi elementi di diritto, chiedendo ai giudici comuni di verificare se le questioni di costituzionalità fossero ancora rilevanti alla luce della nuova decisione della Corte di Lussemburgo; (ii) le stesse questioni avrebbero potuto essere dichiarate inammissibili, segnalando che i dubbi sulla costituzionalità erano stati eliminati e che l'applicazione concreta della regola ristretta emergente da *Taricco II* doveva essere decisa caso per caso; (iii) infine, la Corte Costituzionale avrebbe potuto, in modo più significativo, dichiarare le questioni infondate nel merito, centralizzando la valutazione delle conseguenze dell'ultima decisione della Corte di Giustizia e dimostrando che la minaccia ai principi costituzionali supremi nazionali era stata risolta”⁶⁹.

La Corte costituzionale prendendo atto del superamento delle controversie con la Corte di Giustizia⁷⁰, ha però constatato che anche nella sua versione più affievolita la regola Taricco, non può essere operativa nell'ordinamento interno italiano, in quanto con le parole di Piccirilli “Il principio di determinatezza in materia penale non può essere compromesso da un'applicazione caso per caso”⁷¹. Il Giudice delle leggi però non nega il solo ingresso della regola Taricco per via della lesione di un principio fondamentale della Costituzione italiana, ma riprendendo il discorso precedentemente iniziato, questo divieto è desunto anche dalla lettura combinata degli articoli 2 e 4 TUE⁷². La Corte costituzionale ha dunque intrapreso la terza strada rispetto a quelle che abbiamo precedentemente descritto.

⁶⁹ Piccirilli, G. in op. cit.

⁷⁰ Villani, U. in op. cit., p. 465.

⁷¹ Piccirilli, G. in op. cit.

⁷² Pellegrini, D. in op. cit.

Con questa sentenza per quanto si siano effettivamente applicati i controlimiti si dimostrano due importanti conseguenze: (1) la prima, e anche la più importante, è che assieme alla precedente citata sentenza 269/2017 la Consulta riporta a sé il giudizio dei valori fondamentali della Costituzione e anche dei diritti inalienabili della persona⁷³, in quanto i vari metodi utilizzati per la tutela di diritti inalienabili della persona a livello internazionale finiscono sempre per avere andare in qualche modo contro quella che è la tutela di quello specifico diritto nel piano giudicio interno⁷⁴; (2) il secondo punto è che da questo dissidio nato tra la Corte di Giustizia e la Corte costituzionale per cercare di superare quelli che sono i dissidi tra i diversi standard di protezione e le differenze anche solo culturali – che giustamente si rifanno nei sistemi giuridici degli Stati membri –, la Corte ha intrapreso un vero e proprio dialogo con i giudici delle leggi degli Stati membri, cercando così di risolvere prima dell’attivazione dei controlimiti una possibile causa di dissidio⁷⁵.

3.3. I controlimiti un caso italiano? Un breve focus sul *Bundesverfassungsgericht*

Ad accompagnare in questo viaggio la Corte costituzionale italiana, vi è il *Bundesverfassungsgericht* (letteralmente il Tribunale federale per la Legge Fondamentale); percorreremo adesso i tratti salienti della giurisprudenza tedesca riguardo i controlimiti enunciando anche gli istituti che il Tribunale ha teorizzato, andando anche oltre la nostra Corte.

La sentenza iniziativa di questo percorso è la *Solange-Klausel*⁷⁶ (o anche *Solange I*) del 74. Con essa il Tribunale ha stabilito che fintantoché (letteralmente *Solange*) l’ordinamento europeo non disponesse di una tutela dei diritti fondamentali paragonabile a quella fatta dai giudici interni in Germania e che al contempo non avesse sviluppato una legittimazione democratica, allora gli atti delle Comunità sarebbero stati sottoposti ad un controllo di costituzionalità ad opera del Tribunale⁷⁷.

⁷³ Piccirilli, G. in op. cit.

⁷⁴ Pellegrini, D. in op. cit.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ BVerfG, BVerfGE 37, 271.

⁷⁷ Cannizzaro, V. *Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione.*

La *Solange I* scuote le Comunità orizzontalmente e verticalmente⁷⁸, tanto che dodici anni più tardi arriva la *Solange II*⁷⁹, dove il Tribunale ritrae le sue posizioni affievolendo il parametro dei diritti da considerare come fondamentali⁸⁰. Dalla *Solange II* il Tribunale stabilisce che i principi che devono essere rispettati sono solo:

«*principi che stanno a fondamento delle disposizioni costituzionali sui diritti fondamentali*».

Così facendo il Tribunale non cambia assetto rispetto a quello precedentemente attuato nella *Solange I*, bensì limita il parametro di giudizio al solo art. 79 comma 3, ovvero alla già citata clausola di eternità⁸¹.

Si è dunque visto come proprio come in Italia, i diritti fondamentali e i principi fondamentali godano di una notevole salvaguardia dal Giudice delle leggi tedesco; tuttavia, il *Bundesverfassungsgericht* nella giurisprudenza successiva, va più avanti e si sofferma su tre aspetti interconnessi: (i) cosa sia questo nuovo ente chiamato “Unione europea”, (ii) chi abbia la competenza sulle competenze (*Kompetenz-Kompetenz*) e (iii) infine su chi detenga il sindacato di costituzionalità sugli atti *ultra vires*⁸².

Il primo caso in cui questi vennero affrontati si ebbe con la *Maastricht-Urteil*⁸³, dove non si giudicò gli atti di diritto derivato, come era accaduto nelle due *Solange*, ma il diritto primario stesso. Proprio come abbiamo visto nell’introduzione con la *Lissabon-Urteil*, la questione venne portata in capo al Tribunale tramite il ricorso diretto e individuale (*Verfassungsbeschwerde*)⁸⁴; il nocciolo duro della sentenza in questo caso è il principio di democraticità enunciato all’art. 38.1 GG. Secondo il ragionamento portato avanti dai giudici di Karlsruhe il diritto di voto dei cittadini tedeschi del *Bundestag* e del *Bundesrat*, fa sì che l’erosione di sovranità perpetrata dall’integrazione europea non

⁷⁸ Per vedere gli effetti giuridico politici della *Solange I*, si veda Faraguna, P. *Il sospettoso cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*.

⁷⁹ BVerfG, BVerfGE 73, 339.

⁸⁰ Faraguna, P. *Il sospettoso cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Cannizzaro, V. *Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione*.

⁸³ BVerfG, BVerfGE 89, 155.

⁸⁴ Faraguna, P. *Il sospettoso cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*.

potrebbe essere fatta in quanto l'Unione europea non dispone della stessa legittimazione democratica del Parlamento tedesco⁸⁵. In quest'ottica, dunque, il Tribunale stabilisce che l'Unione sia ancora un'unione di Stati e non una confederazione – proprio come abbiamo visto nell'introduzione con la *Lissabon-Urteil* –, inoltre in quanto siamo ancora in un'unione di Stati, la c.d. *Kompetenz-Kompetenz*, ovvero il potere di determinare quali siano i confini alle proprie competenze, spetta sempre agli Stati e ai propri Organi giudicanti. Di conseguenza anche l'*ultra vires Kontrolle*, non rientra nelle competenze dell'Unione, ma sarà sempre posto a giudizio degli Stati⁸⁶.

Con la *Maastricht-Urteil* il *Bundesverfassungsgericht* pone di nuovo come argine all'integrazione europea l'art. 79.3 GG⁸⁷. Come abbiamo visto in precedenza infatti non tutti i valori fondamentali della Costituzione tedesca sono razionalizzati dall'articolo appena citato; tuttavia, dalla giurisprudenza del Tribunale evinciamo che anche il principio di democraticità sia posto alla base della legge fondamentale e che dunque infrangere questo comporterebbe l'utilizzo dei controlimiti.

Prima di arrivare alla *obiter dictum Lissabon-Urteil* e al programma OMT e PSPP, il Tribunale compie un altro passo di avvicinamento nei confronti dell'Unione con la *Bananenmarkt-Entscheidung*⁸⁸. In questa il Tribunale compie un altro passo indietro rispetto a *Solange II* e stabilisce che, fintantoché i giudici di Lussemburgo garantiranno uno standard di tutela dei diritti paragonabile a quello previsto dall'ordinamento tedesco, allora i giudici di Karlsruhe rinunceranno ad esercitare il controllo di costituzionalità sugli atti europei⁸⁹.

Arriviamo dunque alle sentenze del nuovo millennio e la prima da portare alla nostra attenzione è la sentenza *Lissabon*⁹⁰. Senza riandare a ricostruire la sentenza come è stato fatto nell'introduzione, riporteremo qua solo gli effetti che questa sentenza ha avuto. Gli aspetti principali sono due, uno di carattere sostanziale, mentre l'altro di natura strumentale: (i) la prima riguarda talune competenze che determinano uno Stato come

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Cannizzaro, V. *Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione*.

⁸⁷ Faraguna, P. *Il sospettoso cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*.

⁸⁸ BVerfG, BvL 1/97.

⁸⁹ Faraguna, P. *Il sospettoso cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*.

⁹⁰ BVerfG, 2 BvR 2/2008

tale e sicché ci troviamo ancora in un'unione di Stati, vi sono certe competenze che devono rimanere ancora in capo allo Stato⁹¹; (ii) il secondo punto in cui si interroga la sentenza è di nuovo sull'effettiva democraticità dell'Unione⁹². Per quanto poi in conclusione il Tribunale non abbia trovato lesioni di nessuno di questi due punti sopracitati “La sentenza del 2009 è ad oggi da considerare la più esplicita e ruvida manifestazione di resistenza di una Corte costituzionale nazionale nel processo di integrazione europea”⁹³. Questa citazione ciononostante è antecedente al vero e proprio scontro di cui adesso parleremo riguardante il *Bundesverfassungsgericht* e l'Unione che si ebbe durante la crisi del debito sovrano⁹⁴ dove i Giudici della legge tedeschi si sono interrogati sull'effettiva competenza dell'Unione e della BCE nei metodi posti in essere per risolvere la crisi. Il primo caso di dissidio riguardante questo caso è la “saga *OMT/Gauweiler*”.

A seguito di un *verfassungsbeschwerde*⁹⁵, il Tribunale presenta un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, dove si interrogava su due quesiti principali: (i) il primo riguardante il mandato istituzionale della BCE, più nel dettaglio rispetto ad una possibile violazione degli articoli 119, 123 e 127 TFUE e del protocollo contenente lo statuto delle banche centrali; (ii) il secondo punto invece è se lo stesso programma OMT non fosse in contrasto con l'articolo 123 TFUE riguardante il divieto agli aiuti di Stato⁹⁶.

La Corte risponde con la sentenza *Gauweiler*⁹⁷, dopo aver determinato che sia il programma OMT che l'operato della BCE fossero “*within their mandate*”, rendendo così inammissibili i ricorsi diretti presentati al *Bundesverfassungsgericht*⁹⁸.

⁹¹ Faraguna, Pietro. *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*.

⁹² Cannizzaro, V. *Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione*.

⁹³ Faraguna, P. *Il sospettoso cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*.

⁹⁴ Per crisi del debito sovrano si intende quella crisi economica che si è propagata in Europa a seguito della crisi dei *subprime* negli Stati Uniti. Per far fronte a questa problematica la BCE, a quel tempo presieduta da Mario Draghi, ha adottato il c.d. *quantitative easing*, che prevedeva l'acquisto di titoli di stato nel mercato secondario. Questo è più in Contaldi, G. *Diritto Europeo Dell'Economia*. Torino: Giappichelli, 2019.

⁹⁵ BvR 2728/13.

⁹⁶ Pellegrini, D. in op. cit.

⁹⁷ CGUE, Causa C-64/14, *Gauweiler*.

⁹⁸ Pellegrini, D. in op. cit.

Ad ogni modo appena un anno dopo, il Tribunale si rivolge nuovamente alla Corte di Giustizia⁹⁹, chiedendo chiarezza riguardo al piano PSPP¹⁰⁰, sempre adottato dalla BCE, che si presume anche in questo caso vada oltre l'art. 123 TFUE. La Corte di Giustizia allora riprendendo il ragionamento effettuato nella *Gauweiler* e nella *Pringle*¹⁰¹ conferma la legittimità del piano PSPP nella ormai nota sentenza *Weiss*¹⁰². Nonostante questo, i Giudici della legge tedeschi hanno ritenuto il PSPP come *ultra vires*, in particolare secondo il *Bundesverfassungsgericht* l'Unione avrebbe leso il principio di proporzionalità e soprattutto sarebbe andata anche al di là delle sue competenze in quanto la BCE, secondo il giudizio tedesco, avrebbe attuato un piano di politica economica e non di mera politica monetaria¹⁰³. Da qui è stata anche presentata una lettera di messa in mora¹⁰⁴ alla Germania che fa presagire che il dissidio tra lo Stato membro e l'Unione non sia ancora superato¹⁰⁵.

La giurisprudenza derivante dal *Bundesverfassungsgericht* mantiene un filologico di base, ovvero l'inesistenza di una legittimazione al di fuori dello Stato e del suo ordinamento costituzionale che quindi non permetterebbe ad altre entità di prendere decisioni oltre le proprie competenze¹⁰⁶. Se mai l'Unione dovesse diventare una Confederazione di Stati allora in quel caso, proprio come i cittadini tedeschi hanno votato la loro Costituzione, dovrebbero tramite referendum approvare l'ingresso in questo nuovo Stato¹⁰⁷.

⁹⁹ BVerfG, 2 BvR 859/15.

¹⁰⁰ *Public Sector Purchase Program*, parte del piano *quantitative easing*.

¹⁰¹ CGUE, Causa C-370/12.

¹⁰² CGUE, Causa C-493/17.

¹⁰³ Pellegrini, D. in op. cit.

¹⁰⁴ La messa in mora è la fase preliminare del ricorso per infrazione (art 260 TFUE) attivabile all'articolo 258 TFUE dalla Commissione.

¹⁰⁵ Faraguna, P. *C'è Un Giudice Per Berlino? La Commissione Mette in Mora La Germania Per La Sentenza Weiss*. Quaderni Costituzionali (2021): 708-712.

¹⁰⁶ Cannizzaro, V. *Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione*.

¹⁰⁷ Mottese E., *Das Lissabon Urteil: keine verfassung ohne blut und boden?*

CONCLUSIONE

C.1. Tra identità nazionale e integrazione europea.

È arrivato il momento di tirare le somme del nostro viaggio. Abbiamo visto sin dal principio che l'Unione europea non è una confederazione e da questa assunzione siamo partiti per l'analisi di quelli che sono i controlimiti. Per poter capire al meglio cosa essi siano abbiamo innanzitutto studiato come l'Italia partecipi alla “vita di relazione internazionale”, in primo luogo andando a definire l'assetto giuridico internazionale tra monismo e dualismo, poi, dopo aver definito la natura principalmente dualista, abbiamo analizzato come il sistema giuridico italiano si adatti prima alle consuetudini internazionali, dipoi ai trattati e infine al caso dell'Unione europea, che pur essendo un trattato internazionale, possiamo dire dopo l'analisi fornita nel primo capitolo, che essa sia un qualcosa in più che una semplice organizzazione internazionale regionale.

Successivamente abbiamo analizzato gli attori principali che hanno reso possibile l'integrazione europea come la conosciamo oggi e quindi la Corte di Giustizia e la Corte costituzionale. Ne abbiamo esaminato la loro origine, composizione e funzioni, per poi condurre un'esplorazione approfondita del loro “dialogo”, dove sono state fissate nuove regole riguardo all'integrazione europea.

Solo dopo aver descritto “le regole del gioco”, siamo potuti effettivamente entrare nello studio dei controlimiti, vedendo quale sia la loro origine (i valori fondamentali) e come questi da teoria sono entrati nella pratica. Essi, nonostante siano stati teorizzati in sede del “percorso comunitario della corte”, sono prima stati usati nei rapporti con i trattati coperti da protezione costituzionale¹, da questa sentenza abbiamo compreso come opereranno in futuro, ovvero la nullità della sola norma confliggente e non di tutto il trattato; dopodiché abbiamo visto il loro effettivo vero e proprio uso con le consuetudini² e solo in ultima istanza in sede di integrazione europea³. I controlimiti sono dunque frutto del Giudice delle leggi, che avendo teorizzato dei limiti alla revisione costituzionali, ha giustamente posto questi limiti anche all'integrazione europea.

¹ Cort. cost. Sent. 18/82.

² Cort. cost. Sent. 238/2014.

³ Cort. cost. Sent. 115/2018.

Dalle conclusioni della saga Taricco abbiamo visto come la Corte costituzionale abbia usato l'articolo 4 TUE come giustificazione del non ingresso della regola Taricco, lasciando quasi intendere una “comunitarizzazione” dei controlimiti⁴. Ma questo non è che un volo pindarico in quanto la giurisprudenza della Corte di Giustizia non ha avuto ancora modo di esprimersi in maniera estensiva riguardo a questo articolo e fare assunzioni di questo tipo per quanto affascinante possa essere è tutt'oggi nel 2024 ancora azzardato⁵. Anche la dottrina non sembra ancora trovare un accordo riguardo alle molteplici interpretazioni di questo articolo 4 TUE; come infatti raggruppa Pellegrini nella sua opera già citata, questo articolo è stato interpretato come: un'espressione del principio del primato⁶ e anche come un'enfatizzazione al principio di sussidiarietà⁷.

Il fatto appunto che si accetti che i controlimiti vengano in qualche modo europeizzati comporterebbe che la Corte di Giustizia stia iniziando ad applicare già, come abbiamo precedentemente accennato in sede introduttiva, delle teorie costituzionali già trattate, che per quanto l'Unione europea abbia una comprovata specialità rispetto ai semplici trattati internazionali, per dirlo semplice, quello sono e quello rimangono. Come ha infatti esposto nel suo ultimo capitolo Andrea Guazzarotti, l'applicazione della teoria della costituzione materiale ai Trattati istitutivi dell'Unione è ancora prematura, complice anche la discordanza dei valori, che si è avuta per la prima volta con l'ingresso dei paesi delle ex repubbliche sovietiche nell'Unione⁸.

Portando di nuovo il focus sui controlimiti, abbiamo anche visto oltre all'esperienza italiana, incentrata interamente sulla tutela dei valori fondamentali e sul monopolio del giudizio dei diritti fondamentali, ci siano anche altri esempi, nella specie ci siamo addentrati nello studio di un altro Giudice delle leggi europeo ovvero il *Bundesverfassungsgericht* che, oltre alla giurisprudenza *Solange*, molto simile

⁴ Si veda, Ruggeri, A. *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno*, in S. Staiano, *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, pp. 827 ss.

⁵ Pellegrini, D. in op. cit.

⁶ Konstadinides, T. *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of the National Constitutional Settlement*, in Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2011, pp. 781 ss.

⁷ Cloots, E. *National Identity in EU Law*, Oxford University Press, New York, 2015, spec. p. 189.

⁸ Guazzarotti, A. *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*. Franco Angeli, 2023.

all'esperienza dei controlimiti italiana, va oltre e con le sentenze corrispettive dei trattati di Maastricht e Lisbona ha introdotto altri due istituti importanti ovvero la *Kompetenz-Kompetenz* e gli *ultra vires Kontrol*, ma il suo contributo non finisce qua, infatti ha posto luce su un altro problema di importanza fondamentale, ovvero: la legittimazione democratica che l'Unione dovrebbe affrontare per diventare uno Stato.

Questi però non sono gli unici casi di ostilità delle Corti costituzionali dei paesi membri al diritto dell'Unione; negli ultimi vent'anni la giurisprudenza europea sui controlimiti è esplosa, donandoci i primi casi pratici e una diffusione a macchia d'olio⁹ in tutta Europa di questi. Questo per noi è da ricercarsi in due motivi: (i) il primo come abbiamo visto è la differenza valoriale dei paesi membri, (ii) il secondo invece è che siamo ormai arrivati alla fine dell'integrazione funzionale¹⁰. Il primo problema non è facilmente risolvibile anzi, come dimostra infatti anche Ziller per comprendere al meglio le decisioni della Corte di Giustizia, bisogna ricordarsi che la Corte è composta da ventisette giudici provenienti da ventisette Stati membri differenti, è dunque normale che ognuno di loro abbia una formazione giuridica e un'impostazione valoriale differente che fa sì che le sentenze della Corte siano alle volte ambigue¹¹. Inoltre, far utilizzare, a degli Stati che spesso non hanno ancora ben interiorizzato i valori comuni europei i controlimiti, è un qualcosa di pericoloso tanto che in dottrina si è arrivato a paragonare l'utilizzo dei controlimiti a un bambino che gioca con dei fiammiferi¹².

Per quanto riguarda il secondo problema l'unica soluzione è una riforma dei trattati, in quanto per poter progredire servirebbe una maggiore legittimazione democratica, che non può più basarsi solo su quella parlamento europeo¹³, perché ciò non farebbe altro che spostare l'integrazione europea in un binario morto¹⁴, servirebbe, come ha analizzato il Tribunale costituzionale tedesco nella *Lissabon-Urtei*, una legittimazione

⁹ Ziller, J. *Dialogo, confronto, o contrapposizione tra Corti?*

¹⁰ Violini, L. e al. *Tra il vecchio e il nuovo. La sentenza Lissabon alla luce dei suoi più significativi precedenti: Solange, Maastricht, Bananen.*

¹¹ Ziller, J. *Dialogo, confronto, o contrapposizione tra Corti?*

¹² Komárek, J. *Playing with Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution.* Verfassungsblog no. 2366-7044.

¹³ Secondo alcuni, infatti, la democraticità del parlamento europeo permetterebbe di poter far fondare la teoria secondo la quale i trattati vanno oltre un mero trattato internazionale. Guazzarotti, A. in op. cit.

¹⁴ Böse, Martin. *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona e il suo significato per la europeizzazione del diritto penale.* *Criminalia* 4 (2009): 267-301.

dal basso di tipo diretta, perché come i cittadini hanno accettato la *Grundgesetz* con un referendum, allora l'ingresso in un nuovo Stato dovrebbe essere fatto all'indomani di una votazione popolare. La legittimazione democratica non sarebbe tuttavia l'unico problema da risolvere. Nel secondo capitolo di questo elaborato abbiamo infatti analizzato composizione, funzioni e funzionamento della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione europea; per quanto le funzioni di esse possono essere più o meno simili, alla Corte europea manca ancora un requisito fondamentale ovvero una parte dedicata al giudizio dei reati ministeriali e dei suoi massimi organi, che per quanto sia presente la c.d. "mozione di censura"¹⁵ nei confronti della Commissione, e della responsabilità contrattuale e extracontrattuale dell'Unione¹⁶, mancano dei veri e propri meccanismi giuridici volti a giudicare gli organi persone per il loro operato. La Corte di Giustizia quindi seppur comportandosi come una Corte costituzionale come abbiamo visto in tutto l'elaborato, manca ancora di presupposti fondamentali per esserlo.

Quindi se è vero come Guazzarotti scrive "la sovranità, come la verginità, è davvero qualcosa che si può perdere"¹⁷, sarebbe auspicabile in futuro che anche i cittadini degli Stati membri, che sono già cittadini europei¹⁸, venga posta la scelta se entrare o meno in una confederazione di Stati europei, prima che possibili pronunce del *Bundesverfassungsgericht* o della Corte costituzionale possano creare un pregiudizio alla partecipazione di due Paesi fondatori come l'Italia e la Germania.

L'Unione europea non sarà perfetta, presenta effettivi deficit democratici e molte scelte da essa fatte sono state contestate in dottrina, ma tornare indietro ad un processo che va avanti ormai da più di settant'anni, comporterebbe ritornare al 1950. Lo scopo di questa tesi è dunque far comprendere non solo quale sia la natura dei controlimiti, ma la loro limitatezza, in quanto non potranno mai far riprendere la sovranità persa agli Stati; anzi come abbiamo visto nella giurisprudenza *Solange*, ogni sentenza di questo filone giurisprudenziale compie sempre dei passi indietro circoscrivendo sempre di più il campo d'azione del *Bundesverfassungsgericht*. Anche la stessa Corte costituzionale, prima della sentenza conclusiva della saga Taricco, si è sempre dimostra partecipativa e pronta a fare

¹⁵ Art. 17 TUE e 234 TFUE.

¹⁶ Art. 340 TFUE.

¹⁷ MacCormick, N. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo* [1999], Bologna 2003, p. 249.

¹⁸ Art. 20 TFUE.

passi indietro in nome della coesistenza pacifica. Ci si augura dunque come anche altri autori in dottrina che la Corte costituzionale ritorni a “prendere sul serio il suo ruolo di attore imprescindibile e insostituibile nella concettualizzazione e sistematizzazione dell’efficacia diretta, così come dei principi del primato e dell’effettività/effetto utile che con tale efficacia interagiscono”¹⁹.

¹⁹ Gallo, D. "La Corte Costituzionale Chiude La “saga Taricco”: Tra Riserva Di Legge, Opposizione De Facto Del Controlimito e Implicite Negazione dell’effetto Diretto." *European Papers (Online. Periodico)* 3, no. 2 (2018): 885.

Bibliografia

Barbera, A. e Fusaro, C. *Corso Di Diritto Pubblico*. Dodicesima ed. Bologna: Il Mulino, 2022, p. 463.

Barile, P. *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951.

Barsotti, P. C., Cartabia, M. e Simoncini, A. *Italian Constitutional Justice in the Global Context*, Oxford, 2016, pp. 214-217.

Bevilacqua, S. A. *La Corte Di Giustizia Dell'Unione Europea. Un Motore Per l'Integrazione Dei Popoli*, Go Ware, 2019.

Bin, R. e Pitruzzella G. *Diritto Pubblico*. Diciannovesima ed. Torino: Giappichelli, 2023.

Bin, R. et al. *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*. In: Forum di Quaderni costituzionali. 2016.

Böse, Martin. *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona e il suo significato per la europeizzazione del diritto penale*. *Criminalia* 4 (2009): 267-301.

Cannizzaro, V. *Diritto Internazionale*. 6. ed. Torino: Giappichelli, 2023.

Cannizzaro, E. *Il Diritto Dell'Integrazione Europea: L'Ordinamento Dell'Unione*. Quarta ed. Torino: Giappichelli, 2022.

Cardone, A. *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2020.

Cartabia, M. Gennusa, M. *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2009.

Cartabia, M. e Weiler, H. H. J. *L'Italia in Europa: Profili Istituzionali e Costituzionali*. Bologna: Il Mulino, 2000.

Cartabia, M. *Principi inviolabili e integrazione europea*, Torino, 2009

Chiti, M. P. *Am Deutschen Volke. Prime note sulla sentenza del BundesVerfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania*. Astrid. eu, 2009.

Clementi, F., et al. *La Costituzione Italiana: Commento Articolo Per Articolo Vol. I.*, seconda ed. Bologna: Il Mulino, 2021.

Clementi, F., et al. *La Costituzione Italiana: Commento Articolo Per Articolo Vol. II.*, seconda ed. Bologna: Il Mulino, 2021.

Cloots E., 2015, *National Identity in EU Law*, Oxford University Press, New York.

- Conforti, I. *Diritto Internazionale*, Napoli, 2010.
- Contaldi, G., et al. *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*. EUROJUS, 2022, 87-103.
- Contaldi, G. *Diritto Europeo Dell'Economia*. Torino: Giappichelli, 2019.
- Crisafulli, V. *Lezioni di diritto costituzionale – La Corte costituzionale*, Roma, 1967.
- Daniele, L. e Amadeo, S. *Diritto Dell'Unione Europea: Sistema Istituzionale, Ordinamento, Tutela Giurisdizionale, Competenze*. Ottava ed. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2022.
- Donati, F. *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, fasc. 2/2019, pp. 261- 284.
- Donati, F. et al. *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*. In *Lo Stato*, 2016, 217-239.
- Eijsbouts, W. T. *Direct effect, the test and the terms. in praise of a capital doctrine of EC law*. The Hogendorp papers (2002) pp. 237-249.
- Esposito, C. *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- Faraguna, P. *Ai Confini Della Costituzione: Principi Supremi e Identità Costituzionale*. Milano: F. Angeli, 2015.
- Faraguna, P. *C'è Un Giudice Per Berlino? La Commissione Mette in Mora La Germania Per La Sentenza Weiss*. Quaderni Costituzionali (2021): 708-712.
- Faraguna, P. e Drinóczi, T. *Constitutional Identity in and on EU Terms*. VERFASSUNGSBLOG (2022): 1-6.
- Faraguna, P. *Il sospettoso cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*. Cittadinanza europea: XIII, supplemento al n. 1, 2016, pp. 211-237.
- Faraguna, P. *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*. Quaderni costituzionali, 2010, 30.1: 75-100.
- Fiore, R. *L'Obbligatorietà del Diritto Internazionale: Elaborazione di una Teoria della "Volontà Arbitraria"*. Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, 2015.
- Focarelli, C. *Diritto Internazionale*. Settima ed. Milano;Padova;: Wolters Kluwer, 2023.

Gallo, D. *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2019.

Gallo, D. *La Corte Costituzionale Chiude La "saga Taricco": Tra Riserva Di Legge, Opposizione De Facto Del Controlimito e Implicita Negazione dell'effetto Diretto*. European Papers (Online. Periodico) 3, no. 2 (2018): 885.

Giovagnoli, R. *Rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale: è ancora attuale la teoria dei controlimiti?* <https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/17556585/controlimiti+relazione+rivista-def.docx/b8d4f3f2-537c-58ce-635f-7cda89a9aa3e?t=1649408200000>.

Goldoni, M. e Wilkinson, M. A. *The Material Constitution*. Modern Law Review 81, no. 4 (2018): 567-597.

Guazzarotti, A. *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*. Franco Angeli, 2023.

Halberstam, D., Möllers, C. *Maastricht Epigones at Sea*, in German Law Journal, vol. 10, 2009.

Kelsen, H. *La giustizia costituzionale* (1928), Milano, 1981.

Komárek, J. *Playing with Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution*. Verfassungsblog no. 2366-7044.

Konstadinides, T. *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of the National Constitutional Settlement*, in Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2011.

Lamarque, E. *Le Relazioni Tra l'Ordinamento Nazionale, Sovranazionale e Internazionale Nella Tutela Dei Diritti*. Diritto Pubblico no. 3 (2013): 727-806.

Luciani, M. (2015). *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*. In *Questione giustizia*, 2015, vol. 1, 84-93.

Luciani, M. *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di Bernardi A., Napoli, 2017, pp. 63- 87.

MacCormick, N. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo* [1999], Bologna 2003.

Marchetti, R. e Menegazzi, S. *Manuale Di Relazioni Internazionali: Teorie Per Capire La Politica Globale*. Roma: Luiss University Press, 2022.

Martinico, G. *L'integrazione silente*, Napoli, 2008.

- Modugno, F. e Carnevale, P. *Diritto Pubblico*. Sesta ed. Torino: Giappichelli, 2023.
- Mortati, C. *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.
- Mottese, E. *Das Lissabon Urteil: keine verfassung ohne blut und boden?* 2010.
- Pace, A. *La sentenza Granital ventitré anni dopo*. Studi sull'integrazione europea, 2 2007, pp. 451-467.
- Pace, L. F. *Introduzione Al Diritto Dell'Unione Europea: Natura e Ordinamento Giuridico*. Milano: Wolters Kluwer, 2023,
- Passaglia, P. *Una sentenza (auspicabilmente) storica: la Corte limita l'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile*, in dirittocomparati.it.
- Piccirilli, G. *L'unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai controlimiti: un rinvio pregiudiziale che assomiglia a una diffida*, in *Consulta online*, 2017.
- Piccirilli, G. *The "Taricco" Saga': The Italian Constitutional Court Continues its European Journey: Italian Constitutional Court, Order of 23 November 2016 no. 24/2017; Judgment of 10 April 2018 no. 115/2018 ECJ 8 September 2015, Case C-105/14, 'Ivo Taricco and Others'; 5 December 2017, Case C-42/17, 'M.A.S. and M.B'*. *European Constitutional Law Review* 14, no. 4 (2018): 814-833.
- Pellegrini, D. *I Controlimiti Al Primato Del Diritto Dell'Unione Europea Nel Dialogo Tra Le Corti*. Vol. 77;77. Firenze: Firenze University Press, 2021.
- Perassi, T. *Lezioni di diritto internazionale*. Ed. Padova: Cedam, 1957.
- Pergolesi, F. *Diritto costituzionale*, I, Padova, 1962, p. 189.
- Schuman R., *Dichiarazione Schuman maggio 1950*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it.
- Ronzitti, N. *Diritto Internazionale*. Settima ed. Torino: Giappichelli, 2023.
- Ruggeri, A. *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno*, in S. Staiano, *Giurisprudenza costituzionale e principî fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006.
- Ruggeri, A. *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti*, in *Consulta online*, 2017.
- Scaccia, G. *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020.
- Schmitt, C. *Verfassungslehre*, Berlin, 1928

Servizio affari internazionali, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona: nota di sintesi*, 2009.
https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/007/092/scheda_20sintesi_20sentenza_20tedesca.pdf.

Slongo, P. *Hegel e lo spirito delle leggi*. Etica e Politica, 18.1, 2016, pp. 275-294.

Ter Kuile, V. L.F.D. *Le problème des dispositions directement applicables des traités internationaux et son application aux traités insituant les Communautés, in Fédération internationale pour le droit européen, Deuxième colloque international de droit européen* – La Haye 1963, N.V. Uitgeverij, 1966.

Villani, U. *Istituzioni Di Diritto Dell'Unione Europea*. 6. riv e aggiornata ed. Vol. 1. Roma: Cacucci, 2020.

Violini, L. e al. *Tra il vecchio e il nuovo. La sentenza Lissabon alla luce dei suoi più significativi precedenti: Solange, Maastricht, Bananen*. ASTRID RASSEGNA, 2009.

Weiler, H. H. J. et. Al. *Constitutional or international? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz*, in *The European Courts and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*, Oxford, 1998.

Ziller, J. *Dialogo, confronto, o contrapposizione tra Corti?* EUROJUS, 2022, pp. 43-55.