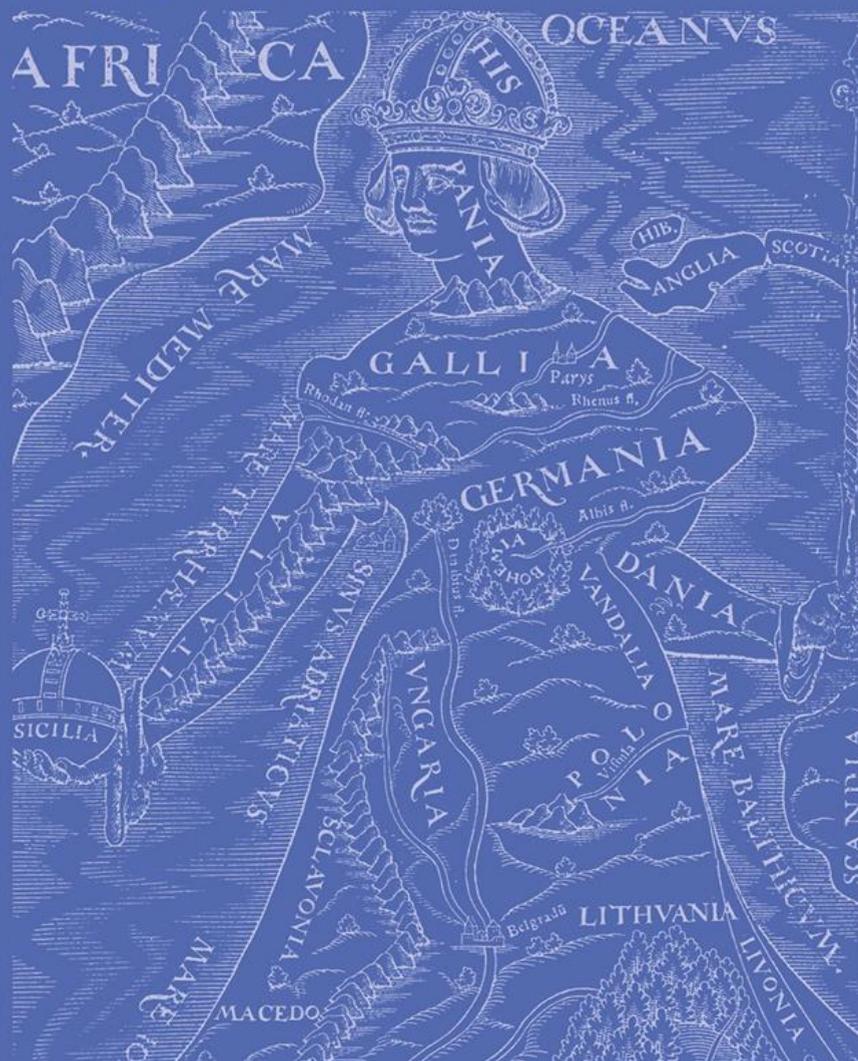


Daniele Pellegrini

I CONTROLIMITI AL PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA NEL DIALOGO TRA LE CORTI

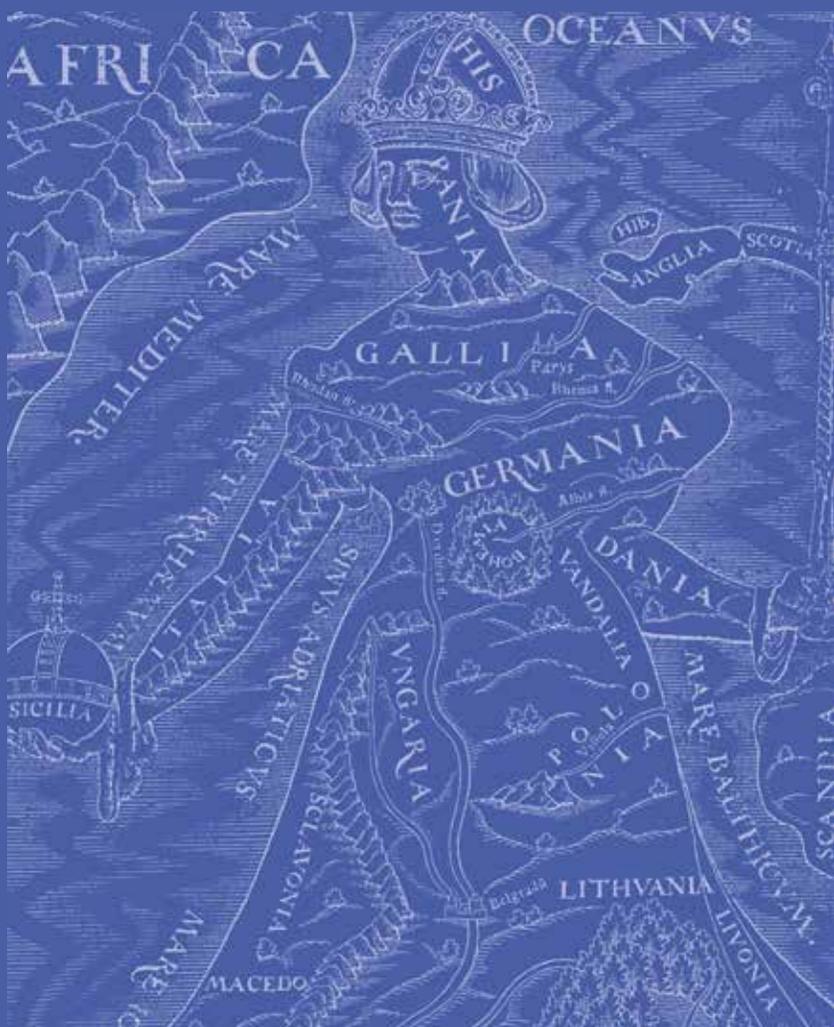
PREMIO RICERCA CITTÀ DI FIRENZE — 2020



Daniele Pellegrini

I CONTROLIMITI AL PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA NEL DIALOGO TRA LE CORTI

PREMIO RICERCA CITTÀ DI FIRENZE — 2020



PREMIO RICERCA «CITTÀ DI FIRENZE»

ISSN 2705-0289 (PRINT) | ISSN 2705-0297 (ONLINE)

– 77 –

PREMIO RICERCA «CITTÀ DI FIRENZE»
Commissione giudicatrice, anno 2020

Marcello Garzaniti, *Presidente della commissione*

Maria Emanuela Alberti

Fabrizio Franco Vittorio Arrigoni

Elena Castellani

Francesco Ciampi

Dimitri D'Andrea

Anna Dolfi

Roberto Ferrise

Anna Lambertini

Roberta Lanfredini

Donatella Lippi

Giovanni Mari

Alessandro Mariani

Paolo Maria Mariano

Simone Marinai

Rolando Minuti

Paolo Nanni

Angela Orlandi

Ilaria Palchetti

Angela Perulli

Giovanni Pratesi

Silvia Scaramuzzi

Irene Stolzi

Daniele Pellegrini

I controlimiti al primato del diritto
dell'Unione europea nel dialogo
tra le Corti

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2021

I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti / Daniele Pellegrini. –
Firenze : Firenze University Press, 2021.
(Premio Ricerca Città di Firenze ; 77)

<https://www.fupress.com/isbn/9788855183512>

ISSN 2705-0289 (print)

ISSN 2705-0297 (online)

ISBN 978-88-5518-350-5 (Print)

ISBN 978-88-5518-351-2 (PDF)

ISBN 978-88-5518-352-9 (XML)

DOI 10.36253/978-88-5518-351-2

Front cover: Sebastian Münster, *Cosmographia Universalis*, 1544.

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI https://doi.org/10.36253/fup_best_practice)

All publications are submitted to an external refereeing process under the responsibility of the FUP Editorial Board and the Scientific Boards of the series. The works published are evaluated and approved by the Editorial Board of the publishing house, and must be compliant with the Peer review policy, the Open Access, Copyright and Licensing policy and the Publication Ethics and Complaint policy.

Firenze University Press Editorial Board

M. Garzaniti (Editor-in-Chief), M.E. Alberti, F. Vittorio Arrigoni, E. Castellani, F. Ciampi, D. D'Andrea, A. Dolfi, R. Ferrise, A. Lambertini, R. Lanfredini, D. Lippi, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano, S. Marinai, R. Minuti, P. Nanni, A. Orlandi, I. Palchetti, A. Perulli, G. Pratesi, S. Scaramuzzi, I. Stolzi.

 The online digital edition is published in Open Access on www.fupress.com.

Content license: except where otherwise noted, the present work is released under Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). This license allows you to share any part of the work by any means and format, modify it for any purpose, including commercial, as long as appropriate credit is given to the author, any changes made to the work are indicated and a URL link is provided to the license.

Metadata license: all the metadata are released under the Public Domain Dedication license (CC0 1.0 Universal: <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode>).

© 2021 Author(s)

Published by Firenze University Press
Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com

*This book is printed on acid-free paper
Printed in Italy*

a Sara e Ludovica

Sommario

Premessa	11
Introduzione	
Contributo per uno studio della dottrina dei controlimiti	15
1. Considerazioni preliminari: l'erompere di nuove forme di conflittualità interordinamentali	15
2. La prospettiva: l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale dell'Unione europea	21
3. Focus: il fatto interpretativo come sede del conflitto costituzionale	24
4. L'oggetto: i controlimiti costituzionali al primato del diritto dell'Unione europea	30
5. Alcuni strumenti teorici: monismo, dualismo, teoria della separazione e pluralismo costituzionale	34
6. Il punto di approdo: esigenza di una ridefinizione del sindacato di costituzionalità sui controlimiti	41
7. Osservazione del fenomeno: il paradigma dei controlimiti "rovesciato" nel <i>legal reasoning</i> della Corte di giustizia dell'Unione europea	47
8. Finalità e piano di lavoro	51
PARTE I	
PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E SINDACATO DI COSTITUZIONALITÀ	
Capitolo 1	
Il sindacato di costituzionalità sui controlimiti	55
1. L'art. 11 Cost. a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione	55

2. L'art. 11 Cost. come fondamento della partecipazione della Repubblica italiana alla Comunità europea: il dibattito in Assemblea costituente	57
3. L'art. 11 Cost. come norma sulla sistemazione dei rapporti tra le fonti e la teoria dei controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea	60
4. L'art. 11 Cost. come espressione di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri valori costituzionali	67
5. Critica ad alcune recenti «svalutazioni» dell'art. 11 nella giurisprudenza interna	69

Capitolo 2

Incontro al limite: il dialogo tra le Corti d'Europa 73

1. Premessa	73
2. La Corte costituzionale italiana come giurisdizione ai sensi dell'art. 267 TFUE	76
3. Rinvio pregiudiziale e controlimiti: anatomia del dialogo tra le Corti	81
4. La Saga Taricco	82
5. (<i>Segue</i>): l'ordinanza n. 24/2017	85
6. (<i>Segue</i>): le conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot nella causa M.A.S.	88
7. (<i>Segue</i>): la sentenza della Corte di giustizia nella Causa C-42/17	92
8. (<i>Segue</i>): la sentenza n. 115 del 2018 della Corte costituzionale italiana	95
9. La Saga OMT/Gauweiler	97
10. (<i>Segue</i>): il rinvio pregiudiziale del BVerfG nel caso OMT/Gauweiler	100
11. (<i>Segue</i>): le conclusioni dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón	102
12. (<i>Segue</i>): la pronuncia della Corte di giustizia nel caso OMT/Gauweiler	104
13. (<i>Segue</i>): la decisione del BVerfG nel caso OMT/Gauweiler	107
14. Il caso Ajos	111
15. (<i>Segue</i>): il rinvio pregiudiziale della Corte suprema danese	113
16. (<i>Segue</i>): le conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot	115
17. (<i>Segue</i>): la decisione della Corte di giustizia nel caso Ajos	116
18. (<i>Segue</i>): la decisione della Corte suprema danese	119
19. Considerazioni interlocutorie sul dialogo fra le Corti d'Europa	120

Capitolo 3

La doppia pregiudizialità: diritti fondamentali all'incrocio tra Costituzione e Trattati 125

1. Premessa: la doppia pregiudizialità nello spettro dei controlimiti	125
2. La sentenza n. 269/2017: una rivoluzione nella doppia pregiudizialità (?)	129
3. Il seguito della sentenza n. 269/2017 nella giurisprudenza di legittimità	132
4. Le decisioni nn. 20 e 63 del 2019: alcuni chiarimenti	136
5. L'ordinanza n. 117/2019: il quarto rinvio pregiudiziale del Giudice delle leggi	138

6. Il caso Bolognesi come esercizio virtuoso del nuovo orientamento in materia di doppia pregiudizialità	140
7. Considerazioni di insieme sulla «svolta» della Corte costituzionale	143
PARTE II	
PRIMATO DELLA COSTITUZIONE E SINDACATO SULLA VALIDITÀ E L'INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA	
Capitolo 4	
La salvaguardia dei principi e dei valori fondanti l'Unione europea	149
1. Premessa: un'ipotesi ricostruttiva	149
2. I valori fondanti la costruzione giuridica sovranazionale contemplati dai Trattati	151
3. I principi strutturali dell'Unione europea e la costituzionalizzazione in via pretoria dell'ordinamento giuridico sovranazionale	155
4. I principi e i valori fondanti l'Unione europea nel sindacato della Corte di giustizia	158
5. (<i>Segue</i>): limiti sostanziali al potere di revisione dei Trattati	159
6. (<i>Segue</i>): le specificità sovranazionali come limite all'azione esterna dell'Unione europea	161
7. (<i>Segue</i>): la tutela dei diritti fondamentali come fondamento dell'Unione europea	163
8. (<i>Segue</i>): esigenze sistemiche e tutela dei diritti contemplati dalle Costituzioni	166
9. (<i>Segue</i>): il valore della « <i>Rule of Law</i> » come limite alle politiche nazionali	169
10. Il dialogo fra le Corti d'Europa come punto di emersione dell'identità europea	172
Capitolo 5	
Un paradigma «rovesciato»: verso un più rigoroso sistema di tutela dei dritti fondamentali?	175
1. L'ascesa dei principi costituzionali nazionali nel sindacato sull'interpretazione e la validità del diritto dell'Unione europea	175
2. (<i>Segue</i>): controlimiti e identità costituzionale nazionale degli Stati membri	176
3. (<i>Segue</i>): controlimiti e tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri	185
4. Considerazioni complessive: verso un'integrazione più stretta dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali?	191
Osservazioni conclusive	195
Bibliografia	203
Ringraziamenti	251

Premessa

Il presente volume intende analizzare la teoria dei «controlimiti»¹ al primato del diritto dell'Unione europea alla luce delle evoluzioni che hanno caratterizzato il quadro normativo e giurisprudenziale comunitario negli ultimi decenni.² Tale teoria, come noto, mira ad arginare l'incidenza costituzionale del diritto sovranazionale, ricercando un punto di equilibrio tra le esigenze connesse al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e la salvaguardia degli «elementi identificativi ed irrinunciabili»³ del nostro ordinamento. Più in particolare, dopo aver ripercorso le principali trasformazioni che hanno riguardato la realtà giuridica dell'Unione europea,⁴ il presente contributo intende sottoporre ad opera di revisione critica il sindacato elaborato dal Giudice delle leggi sulla

¹ L'espressione risale alla celebre opera di P. Barile, *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in Aa.Vv., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. 6, Firenze, 1969, pp. 33-54, spec. pp. 45 ss.

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

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

⁴ Cfr. *infra*, Capitolo introduttivo, spec. paragrafi 1-3.

base di tale teoria, che notoriamente consente uno scrutinio sulle singole norme del diritto sovranazionale attraverso il controllo di costituzionalità sulla legge di ratifica ed esecuzione dei trattati europei.

È opinione diffusa infatti che l'affermarsi in ambito comunitario di un sistema di tutela dei diritti fondamentali e di un tasso di democrazia complessivamente adeguati rispetto alla natura sovranazionale dell'Unione europea, abbiano attenuato le ragioni giustificatrici dell'impostazione delineata dalla nostra Corte costituzionale.⁵ Già da tempo, peraltro, una parte della dottrina evidenzia l'esigenza di una rilettura del sindacato sui controlimiti alla luce dell'intensità raggiunta dal grado di integrazione europea e della sempre maggiore interdipendenza fra gli Stati membri.⁶ Del resto, è innegabile che l'ammissione di un sindacato sui singoli atti delle istituzioni europee o sui relativi provvedimenti di attuazione nazionale da parte di tutte le Corti costituzionali d'Europa rischierebbe di compromettere il primato, l'effettività e l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e, non da ultimo, di pregiudicare i valori internazionalistici espressi da gran parte dei testi costituzionali degli Stati membri.⁷

Raccogliendo tali suggestioni, il presente contributo ha l'obiettivo di verificare criticamente «se» ed «in quale misura» il sistema di cooperazione giudiziaria basato sul meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267* TFUE possa consentire una rilettura del sindacato elaborato dalla Consulta e, più in generale, agevolare la composizione dei conflitti interordinamentali. Per affrontare tali interrogativi, il presente lavoro sarà suddiviso in due parti, una prima dedicata all'approfondimento delle relazioni esistenti tra il primato del diritto dell'Unione europea e il sindacato del Giudice delle leggi e una seconda dedicata, invece, alla

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

⁶ G. Gaja, *La sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 1989 e i «controlimiti» alla superiorità del diritto comunitario*, in Aa.Vv., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, p. 86.

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

disamina delle dinamiche intercorrenti tra le specificità costituzionali degli Stati membri e il sindacato della Corte di giustizia. Tale impostazione metodologica prende le mosse dall'esigenza di osservare le dinamiche interordinamentali da entrambi i punti di vista coinvolti, quello nazionale e quello sovranazionale; soltanto così si è ritenuto possibile offrire una ricostruzione che tenesse adeguatamente in considerazione le complessità della tematica oggetto di indagine.

Dopo aver preliminarmente ripercorso le caratteristiche fondamentali della teoria dei controlimiti e aver contestualizzato l'indagine nell'ambito di una rilettura dei valori internazionalistici espressi dalla nostra Costituzione,⁸ la prima parte del lavoro analizzerà alcune vicende giurisprudenziali caratterizzate dall'uso del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* da parte delle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri,⁹ al fine di verificare, se ed entro quali limiti, il dialogo tra le Corti d'Europa possa agevolare la composizione dei conflitti interordinamentali.¹⁰ La disamina dei rapporti fra le giurisdizioni europee costituirà, peraltro, l'occasione per soffermarsi sull'orientamento inaugurato di recente dalla nostra Corte costituzionale in tema di «doppia pregiudizialità»,¹¹ verificando criticamente la compatibilità della posizione assunta dalla Consulta con i principi espressi dalla giurisprudenza sovranazionale in materia di rinvio pregiudiziale e il contributo che questa impostazione possa apportare allo sviluppo della cooperazione nell'ambito del circuito giurisdizionale dell'Unione europea.¹²

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

⁸ Cfr. *infra*, Parte I, Capitolo 1.

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

¹⁰ Cfr. *infra*, Parte I, Capitolo 2.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza del 14 dicembre 2017, n. 269.

¹² Cfr. *infra*, Parte I, Capitolo 3.

un'impostazione analoga a quella fondante la teoria dei controlimiti quando sono in discussione i tratti fondamentali della realtà comunitaria.¹³

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

¹³ Cfr. *infra*, Parte II, Capitolo 4.

¹⁴ Cfr. *infra*, Parte II, Capitolo 5.

Introduzione

Contributo per uno studio della dottrina dei controlli limitati

1. Considerazioni preliminari: l'erompere di nuove forme di conflittualità interordinamentali

Dopo un periodo di relativa stabilità, dovuto al consolidamento di una serie di regole e principi di derivazione giurisprudenziale,¹⁵ i rapporti tra il

¹⁵ Com'è noto, l'opera di sistemazione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno agli Stati membri ha visto in prima linea la Corte costituzionale italiana e il Tribunale costituzionale federale tedesco. Per una ricostruzione degli attriti emersi nei primi anni Settanta fra la Corte costituzionale italiana, il *Bundesverfassungsgericht* e la Corte di giustizia cfr. J. Coppel - A. O'Neill, *The European Court of Justice: taking rights seriously?*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 669 ss.; in una diversa prospettiva v. J. H. H. Weiler - N. J. S. Lockhart, "Taking Rights seriously" seriously: *The European Court and its fundamental Rights Jurisprudence – Part I-II*, in *Common Market Law Review*, 1995, pp. 51-94 e 579-627. A questo riguardo, cfr. anche O. Pollicino, *Metaphors and Identity Based Narrative in Constitutional Adjudication: When Judicial Dominance Matters*, in *IACL-AIDC Blog*, 27 February 2019, il quale riconosce al Tribunale costituzionale federale tedesco e alla Corte costituzionale italiana una «posizione dominante» in materia di sistemazione dei rapporti tra il diritto dell'Unione europea e gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, tale per cui le loro decisioni sono in grado di influenzare la posizione di gran parte degli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri. La circostanza è sottolineata anche da D. Paris, *Limiting the 'Counter-Limits'*. *National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of EU Law*, in P. Faraguna - C. Fasone - G. Piccirilli

diritto dell'Unione europea e gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri sono nuovamente in discussione. Sempre più frequentemente, infatti, le Corti costituzionali (e supreme) d'Europa evocano «impedimenti di ordine costituzionale»¹⁶ alla preminenza del diritto dell'Unione, prospettando la possibilità di precluderne l'applicazione sul territorio nazionale.¹⁷

Ancorché, ad oggi, i casi in cui le Corti costituzionali degli Stati membri abbiano concretamente impedito l'operatività del diritto dell'Unione europea in ambito interno siano stati del tutto episodici,¹⁸ è indubbio che negli ultimi anni il numero delle Corti che individua limiti al primato del diritto sovranazionale si sia ampliato considerevolmente.¹⁹

(a cura di) *Constitutional Adjudication in Europe Between Unity and Pluralism (special Issue of the Italian Journal of Public Law, vol 10, no. 2, 2018)*, Editoriale Scientifica, pp. 205 ss., spec. pp. 207-208, il quale osserva che, sebbene il riferimento alla giurisprudenza costituzionale degli altri Stati costituisca un'eccezione nel giudizio di costituzionalità sulle leggi, le citazioni diventano quasi la regola in materia di rapporti tra l'ordinamento giuridico europeo e quello degli Stati membri. Si vedano, per esempio, i riferimenti alla giurisprudenza *Solange II* e *Maastricht* del Tribunale costituzionale federale tedesco nella giurisprudenza della Corte costituzionale ceca *Ústavní soud*, sentenza del 26 novembre 2008, 19/08 (*Lisbon I*), paragrafi 116 ss.; e i riferimenti alla giurisprudenza *Honeywell* nella sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 16 novembre 2011, SK 45/09 (*Supronowicz*), paragrafo 2.6.

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

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

¹⁸ Quanto alle applicazioni pratiche delle riserve formulate dagli Stati membri si v. Tribunale costituzionale polacco, sentenza P 7/20 del 14 luglio 2021, consultabile su www.trybunal.gov.pl; *BVerfG*, 2 BvR 859/15, sentenza del 5 maggio 2020, consultabile su www.bundesverfassungsgericht.de; Corte suprema danese, *Case n. 15/14, Ajos A/S c. The Estate left by A*, decisione del 6 dicembre 2016, consultabile in www.supremecourt.dk; Corte costituzionale della Repubblica ceca, *Case 5/12 Pl. Ús*, decisione del 31 ottobre 2010, consultabile in www.usoud.cz. Anteriormente a tali decisioni si v. Corte costituzionale repubblica slovacca, *Case 8/04 Pl. ÚS*, decisione del 18 ottobre 2005, consultabile in www.ustavinsud.sk; Corte costituzionale ungherese, sentenza del 17 maggio 2004, n. 17, consultabile in hunconcourt.hu.

¹⁹ Alcune Corti costituzionali hanno trattato la questione in occasione della ratifica di trattati correlati al processo di integrazione europea. Così è stato, tra gli altri, per il Tribunale costituzionale spagnolo nella decisione relativa al trattato che adotta una costituzione per l'Europa (*Tribunal Constitucional*, decisione del 13 dicembre 2004, n. 1), per la Corte costituzionale polacca nella decisione sul trattato di adesione all'Unione europea (*Trybunal*

L'erompere di nuove forme di conflittualità coinvolge il diritto dell'Unione in molteplici contesti fra i quali il diritto e la procedura penale,²⁰ le regole sulla stabilità finanziaria,²¹ la politica monetaria²² e le

Konstytucyjny, decisione dell'11 maggio 2005, K 18/04) e, più di recente, per la Corte costituzionale belga nell'arresto sul trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità (*Cour constitutionnelle*, sentenza del 28 aprile 2016, n. 62). Altre Corti costituzionali invece hanno chiarito la portata dei limiti costituzionali al primato del diritto dell'Unione europea, nel contesto di procedimenti di legittimità costituzionale di tipo ordinario, come le Corti costituzionali francese (*Conseil constitutionnel*, sentenza del 10 giugno 2004, 2004-496 DC, in materia di economia digitale, e la sentenza del 27 luglio 2006, 2006-540 DC, in materia di diritto d'autore), ceca (*Ústavní soud*, sentenza dell'8 marzo 2006, 50/04, sul regime delle quote zucchero) e ungherese (*Magyarország Alkotmánybírósága*, decisione del 30 novembre 2016, n. 22, in materia di politiche migratorie). Sebbene ciascuna Corte costituzionale abbia stabilito autonomamente i propri modelli di controllo costituzionale del diritto dell'Unione europea, tutte muovono dalla stessa premessa: le limitazioni di sovranità consentite in favore dell'Unione sono condizionate a che il processo di integrazione prosegua in conformità agli elementi identificativi e irrinunciabili degli ordinamenti costituzionali nazionali.

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

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

²² In riferimento alla politica monetaria dell'Unione si vedano i casi *Outright Monetary Transfer* (OMT) e *Quantitative easing* (QE). La vicenda OMT si compone di tre pronunce: la decisione del *Bundesverfassungsgericht* di promuovere il rinvio pregiudiziale: *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 14 gennaio 2014; la decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale: CGUE, C-62/14, *Peter Gauweiler ed altri c. Deutscher Bundestag*, sentenza del 16 giugno

2015, ECLI:EU:C:2015:400; la decisione del *BVerfG* che ha definito la questione da cui era originato il rinvio pregiudiziale: *BVerfG*, 2BvR 2728/13, 21 giugno 2016. Cfr., in argomento, P. Faraguna, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunali costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, pp. 567-600; A. Cardone, *L'obliterazione dello stato di crisi: la Corte UE ri(con)duce le misure "non convenzionali" della BCE al diritto "ordinario" dei Trattati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2015, p. 1533 ss. La vicenda giurisprudenziale sul QE si compone delle seguenti pronunce: la decisione del *BVerfG* di promuovere il rinvio pregiudiziale: 2 BvR 859/15, 18 luglio 2017; la decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale CGUE, C-493/17, *Heinrich Weisse e. a.*, sentenza dell'11 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:815; la decisione del *BVerfG* che ha definito la questione *BVerfG*, 2 BvR 859/15, 5 maggio 2020. Si v. in argomento, fra gli altri, F. Donati, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, in *Eurojus*, 2020, fasc. 3, pp. 170 ss; G. Tesaro, P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Diritto dell'Unione europea - Osservatorio europeo*, 11 maggio 2020; M. Poiars Maduro, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020; L. Binismaghi, *The Judgment of the German Constitutional Court is incomprehensible*, in *LUISS School of European Political Economy*, Policy Brief 25/2020, 15 maggio 2020; J. Ziller, *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemande. A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, in *Eurojus*, n. 2/2020, pp. 151 ss.; Id., *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco*, in *I Post di ASIDUE*, vol. II, n. 1, 7 maggio 2020; D. U. Galetta, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *Federalismi.it.*, 7 maggio 2020, pp. 166 ss.; A. Ferrari Zumbini, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria*, in *DPCEOnline*, 13 maggio 2020; S. Cafaro, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDIBlog*, 8 maggio 2020; P. De Sena, S. D'acunto, *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, in *SIDIBlog*, 14 maggio 2020; M. Wilkinson, *Fight, flight or fudge? First reflections on the PSPP judgement of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020; B. Caravita Di Toritto, M. Condinanzi, A. Morrone, A. M. Poggi, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it.*, n. 14, 13 maggio 2020; A. Ciancio, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to "break the toy" or a new starting point for the Eurozone?*, in *Federalismi.it.*, n. 16, 24 maggio 2020; L. F. Pace, *Il BVerG e la sentenza sul programma PSPP: "c'è della logica in questa follia"? Il prevedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, in *Federalismi.it.*, 27 maggio 2020; M. Siragusa, C. Rizza, *L'"insostenibile leggerezza" del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE*, in *Eurojus*, n. 2, 2020, pp. 208 ss.; M. Lamandini, D. Ramosmunoz, *Monetary policy judicial review by "hysteron proteron"? In praise of a judicial methodology grounded on facts and on a sober and neutral appraisal of (ex ante) macro-economic assessments*, in *EU Law Live*, 20 maggio 2020; P. Mengozzi, *Il rispetto del principio di legalità, la Corte di Giustizia e il controllo delle funzioni tecniche della Banca Centrale Europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, fasc. 1, pp. 132 ss.

misure in materia di asilo e immigrazione,²³ ma più diffusamente riguarda la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia assumendo talvolta i connotati di una vera e propria «*judicial rebellion*»²⁴ nei confronti di decisioni ritenute «costituzionalmente intollerabili»²⁵ per il loro impatto sui principi fondamentali degli ordinamenti nazionali, o perché ritenute esorbitanti dalle competenze attribuite dai Trattati alla Corte di giustizia.

Il fenomeno è senz'altro complesso e frutto di una molteplicità di fattori, tra i quali è possibile sin d'ora annoverare: (i) la progressiva europeizzazione di questioni giuridiche storicamente ancorate alla sovranità statale e la conseguente erosione delle sfere di competenza normativa degli Stati membri;²⁶ (ii) l'affermarsi di «sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali» e il progressivo insorgere di fenomeni *lato sensu* antinomici determinati dalle diverse tecniche interpretative che

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

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

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

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

caratterizzano i due ordinamenti;²⁷ (iii) l'interpretazione estensiva delle regole riguardanti l'ambito materiale di applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;²⁸ e (iv) l'intenzione manifestata di recente da alcune Corti costituzionali europee di riaccentrare presso di sé l'opera di sistemazione dei rapporti tra le fonti dei due ordinamenti, anche attraverso un dialogo frontale con la Corte di giustizia.²⁹

La dimensione giuridica non esaurisce, tuttavia, le ragioni eziologiche di questo scenario;³⁰ del resto, anche un osservatore disattento avrà notato che negli ultimi anni le virtù del processo di integrazione europea sono oggetto di revisione critica, tanto sul fronte tecnico-scientifico,³¹ quanto sul fronte politico-sociale. Più in generale, si sta diffondendo l'idea, a ben vedere riduttiva e ingenerosa, che sia lo stesso fenomeno sovranazionale a minacciare il benessere economico-sociale degli Stati membri.³²

²⁷ Cfr. E. Cannizzaro, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 45-61.

²⁸ Se da un lato lo scopo perseguito dalla Carta europea è quello di offrire un catalogo di diritti di cui tutti i cittadini dispongono nei rapporti con le istituzioni dell'Unione, dall'altro è noto come, per effetto dell'art. 51 della Carta di Nizza, quest'ultimo documento vincoli l'attività degli Stati membri «nell'attuazione del diritto dell'Unione». Tale locuzione ha consentito di attribuire al sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali una portata applicativa amplissima, spesso coincidente e sovrapponibile con lo spazio di intervento riservato ai sistemi nazionali. Cfr. in argomento K. Lenaerts, *Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *EuConst*, 2012, pp. 375 ss.; A. Rosas, *When is the EU Charter of Fundamental Rights applicable at national level?*, in *Jurisprudencija*, 2012, pp. 1269-1288; F. Fontanelli, *The Implementation of European Union Law by Member States Under Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights*, in *Columbia Journal of European Law*, 2014, pp. 194 ss.; M. Dougan, *Judicial review of Member State action under the general principles and the Charter: Defining the 'scope of Union Law'*, in *Common Market Law Review*, 2015, pp. 1212 ss.

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

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

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

³² V. sul punto G. Amato, *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, in *Nuova Antologia*, Vol. 620, Fasc. 2289, gennaio-marzo 2019, pp. 10-18. Cfr. in argomento anche Editorial Comments, *A way to win back support for the European project?*, in *Common*

2. La prospettiva: l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale dell'Unione europea

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

L'opinione, peraltro ancora ampiamente diffusa nella dottrina italiana,³⁵ secondo cui la tutela dei diritti offerta dall'Unione europea avrebbe una prospettiva essenzialmente economicista, appare oggi riduttiva e fuorviante, poiché omette di valorizzare adeguatamente la sempre maggiore apertura dell'Unione europea verso la tutela e la promozione dei diritti fondamentali. Benché sia un fatto incontestabile che, per molto tempo, la tutela dei diritti offerta dai Giudici di Lussemburgo sia stata influenzata da una particolare sensibilità verso le esigenze di mercato,³⁶ è indubbio che la

Market Law Review, Vol. 54, 2017, pp. 1-10.

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

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

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

³⁶ Cfr. in questo senso, M. Luciani, *Il lavoro autonomo della prostituta*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, pp. 398 ss.; v. per una ricostruzione del processo di maturazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, F. Donati, *La intangibilità del dettato costituzionale nazionale alla luce dei recenti sviluppi del processo di integrazione comunitaria*, in P. Caretti - C. Grisolia (a cura di), *Lo Stato Costituzionale. La dimensione nazionale e la*

giurisprudenza sovranazionale, a partire dalla nota decisione *Internationale Handelsgesellschaft*³⁷ sino ad arrivare alla più recente decisione *Schrems*,³⁸ passando per *Rutili*,³⁹ *Ert*,⁴⁰ *Familiapress*,⁴¹ *Carpenter*,⁴² *Schmidberger*,⁴³ *Omega*,⁴⁴ *Kadi*,⁴⁵ e *Dynamic Medien*,⁴⁶ non tema oramai confronti con la giurisprudenza degli Stati membri, e che il tasso di tutela dei diritti garantito dai Giudici europei sia ormai complessivamente adeguato rispetto alla natura sovranazionale dell'Unione.

Del resto la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo nella recente decisione *Avotins c. Lettonia*⁴⁷ ha escluso - confermando la pregressa giurisprudenza *Bosphorus*⁴⁸ - la sindacabilità convenzionale degli atti nazionali attuativi del diritto dell'Unione strettamente vincolante per gli Stati membri, sulla considerazione per cui l'ordinamento giuridico dell'Unione offrirebbe un livello di protezione dei diritti umani complessivamente equivalente a quello richiesto dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (d'ora in poi, "CEDU"). Il processo di valorizzazione dei diritti fondamentali nel circuito sovranazionale non pare, peraltro, ancora giunto a completamento alla luce della prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU che, pur nelle complessità evidenziate dal parere n. 2/13 della Corte di giustizia, costituisce un obiettivo meritevole di attuazione,⁴⁹ specie alla luce della

prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli, Bologna, il Mulino, 2010, 527 ss. Cfr. altresì, G. Morbidelli, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, in A. Predieri - A. Tizzano (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea*, Milano, 2001, pp. 1 ss.; non da ultimo, si v. A. Tizzano, *Qualche considerazione sul versante lussemburghese a proposito dei diritti fondamentali*, in *Il Foro Italiano*, 2017, Parte V, pp. 73-80.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁹ Si v. C. Morviducci, *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: un percorso non ancora concluso*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 3, p. 487, secondo la quale: «la modifica apportata dall'art. 6, co. 2, TUE, [...] per i termini adottati, (l'Unione aderisce alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti

progressiva europeizzazione di tematiche tipicamente ancorate alla sovranità degli Stati membri.⁵⁰

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

Lo stesso Trattato di Lisbona ha peraltro introdotto nel diritto primario dell'Unione una serie di disposizioni volte a rinvigorire la legittimazione democratica della realtà giuridica sovranazionale: il titolo secondo del

dell'uomo e delle libertà fondamentali»), sembra additare un percorso vincolato all'Unione: l'indicativo presente è usato nel TUE, infatti, per enunciare un obbligo, non una facoltà d'agire»; in senso contrario v. R. Baratta, *Accession to the ECHR: the rationale for the prior involvement mechanism*, in *Common Market Law Review*, 2013, pp. 1305 ss.

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

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

Trattato sull'Unione europea oggi riconosce espressamente i principi dell'uguaglianza democratica (art. 9 TUE), della democrazia rappresentativa (art. 10 TUE) e della democrazia partecipativa (art. 11 TUE).⁵² La democraticità del processo di «*decision making*» europeo è stata infine fortificata attribuendo ai Parlamenti nazionali⁵³ - che come noto costituiscono il secondo canale di legittimazione democratica dell'Unione europea - un ruolo attivo sia nell'ambito del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà,⁵⁴ e dunque in ultima analisi del principio di attribuzione, che nelle procedure di revisione dei Trattati.⁵⁵

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

Sebbene dunque l'ordinamento giuridico dell'Unione europea offra oggi un livello di tutela dei diritti fondamentali⁵⁶ e un tasso di democrazia strutturalmente coerenti con gli standard offerti in ambito interno dagli Stati membri (*Strukturelle Kongruenz*),⁵⁷ le Corti costituzionali europee

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

⁵³ Cfr., a tale riguardo, N. Lupo, *National Parliaments in the European Integration Process: Re-aligning Politics and Policies*, in M. Cartabia - N. Lupo - A. Simoncini (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013.

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

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

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

⁵⁷ Il concetto di «*strukturelle kongruenz*» è stato formulato dalla dottrina tedesca per fondare l'elaborazione di limiti alla realizzazione dei valori internazionalistici espressi dal *Grundgesetz*. Cfr. a questo riguardo H. Kraus, *Das Erfordernis struktureller Kongruenz zwischen der Verfassung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und dem Grundgesetz*, in *Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik* (a cura di), *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, II, München, 1953, pp. 545 ss.; W. Thieme, *Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 18, 1959, pp. 50 ss.; P. Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, vol. 23, 1964, pp. 34 ss.; A. Bleckmann, *Nationales und Europäisches Souveränitätsverständnis. Strukturalisched Modelldenken in*

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

A primo acchito questa tendenza può sorprendere: lo stato di avanzamento raggiunto dalla realtà giuridica sovranazionale rende infatti difficile comprendere il «risveglio»⁵⁹ della conflittualità interordinamentale senza ipotizzarne almeno un parziale ripensamento. Ebbene, è ragionevole ritenere che alla «trasformazione dell'Europa»⁶⁰ sia conseguito un

Europäischen Gemeinschaften und in Völkerrecht, in G. Ress (a cura di), *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1980, pp. 30 ss. Come rileva E. Cannizzaro, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, 1991, p. 340, la tesi della *strukturelle Kongruenz* è stata oggetto di numerose critiche da parte della letteratura più sensibile alla necessità di non frapporre ostacoli eccessivamente rigorosi al fenomeno dell'apertura costituzionale. A questo proposito, è stato evidenziato che sarebbe eccessivo pretendere che tutti i fenomeni di integrazione internazionale diano vita a strutture organizzazioni modellate sui principi della Costituzione tedesca. Una prospettiva più idonea sarebbe quella di richiedere il rispetto dei soli principi fondanti l'organizzazione della Repubblica tedesca. Così, H. P. Ipsen, *BVerfG versus EuGH re "Grundrechte"* - *Zum Beshluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts von 29. Mai 1974*, in *Europarecht*, 1975, pp. 11 ss.; N. Lorenz, *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt, 1990, pp. 75 ss.

⁵⁸ Cfr. sulla concezione assolutistica del principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto interno, A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, Vol. 48, pp. 1417-1454, 2011. Per quanto riguarda più in generale i rapporti tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali degli stati membri, v. C. Grabenwarter, *National Constitutional Law Relating to the European Union*, in A. von Bogdandy-J. Bast (a cura di), *Principles of European Constitutional Law*, 2° ediz., Hart, 2010, pp. 83 ss.; P. M. Huber, *Offene Staatlichkeit: Vergleich*, in A. von Bogdandy - P. Cruz Villalón - P.M. Huber (a cura di), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Vol. II, Müller Verlag, 2008, spec. paragrafi 34 ss.; A. M. Slaughter -A. Stone Sweet - J. H. H. Weiler (a cura di), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Hart, 1998; M. Cartabia - B. de Witte - P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, 2005; K. J. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press, 2001; M. Claes, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Hart, 2006.

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

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

«mutamento genetico dei conflitti»: se è vero infatti che gli attriti connotano da sempre l'evoluzione della realtà giuridica europea,⁶¹ le tensioni che caratterizzano l'attuale scenario sovranazionale sono parzialmente diverse rispetto al passato. Le prime frizioni fra l'ordinamento giuridico comunitario e quello degli Stati membri furono la logica conseguenza di un eccessivo scarto valoriale tra la realtà giuridica nazionale e quella dell'Unione europea. Oggi le maggiori criticità si registrano, invece, dove i due ordini normativi hanno acquisito una considerevole specularità.⁶²

Ai primordi dell'esperienza comunitaria la realtà giuridica sovranazionale non contemplava un espresso catalogo di diritti fondamentali e, almeno inizialmente, l'approccio dei Giudici europei fu quello di escludere la rilevanza del dato costituzionale nazionale nel giudizio sull'interpretazione e la validità del diritto comunitario.⁶³ L'Unione europea si è oggi dotata di un proprio sistema di tutela dei diritti fondamentali che «concorre ed interagisce»⁶⁴ con la protezione dei diritti garantita dagli Stati membri, contribuendo alla cosiddetta «tutela multilivello dei diritti fondamentali».⁶⁵ Contrariamente a quanto pronosticabile, questa convergenza non ha determinato la discesa dei conflitti interordinamentali che, anzi, si sono intensificati traslando da un

⁶¹ V. in argomento M. Dani, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Cedam, Padova, 2013; G. Martinico, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 3/2018. Più in generale, in merito ai conflitti nel diritto pubblico, v. R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2007, pp. 11 ss.; G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2012.

⁶² In questo senso si v. O. Scarcello, *Conflicts by Convergence and Deep Disagreements in European Constitutional Law*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 9, issue 1, 2017, il quale postula una trasformazione dei conflitti, da attriti “sulla divergenza” a tensioni “sulla convergenza”; F. Salomoni, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentrato della Consulta. L'integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla “conformità” alla Costituzione e la mera “compatibilità” con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in *federalismi.it*, 17 aprile 2019; v. inoltre T. Broude - Y. Shany (a cura di), *Multi-Sourced Equivalent Norms in International Law*, Oxford, 2011.

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

⁶⁴ Cfr. in questo senso E. Cannizzaro, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti*, cit.

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

piano puramente normativo ad un piano interpretativo.⁶⁶ Dinanzi alla molteplicità dei rimedi a disposizione dell'individuo sono venuti così moltiplicandosi i contrasti sull'estensione e la portata di diritti e principi comuni ad entrambi gli ordinamenti.⁶⁷

La ragione di questa tendenza è presto detta: come è noto, la Corte di giustizia assolve il duplice ruolo di garante dell'unità dell'ordinamento dell'Unione europea e di guardiano della tutela dei diritti fondamentali nel proprio ambito di competenza. La commistione di queste due funzioni consente alla Corte di giustizia di garantire la tutela dei diritti fondamentali, arginando al contempo i rischi di alterazione dell'autonomia dell'Unione europea che potrebbero, per esempio, risultare dalla pretesa di applicare standard di tutela nazionali in ambiti di rilevanza comunitaria.⁶⁸ Di conseguenza i Giudici di Lussemburgo orientano teleologicamente la

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

⁶⁷ A quest'ultimo proposito si v., in particolare, F. Salomoni, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen*, cit.

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

propria interpretazione,⁶⁹ limitando il rischio che una tutela dei diritti «a geometria variabile» possa pregiudicare l'autonomia, l'unità e l'uniforme applicazione del diritto sovranazionale, anche quando ciò possa mitigare gli standard di tutela più elevati applicati a livello nazionale.⁷⁰

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

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

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

⁷¹ Cfr. a tale proposito V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, in *Prima e dopo la Costituzione*, 2015, p. 128, secondo cui: «la costituzione deve essere intesa ed interpretata, in tutte le sue parti, *magis ut valeat*, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere, ripetiamo, di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici e privati»; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, spec. pp. 41-42. Il principio della massima espansione delle garanzie ha fatto breccia nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e sistema CEDU. Cfr. a tale proposito Corte costituzionale, sentenza del 4 dicembre 2009, n. 317 secondo cui «il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti, con la precisazione che nel concetto di massima espansione delle tutele deve essere compreso il necessario bilanciamento con

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

altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall’espansione di una singola tutela, e che tale bilanciamento, in cui si risolve il margine di apprezzamento nazionale, riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea». Fra i commenti a margine della decisione, v. A. Ruggeri, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti fra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; O. Pollicino, *Margine di apprezzamento, art 10, c.1, Cost. e bilanciamento “bidirezionale”: evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

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

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

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

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

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

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

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

per il primato della Costituzione sul diritto internazionale e sovranazionale, una condizione che è da riportare ad un autentico «metaprinzipio» delle relazioni interordinamentali, quello della massimizzazione della tutela dei diritti (e, in genere, dei principi) fondamentali nel loro fare «sistema»».

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

operatività dello scrutinio di costituzionalità sui «controlimiti» aderendo ad un approccio giurisdizionale più rispondente alla realtà giuridica contemporanea.

Se non adeguatamente esercitato il sindacato di costituzionalità sui controlimiti rischia non solo di minare la tenuta del sistema giuridico sovranazionale, ma di porsi in disarmonia con lo stesso quadro costituzionale italiano omettendo di valorizzare adeguatamente il carattere pluralista e internazionalistico della nostra Carta costituzionale.⁷⁷ Del resto è già stato sottolineato come, laddove debitamente circoscritto, il sindacato di costituzionalità sui controlimiti possa contribuire alla maturazione del sistema comunitario innalzando le garanzie dello stato di diritto proprie dell'ordinamento europeo e concorrendo alla creazione di uno spazio giuridico dove i valori comuni siano custoditi e le specificità nazionali adeguatamente tutelate.⁷⁸

Per comprendere quanto appena evidenziato occorre ripercorrere brevemente le caratteristiche essenziali della dottrina dei controlimiti.⁷⁹ Questa teoria mira ad arginare l'impatto costituzionale del diritto comunitario cercando di individuare un punto di equilibrio tra le esigenze connesse al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e la salvaguardia degli elementi «identificativi ed irrinunciabili» della realtà costituzionale nazionale.⁸⁰ La partecipazione italiana all'Unione europea non è tuttavia l'unico fenomeno sullo sfondo del quale tale dottrina è venuta delineandosi. Esigenze analoghe a quelle innescate dal processo di integrazione europea si sono poste infatti anche negli altri casi in cui lo Stato ha limitato la propria sovranità in favore di ordinamenti esterni. Ciò è accaduto con riguardo al diritto concordatario e al diritto

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

⁷⁸ Si v. sul punto D. Paris, *Limiting the 'Counter-Limits'. National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of EU Law*, in P. Faraguna - C. Fasone - G. Piccirilli (a cura di), *Constitutional Adjudication in Europe Between Unity and Pluralism (special Issue of the Italian Journal of Public Law, vol 10, no. 2, 2018)*, Editoriale Scientifica, pp. 205 ss.

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

⁸⁰ Così, F. Donati, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 4.

internazionale consuetudinario,⁸¹ i quali, rispettivamente, in forza degli articoli 7 e 10 Cost., ricevono una speciale copertura costituzionale che consente loro di derogare alla Costituzione.⁸² È proprio con riferimento a questi settori, peraltro, che la teoria dei controlimiti ha trovato concreta attuazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale, prima con la sentenza n. 18 del 2 febbraio 1982 in materia concordataria, e poi con la sentenza n. 238 del 29 ottobre 2014 in materia di diritto internazionale consuetudinario.

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

Per effetto dell'«incidentalità»⁸⁵ tipica del nostro sistema di giustizia costituzionale, ogni qualvolta il giudice comune ritenga che l'applicazione

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

⁸² Di deroga parla R. Guastini, *La sintassi del diritto*, Torino, 2014, p. 300.

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

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

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

di un atto normativo sovranazionale possa determinare una lesione dei principi supremi e dei diritti inviolabili del nostro ordinamento, questi è chiamato a proporre una questione di legittimità costituzionale al Giudice delle leggi. Ne consegue un giudizio di costituzionalità il cui oggetto è rappresentato - in coerenza con l'art. 134 Cost., ma in modo particolarmente pernicioso e artificiale - dalla legge di ratifica ed esecuzione dei trattati europei. Il parametro del giudizio è invece rappresentato dai diritti inviolabili o, più in generale, dai principi costituzionali insopprimibili di volta in volta esposti a rischio di degradazione per effetto della preminenza del diritto dell'Unione. Siffatta impostazione non preclude, peraltro, ad uno scrutinio di costituzionalità sul c.d. «diritto derivato» dell'Unione, che viene realizzato attraverso il vaglio delle norme del trattato che hanno consentito la genesi dell'atto comunitario contrastante con gli elementi irrinunciabili del nostro ordinamento.⁸⁶ Ad oggi tale dottrina non ha mai trovato attuazione esplicita con riferimento al diritto dell'Unione europea,⁸⁷ ma è appena il caso di sottolineare che un'eventuale declaratoria di incostituzionalità della legge di ratifica ed esecuzione dei Trattati europei non determinerebbe l'invalidità della disposizione sovranazionale, bensì l'inapplicabilità della medesima in ambito interno. L'effetto, tutto sommato, non è dissimile da quello che colpisce le fonti nazionali contrarie al diritto dell'Unione che, al ricorso di

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

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

certe condizioni,⁸⁸ sono disapplicate dal giudice comune.⁸⁹

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

Prima di procedere oltre nell'illustrazione della revisione della dottrina dei controlimiti che qui si intende proporre, sembrano opportune alcune precisazioni di carattere terminologico. Una parte significativa dell'approfondimento sarà condotta attraverso la classificazione di orientamenti dottrinali relativi ai rapporti fra ordinamenti; espressioni quali «monismo», «dualismo», «teoria della separazione» e «pluralismo costituzionale» ricorreranno frequentemente rendendone opportuno un chiarimento preliminare.

La dottrina ha storicamente ricostruito i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale secondo due diversi modelli teorici: lo schema «dualista» e quello «monista».⁹⁰ La scuola di pensiero dualista assume che

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

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

⁹⁰ Per una ricostruzione generale delle due diverse teorie sui rapporti tra diritto interno e

l'ordinamento giuridico interno e quello internazionale siano distinti e che ciascuno di essi poggi su fonti di validità diverse.⁹¹ A stretto rigore, l'opzione dualista condiziona l'efficacia interna della normativa internazionale al fatto che la medesima sia riprodotta normativamente negli ordinamenti giuridici nazionali. Il postulato monista assume, invece, l'esistenza di un unico ordinamento giuridico originario, sia esso quello internazionale (monismo internazionalista)⁹² o quello statale (monismo

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

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

⁹² Secondo il monismo internazionalista, il principio unitario su cui si fonda il diritto sarebbe la norma fondamentale di diritto internazionale che sancisce l'obbligatorietà degli accordi e delle consuetudini internazionali. Hans Kelsen è il principale esponente della teoria monista internazionalista, anche se nel tempo è passato da una versione più radicale della sua impostazione, v. sul punto H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrecht*, Tübingen, 1920, ad una versione più moderata, v. Id., *La transformation du droit international en droit interne*, in *Revue gén. De droit public*, 1936, pp. 4 ss; Id., *Principles of International Law*, New York, 1952, pp. 401 ss. L'approccio monista

statalista),⁹³ nei confronti del quale tutti gli altri si pongono come ordinamenti giuridici derivati. Una rigorosa applicazione della tesi monista implica che le norme internazionali possano produrre effetti giuridici interni senza bisogno di recepimento da parte degli ordinamenti giuridici nazionali.

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

internazionalista è rinvenibile anche nel pensiero della Scuola di Vienna, si v. a questo riguardo A. Verdross, *Völkerrecht*, I ed., Springer, Wien, 1937 (IV ed., 1959), J. L. Kunz, *Staatenverbindungen*, Kohlhammer, Stuttgart, 1929 e P. Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts, unter Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis*, Vol. I, Basel, Verl. F. Recht u. Gesellschaft, 1948.

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

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

⁹⁵ Sulla rilevanza dei principi del primato e dell'effetto diretto nell'avanzamento del processo di integrazione europea cfr. F. Donati, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, 29 aprile 2020. Più in generale, si v. altresì G. Gaja - A. Adinolfi, *Introduzione ad uno studio del diritto dell'Unione europea*, 2014, spec. pp. 180-202; J. H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 1999, pp.46-50. Quanto all'esperienza costituzionale italiana, il Giudice delle leggi è andato progressivamente confermando l'effetto diretto di molteplici fonti normative europee: dai Trattati (Corte costituzionale, sentenza del 12 maggio 2017, n. 111) alla Carta dei diritti fondamentali di Nizza (Corte costituzionale,

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

Anche l'ottica separatista adottata dal Giudice delle leggi non è tuttavia così rigorosa come ci si potrebbe attendere. In alcune occasioni, la Corte costituzionale è parsa contraddire l'idea di una netta separazione fra i due

sentenza del 7 novembre 2017, n. 269) dai regolamenti (Corte costituzionale, sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183) alle direttive (Corte costituzionale, sentenza del 15 luglio 1976, n. 182), dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia (Corte costituzionale, sentenza del 16 giugno 1993, n. 285) a quelle di condanna per inadempimento (Corte costituzionale, sentenza del 11 luglio 1989, n. 389).

⁹⁶ La letteratura scientifica sottolinea da tempo ormai come nessuno dei due schemi trovi applicazione concreta negli ordinamenti contemporanei, evidenziando piuttosto la tendenza a contemperare le diverse esigenze espresse dai due modelli. Cfr. a questo riguardo L. Ferrari Bravo, *International and Municipal Law: the Complementarity of Legal Systems*, in R. St. J. Macdonald - D. M. Johnston (a cura di), *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, The Hague-Boston-Lancaster, 1983, pp. 715 ss.

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

⁹⁸ Queste affermazioni sono rinvenibili nelle sentenze della Corte costituzionale del 18 dicembre 1973, n. 183 (*Frontini*) e del 5 giugno 1984, n. 170 (*Granital*). Sull'efficacia «paralizzante» del diritto sovranazionale v. A. Predieri, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità europea*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. pp. 103-121.

ordinamenti svolgendo un'interpretazione armonizzatrice tra principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.⁹⁹ Se si guarda poi alle nuove forme di conflittualità interordinamentale relative alla tutela dei diritti fondamentali, si ha una evidente conferma di quanto precede: se gli ambiti di applicazione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali nazionali e sovranazionale fossero rigorosamente separati, un conflitto fra i medesimi non potrebbe determinarsi: ciascun sistema assumerebbe esclusiva rilevanza nel proprio ambito applicativo.¹⁰⁰

Queste contraddizioni attraggono l'approccio della Consulta al postulato monista,¹⁰¹ dando vita ad alcuni paradossi teorici che hanno portato una parte della letteratura a mettere in discussione l'utilizzo della prospettiva separatista per spiegare gli equilibri raggiunti tra i due sistemi normativi.¹⁰² Si è osservato a tale proposito che se anche «venisse accolta l'ottica monista [...] la prospettazione in termini di competenza [dei rapporti tra i due ordinamenti] sarebbe sempre utilizzabile»¹⁰³ e che il primato del diritto dell'Unione sarebbe ammissibile «anche ipotizzando l'esistenza, all'interno di un unico ordinamento, di due sistemi giuridici che stanno tra di loro in un rapporto non molto differente rispetto a quello [...] tra le fonti statali e regionali».¹⁰⁴

In un certo senso, è in questa stessa prospettiva che si colloca l'elaborazione a livello internazionale della teoria del «*constitutional pluralism*» (o «pluralismo costituzionale»),¹⁰⁵ che prende le mosse

⁹⁹ Si pensi, ad esempio, alla sentenza *Fragd*, in cui il Giudice delle leggi ha proposto un'interpretazione in chiave sovranazionale del diritto alla tutela giurisdizionale che, a rigore di una stretta separazione fra i due ordinamenti, non avrebbe potuto subire alcuna relativizzazione per effetto delle peculiarità del sistema europeo. Così, F. Donati, *La motivazione nella sentenza n. 232 del 1989 ed il "bilanciamento" tra interessi nazionali ed interessi comunitari nel sindacato sui "controlimiti"*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, pp. 494 ss.

¹⁰⁰ È indubbio che i due sistemi di tutela concorrano nella definizione di numerose fattispecie, secondo una serie innumerevole di combinazioni normative. Così, E. Cannizzaro, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 57-58, secondo cui «[sarebbe] proprio da questo continuo intreccio normativo che deriva il concorso fra il sistema di tutela dei diritti fondamentali europeo e quelli nazionali. Il problema di determinare il sistema «competente» di diritti fondamentali si pone, quindi, rispetto ai tanti e variegati rapporti giuridici disciplinati sia da norme europee che norme nazionali».

¹⁰¹ Cfr. in tal senso, A. Predieri, *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e crediti nel quadro della concorrenza comunitaria*, Milano, Vol. I, 1992, p. 189.

¹⁰² Cfr. sul punto, F. Donati, *Sindacato di costituzionalità*, cit., spec. pp. 139-195

¹⁰³ Così A. Predieri, *La giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 113 (corsivo mio).

¹⁰⁴ In questo senso F. Donati, *Sindacato di costituzionalità*, cit., p. 107.

¹⁰⁵ La letteratura in argomento è ormai sconfinata, basti qui rinviare a N. MacCormick,

dall'impossibilità di leggere in termini meramente gerarchici i rapporti fra diritto dell'Unione e diritto interno agli Stati membri, criticando l'ossessione per la sovranità tipica delle tradizionali letture del processo di integrazione europea. Quest'ultime, secondo la celebre espressione di Neil MacCormick, finirebbero per leggere il fenomeno sovranazionale in una prospettiva meramente «*monocular*»¹⁰⁶ incapace di rispecchiare la stretta interdipendenza raggiunta tra gli ordinamenti giuridici nazionali e il sistema giuridico dell'Unione europea. Secondo la dottrina pluralistica una corretta ricostruzione delle dinamiche integrative dovrebbe invece optare per una lettura «eterarchica» delle relazioni interordinamentali; una prospettiva, questa, che se da un lato ha il pregio di descrivere efficacemente le complessità della realtà giuridica contemporanea, dall'altro, in assenza di criteri di sistemazione dei rapporti tra fonti sovranazionali e nazionali universalmente condivisi, apre al rischio di conflitti in grado di minare la tenuta della costruzione europea.

Anche il modello ricostruttivo tracciato dal «*constitutional pluralism*» non è esente da criticità.¹⁰⁷ In letteratura si è osservato, ad esempio, che tale

Beyond the Sovereign State, in *Modern Law Review*, 1993, pp. 1 ss.; Id., *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1999; N. Walker, *Constitutional Pluralism Revisited*, in *European Law Journal*, 2016, pp. 333-355; J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, 1999, spec.; M. P. Maduro, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003; M. Kumm, *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 351-386; M. Avbelj - J. Komárek (a cura di), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart, Oxford, 2012; K. Jaklic, *Constitutional Pluralism in the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2014; D. Halberstam, *Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States*, in *University of Michigan Public Law Working Paper*, 2008 (ripubblicato in J. Dunoff - J. Trachtman (a cura di), *In Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, CUP, Cambridge, 2009, pp. 326-335).

¹⁰⁶ Così, N. MacCormick, *Questioning Sovereignty*, cit., p. 5: «[o]ne thing which it is necessary for jurisprudence or the philosophy of law to do in the present state of affairs is to guard against taking a narrow one-state or Community-only perspective, a monocular view of these things. The difficulty about sovereignty theory is that it seems to point inevitably in that direction».

¹⁰⁷ Per una ricostruzione delle critiche solitamente mosse dalla letteratura scientifica verso la retorica del *Constitutional Pluralism*, v. N. Walker, *Constitutionalism and Pluralism in Global Context*, in M. Avbelj - J. Komárek (a cura di), *Constitutional Pluralism*, cit., pp. 17 ss.; v. anche A. Bobic, *Constitutional Pluralism is not dead: an analysis of interactions between Constitutional Courts of Member States and the European Court of Justice*, in *German Law Journal*, Vol. 18, Issue no. 6, 2017, pp. 1395-1428.

teoria sarebbe priva di un vero e proprio carattere deontico, limitandosi ad una (seppur efficace) descrizione della realtà giuridica attuale.¹⁰⁸ Vi è chi fra l'altro, come Alexander Somek, ha messo in discussione la ricostruzione offerta dal *Constitutional Pluralism*, ritenendola, in ultima analisi, la riproposizione di un monismo di stampo internazionalista.¹⁰⁹ Secondo altri ancora la teoria del *constitutional pluralism* sarebbe al contempo «insostenibile», in quanto fonte di incertezza giuridica,¹¹⁰ ed «ossimorica», nella misura in cui sovrastimerebbe il ruolo delle Corti nella gestione di profondi interrogativi costituzionali correlati alla legittimazione del processo di integrazione europea.¹¹¹

Pur nella consapevolezza di tali limiti, e senza voler in questo modo convalidarne *tuot court* le premesse, il discorso giuridico sul «pluralismo costituzionale» consente di introdurre più efficacemente rispetto alle altre ipotesi ricostruttive, lo studio che qui si propone. La descrizione pluralistica evidenzia, infatti, l'esigenza di una revisione critica di quelle dottrine che possono dar luogo a conflitti costituzionali insanabili e che, se non gestiti adeguatamente, rischiano di minare la tenuta del sistema sovranazionale e, dunque, in ultima analisi, le finalità internazionalistiche delle Costituzioni contemporanee.¹¹²

¹⁰⁸ N. Krisch, *Beyond Constitutionalism: the Pluralist Structure of Postnational Law*, OUP, 2010, p. 70 ss.

¹⁰⁹ Così, A. Somek, *Monism: A Tale of the Undead*, in M. Avbelj - J. Komarek (a cura di), *Constitutional Pluralism*, cit., p. 343-379. In senso contrario, cfr. M. P. Maduro, *Three Claims of Constitutional Pluralism*, in M. Avbelj - J. Komarek (a cura di), *Constitutional Pluralism*, cit. pp. 67-84.

¹¹⁰ Cfr. J. Baquero Cruz, *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, in *European Law Journal*, 2008, Vol. 14, pp. 389-422; D. Kelemen, *On the Unsustainability of Constitutional Pluralism*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, Vol. 23, pp. 136-150; C. Timmermans, *The Magic World of Constitutional Pluralism*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, vol. 10, pp. 349-58.

¹¹¹ V. in questo senso, M. Loughlin, *Constitutional Pluralism: An Oxymoron*, in *Global Constitutionalism*, 2014, vol. 3, pp. 9-30, spec. p. 17; K. Tuori, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015.

¹¹² Questa esigenza è già stata raccolta da alcuni autori che hanno approfondito la tematica del pluralismo costituzionale in chiave normativo/prescrittiva. Tra questi si v. i contributi di M. P. Maduro, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, cit., pp. 501 ss.; e M. Kumm, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, in *European Law Journal*, Vol. 11, n. 3, 2005, pp. 262 - 307.

6. Il punto di approdo: esigenza di una ridefinizione del sindacato di costituzionalità sui controlimiti

L'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale europeo cui si è accennato, unitamente alle premesse teoriche sviluppate *supra*, fanno sì che l'esigenza di un controllo di costituzionalità così rigoroso come quello sui controlimiti sia duramente messa alla prova. Benché l'approccio elaborato dalla Corte costituzionale abbia risposto a lungo ad una logica non priva di razionalità, quest'ultimo si rivela oggi inadeguato e contraddittorio sotto molteplici profili. Inadeguato, poiché così come declinato non valorizza adeguatamente l'«estrovensione»¹¹³ del nostro ordinamento, che pur fu discussa e fermamente voluta - come si vedrà *infra* - dall'Assemblea costituente; e contraddittorio perché, fra l'altro, non tiene conto del fatto che proprio le stesse Corti costituzionali europee hanno fatto pressione affinché l'Unione europea si dotasse di un sistema di tutela dei diritti fondamentali e di un tasso di democraticità complessivamente adeguati.

Già da tempo, peraltro, un'avvertita dottrina sostiene che una moderna teoria dei controlimiti non dovrebbe più, come accadeva nel passato, dirigersi verso le singole norme dell'Unione, proponendo l'accoglimento di un «giudizio di equivalenza globale»¹¹⁴ nel segno della nota giurisprudenza *Solange II - Beshluß* del *Bundesverfassungsgericht*.¹¹⁵ Le più recenti pronunce del Giudice delle leggi,¹¹⁶ come del resto le successive

¹¹³ Cfr. E. Cannizzaro, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2018, spec. pp. 1-4; Id, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, 1991, pp. 351-353.

¹¹⁴ Cfr. in questo senso, G. Gaja, *La sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 1989 e i «controlimiti» alla superiorità del diritto comunitario*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 86, secondo cui le «pressioni per un'uniformità di applicazione del diritto comunitario, e quindi per un giudizio di equivalenza globale del tipo di quello che la Corte costituzionale tedesca ha espresso nella seconda ordinanza "Solange" e che, entro certi limiti, la Corte costituzionale aveva già affermato nella sentenza Acciaierie San Michele [sarebbero destinate ad aumentare con l'avanzamento del processo di integrazione sovranazionale]. È difficile [infatti] per uno Stato essere membro di una Comunità riservandosi di non applicarne alcune regole in ragione di pur fondamentali principi costituzionali».

¹¹⁵ Come noto, il Tribunale costituzionale tedesco, dopo aver in un primo momento elaborato uno scrutinio di costituzionalità sui singoli atti comunitari simile a quello italiano (*Solange I - Beshluß- BVerfG*, 37, 271 decisione del 29 maggio 1974), ha poi sospeso l'esercizio di tale scrutinio, «fintantoché» il sistema europeo, ed in particolare la Corte di giustizia dell'Unione europea, avessero offerto una protezione dei diritti fondamentali almeno equivalente a quella prevista dalla legge fondamentale tedesca (*Solange II - Beshluß - BVerfG*, 73, 339, decisione del 22 ottobre 1986).

¹¹⁶ Cfr., a questo riguardo, i già citati provvedimenti nn. 238/2014, 24/2017 e 115/2018.

decisioni *Maastricht Urteil*¹¹⁷ e *Lissabon Urteil*¹¹⁸ del Tribunale costituzionale federale tedesco, sembrano tuttavia escludere un'imminente sospensione del sindacato sui controlimiti in questi termini.¹¹⁹ Ciò nondimeno, alcune significative novità si affacciano sullo scenario giuridico europeo inducendo a riflettere su ulteriori strumenti di razionalizzazione dello scrutinio di costituzionalità sui controlimiti.

In questa prospettiva desta particolare interesse la volontà manifestata di recente da alcune Corti costituzionali d'Europa di (ri)accentrare presso di sé l'opera di sistemazione dei rapporti fra le fonti sovranazionali e quelle nazionali, anche mediante un dialogo diretto con la Corte di giustizia dell'Unione europea. L'impiego del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* da parte degli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri si è oggi diffuso a tal punto da porre l'esigenza di domandarsi se questo possa offrire spunti per una razionalizzazione della dottrina dei controlimiti. D'altra parte, se da un lato l'instaurazione del dialogo fra le Corti d'Europa si dimostra necessaria alla luce della portata precettiva del principio di leale collaborazione fra le istituzioni sovranazionali e quelle degli Stati membri,¹²⁰ dall'altro la vocazione internazionalistica del nostro

¹¹⁷ *BVerfG* 89, 155, decisione del 12 ottobre 1993. Con tale decisione, il Tribunale costituzionale tedesco ha elaborato la c.d. *ultra-vires review*, riservandosi la facoltà di sindacare eventuali violazioni del principio di attribuzione, arrogandosi, di conseguenza, il controllo sulla *Kompetenz-Kompetenz*.

¹¹⁸ *BVerfG* 123, 267, decisione del 30 giugno 2009. Mediante tale pronuncia, i Giudici di *Karlsruhe* hanno elaborato la c.d. *identity review*, riservandosi la facoltà di sindacare il diritto dell'Unione che sia ritenuto contrario all'identità costituzionale tedesca, da identificarsi ai sensi dell'art. 79(3) *Grundgesetz*.

¹¹⁹ La Consulta ha ribadito il suo approccio nel noto caso *Taricco*. Cfr., Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 2 del considerato in diritto: «l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia. Qualora si verificasse il caso, sommamente improbabile, che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venga meno, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi».

¹²⁰ Cfr. a questo riguardo L. S. Rossi, 2, 4, 6 *TUE... l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: la long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, pp. 859-870, spec. p. 865, secondo cui «[...] la possibilità per gli Stati membri di invocare eccezioni o deroghe alle regole europee in nome del rispetto della loro identità nazionale trova [...] un limite nell'obbligo di leale cooperazione, la cui violazione da parte degli Stati membri può essere sanzionata con un ricorso in infrazione». Più in generale, quanto all'influenza del principio di leale collaborazione sul processo interpretativo del Giudice costituzionale, si pensi, fra l'altro, all'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione. V. CGUE, Causa C-105/2003, *Pupino*, sentenza del 16 giugno 2005,

ordinamento dovrebbe vincolare la Corte costituzionale ad appurare la portata degli obblighi internazionali che la concernono. Un approccio di questo tipo potrebbe quantomeno contribuire all'affermazione di un sindacato sui controlimiti che escluda che un atto normativo dell'Unione europea possa essere dichiarato inapplicabile sul territorio nazionale, senza preoccuparsi della tenuta del sistema sovranazionale, e quindi, della salvaguardia dei valori espressi dall'art. 11 Cost.¹²¹

Per verificare questo assunto è necessario approfondire le dinamiche interpretative tipiche dello scrutinio sui controlimiti. Com'è noto, le tensioni costituzionali determinate dalla preminenza del diritto dell'Unione sul diritto interno si risolvono, in ultima analisi, in un giudizio di bilanciamento tra l'apertura internazionalistica del nostro ordinamento costituzionale e i principi costituzionali esposti a degradazione per effetto della preminenza del diritto dell'Unione.¹²² Si tratta, questo, di un bilanciamento «inter-valore»¹²³ volto al contemperamento di diritti ed interessi ascrivibili a valori costituzionali eterogenei, tutt'altro che infrequente sul versante interno, ma che assume dei connotati peculiari se analizzato nel contesto del sindacato di costituzionalità sui controlimiti così come delineato dalla giurisprudenza della nostra Corte costituzionale.

Anzitutto si pone il problema di verificare la «bilanciabilità» dei cosiddetti «principi supremi dell'ordinamento» e dei diritti inviolabili dell'uomo. Sul punto non è rinvenibile una posizione dottrinale unitaria,¹²⁴

ECLI:EU:C:2005:386.

¹²¹ Cfr., in questo senso, R. Mastroianni, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di "controlimiti" costituzionali: è un vero dialogo?*, in *Federalismi.it*, Editoriale del 5 aprile 2017.

¹²² Sul bilanciamento nel giudizio di costituzionalità della Corte costituzionale italiana *vis-à-vis* il diritto dell'Unione cfr. A. Ruggeri, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2009; V. Sciarabba, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, pp. 3585 ss; E. Cannizzaro, *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, 1° comma, Cost.*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 128 ss. V. però in senso contrario, L. Andretto, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento fra principi fondamentali*, in M. Predazza Gorlero (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2010, pp. 173-200.

¹²³ Cfr. sul punto A. Morrone, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali II, t. 2, 2008* secondo cui il bilanciamento rappresenterebbe una tecnica interpretativa di successo nella risoluzione dei conflitti «inter-valore», tra i quali l'Autore indica anche «i conflitti tra situazioni giuridiche soggettive e interessi obiettivi dell'ordinamento costituzionale». Sull'unità tra bilanciamento e interpretazione costituzionale cfr. A. Ruggeri, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, in *Politica del diritto*, 2006, p. 560.

¹²⁴ Cfr. in senso favorevole alla possibilità di bilanciare i «principi supremi» P. Faraguna,

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

Fermi dunque i tratti tipici del bilanciamento caratterizzante lo scrutinio di costituzionalità sui controlimiti, occorre interrogarsi sui benefici che potrebbero derivare dall'utilizzo del rinvio pregiudiziale nelle dinamiche giurisdizionali determinate dai limiti costituzionali al primato del diritto dell'Unione europea. A questo proposito, come si vedrà *infra*, i dati empirici raccolti consentono ragionevolmente di ritenere che il dialogo fra gli organi di giustizia costituzionale e la Corte di giustizia possa consentire: (i) l'elaborazione di nuove forme di composizione dei conflitti interordinamentali, anche attraverso la rilettura di categorie emerse a livello sovranazionale quali le «tradizioni costituzionali comuni» e «l'identità nazionale insita nella struttura costituzionale degli Stati membri»;¹²⁷ (ii) di

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

¹²⁵ Sembra militare in questo senso l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza del 19 dicembre 1988, n. 1145, p.to 2.1 del considerato in diritto, secondo cui: «[l]a Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali». A tal proposito, si v. da ultimo, L. Castelli, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2021, pp. 454-486, spec. pp. 483 ss.

¹²⁶ Cfr. a questo riguardo Corte costituzionale sentenze del 22 ottobre 2007, nn. 348-349 (c.d. «sentenze gemelle»).

¹²⁷ Sembrano andare in questa direzione le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale italiana, nell'ordinanza n. 24/2017, cit. secondo cui: «naturalmente, la Corte di giustizia non è sollevata dal compito di definire il campo di applicazione del diritto dell'Unione, né può essere ulteriormente gravata dall'onere di valutare nel dettaglio se esso sia compatibile con l'identità costituzionale di ciascun Stato membro. È perciò ragionevole attendersi che, nei casi in cui tale valutazione sia di non immediata evidenza, il giudice europeo provveda a

innalzare l'autorevolezza della Corte di giustizia e delle Corti costituzionali degli Stati membri, ove inserito in un contesto di reciproca comprensione dell'integrazione fra i due ordinamenti;¹²⁸ (iii) una rilettura della dottrina dei controlimiti alla luce del carattere sistemico dell'apertura internazionalista verso la realtà comunitaria; e (iv) di trovare soluzioni più adeguate alle esigenze sottese ai principi costituzionali, consentendo un'eguaglianza di trattamento di situazioni analoghe che invece l'applicazione dei controlimiti non consentirebbe.¹²⁹

L'idea, dunque, è che una sorta di «procedimentalizzazione dialogica»¹³⁰ dello scrutinio di costituzionalità sui controlimiti possa ridurne le aporie. Affinché ciò sia possibile, tuttavia, occorre che la

stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento».

¹²⁸ Il Giudice delle leggi è sembrato muoversi in questa direzione nell'ormai celebre ordinanza 24/2017, cit., proponendo un rinvio pregiudiziale quasi «pedagogico», nel segno di una ricostruzione della struttura pluralistica della realtà giuridica sovranazionale, salvo poi apparentemente abbandonare questa retorica nella successiva sentenza del 31 maggio 2018, n. 115 in risposta alla sentenza della CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit., preferendo una dialettica tipo identitario. Più in generale, sul procedimento come sede del pluralismo cfr. P. Haberle, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma, Laterza, 1994, p. 104.

¹²⁹ Cfr., in questo senso, G. Gaja, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e norme dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc. 4/2018, pp. 1035 ss.

¹³⁰ Sia consentito tracciare un parallelo - alquanto ardito e pur mantenendo i dovuti distinguo - specificando che l'utilizzo del termine «procedimentalizzazione» è, in un certo senso, mutuato da quella letteratura che, occupandosi della legittimazione democratica delle autorità amministrative indipendenti, ne ha proposto una ricostruzione valorizzando la procedimentalizzazione. Cfr. sul punto, S. Cassese, *Negoziare e trasparenza e i procedimenti davanti alle Autorità indipendenti*, in AA.VV., *Il procedimento davanti alle Autorità Indipendenti*, in *Quaderni del Consiglio di Stato* n. 5, Torino, 1999, p. 42, secondo cui «a chi sostiene che le Autorità debbano essere anche politicamente accountable e, quindi, meno indipendenti, può solo risponderci che esse sono in altro modo accountable [...] la loro legittimazione non discende dalla democrazia politica, ma dalla democrazia procedimentale»; e G. Morbidelli, *Sul regime amministrativo amministrativo delle autorità indipendenti*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Quaderno Cesifin n. 6, Torino, 2001, p. 225, secondo il quale «l'ampia procedimentalizzazione [...] funge da antidoto rispetto alla anomala collocazione [delle Autorità amministrative indipendenti] nel sistema costituzionale»; del resto, vi è da tempo chi approfondisce il fenomeno sovranazionale mediante le categorie del diritto amministrativo. Con riferimento alla nota critica sul deficit democratico dell'Unione, vi è chi per esempio ha paragonato l'Unione ad una sorta di agenzia con poteri di regolazione, non molto diversa dalle autorità indipendenti previste negli ordinamenti nazionali. V. G. Majone, *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standard*, in *European Law Journal*, 1998, pp. 5 ss; e A. Moravcsik, *In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 615.

proposizione del rinvio pregiudiziale da parte delle Corti costituzionali degli Stati membri non scada in una semplice rivendicazione di spazio a carattere autoreferenziale. Del resto, se non si vuole che tale rinnovamento sfoci nella creazione di un «*lawyers' paradise*» distaccato dalle esigenze concrete di salvaguardia dei diritti e dei principi fondamentali¹³¹ o in una semplice valvola di sfogo di pretese nazionalistiche, è necessario che questo approccio si inserisca in una rilettura del contesto costituzionale alla luce dello stato di avanzamento del processo di integrazione europea.

In altri termini, il ricorso al rinvio pregiudiziale *ex art. 267* TFUE nell'ambito dello scrutinio di costituzionalità sui controlimiti dovrebbe essere di ausilio per la nostra Corte costituzionale nella determinazione del parametro di costituzionalità in base al quale esercitare il proprio sindacato, che dovrebbe consistere in un «parametro misto» risultante dall'integrazione richiesta dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. Un'impostazione di questo tipo consentirebbe di mitigare il rischio di una deriva autoreferenziale del sindacato di costituzionalità sui controlimiti, anche alla luce del canone dell'interpretazione *magis ut valeant* delle garanzie costituzionali, consentendo, al contempo, di bilanciare le esigenze sovranazionali con i principi costituzionali intangibili esposti a rischio di degradazione per effetto del primato del diritto dell'Unione europea.

Occorre dunque che le Corti costituzionali nazionali prendano sul serio l'utilizzo di tale strumento,¹³² facendone un uso che consenta di valorizzare l'apertura internazionalistica che contraddistingue gran parte degli ordinamenti europei. L'unico modo per limitare l'arbitrarietà insita nell'individuazione di limiti costituzionali alla preminenza del diritto dell'Unione europea è, infatti, quella di inserire il discorso giuridico sui controlimiti in un quadro argomentativo rinnovato, che sia in grado di dar conto dei valori che irradiano il nostro ordinamento costituzionale, primi fra tutti i valori internazionalistici, mitigando la discrezionalità che caratterizza l'opera di individuazione dei principi supremi del nostro

¹³¹ Cfr., in questo senso, R. Mastroianni, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, pp. 4089 - 4101, spec. p. 4100, secondo cui: «[i]n ogni caso in questa forzata ricerca del sistema perfetto di convivenza tra Corti supreme si rischia di tenere in disparte il vero protagonista del sistema, vale a dire il singolo i cui diritti sono in discussione dinanzi ai giudici nazionali, il quale vede le sue esigenze di tutela così [...] sacrificate quantomeno in parte sull'altare del dialogo a tutti i costi tra le corti».

¹³² Sulla necessità di prendere sul serio il dialogo fra le Corti d'Europa, e dunque l'utilizzo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267* TFUE, cfr. M. Cartabia, «*Taking Dialogue Seriously*». *The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union*, in *Jean Monnet Working Paper 12/07*, ora in Id, *Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 5, issue 1, 2009, pp. 5-31.

ordinamento.¹³³

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

L’avvento del dialogo tra le Corti in materia di controlimiti pone la Corte di giustizia dinanzi ad una triplice alternativa: (i) optare per un’applicazione rigorosa del primato del diritto dell’Unione europea, ordinando la disapplicazione delle norme nazionali, anche costituzionali, contrastanti con il diritto sovranazionale;¹³⁴ (ii) salvaguardare le specificità costituzionali degli Stati membri valorizzando con la propria interpretazione le eccezioni agli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Unione europea contemplate dalla normativa sovranazionale;¹³⁵ e (iii) «europeizzare» gli attriti interordinamentali traducendoli in ipotesi di invalidità degli atti normativi dell’Unione, oppure operando «*revirements*» o precisazioni con riferimento a posizioni giurisprudenziali e orientamenti interpretativi assunti in precedenza.¹³⁶

Quanto alla scelta di queste strade l’approccio della Corte di giustizia si è dimostrato sino ad oggi principalmente oscillatorio, variando a seconda delle esigenze di «autonomizzazione» di volta in volta percepite dai giudici europei. In un primo momento, i Giudici di Lussemburgo hanno trattato i conflitti interordinamentali seguendo l’approccio delineato dalla prima

¹³³ P. Barile, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, cit., pp. 213-214, il quale continua «sarebbe stato (e sarebbe tuttora) molto più corretto, giuridicamente, non creare due categorie di norme costituzionali e far salvi tutti i principi costituzionali, in ogni conflitto con le norme di derivazione pattizia». In senso critico verso la distinzione tra norme costituzionali e principi supremi, cfr. tra gli altri, S. Merlini, *La corte costituzionale e il Concordato*, in *Quale giustizia*, 1971, pp. 241 ss.

¹³⁴ V. a questo riguardo, CGUE, Melloni, cit.

¹³⁵ V. a questo riguardo, CGUE, Causa C-208/09, *Sayn Wittgestein*, sentenza del 22 dicembre 2010, ECLI:EU:C:2010:806. Cfr. in argomento G. Di Federico, *L’identità nazionale nazionale degli Stati membri nel diritto dell’Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Napoli, 2018; L. S. Rossi, 2, 4, 6 TUE, cit., spec. pp. 861-865; A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy*, cit.; B. Guastaferrò, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 31, 2012, pp. 263 ss.; F. X. Millet, *Plaider l’identité constitutionnelle de l’État devant la Cour de justice*, in *Quad. cost.*, 4/2018, p. 831 ss.; M. Cartabia, *Commento all’art. 4, par. 2 TUE*, in A. Tizzano, *Trattati dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 23 ss.; e i contributi contenuti in A. Saiz Arnaiz - C. Alcobero Llivina (a cura di) *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge - Antwerp, 2013.

¹³⁶ V. a questo riguardo, CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit.

alternativa: fin dalle celebri decisioni *Costa c. Enel*¹³⁷ e *Internationale Handelgesellschaft*,¹³⁸ i Giudici di Palazzo Kirchberg hanno affermato rigorosamente il primato del diritto dell'Unione europea, escludendo che l'applicazione di standard di tutela più elevati a livello nazionale potesse in alcun modo minare l'autonomia, l'effettività e l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione. Al primo approccio si è poi progressivamente affiancato quello descritto dalla seconda alternativa, in cui la Corte di giustizia ha manifestato la propria disponibilità a farsi carico di specifici valori costituzionali degli Stati membri, ancorché non ascrivibili ad una «tradizione costituzionale comune».¹³⁹ L'avvento del dialogo fra le Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri e la Corte di giustizia, ha poi consentito l'emersione di una «terza via» ai due scenari precedenti, ossia: l'«europeizzazione» dei conflitti mediante il giudizio sull'invalidità e l'interpretazione degli atti comunitari.

La «terza via» rappresenta senz'altro l'opzione preferibile fra le alternative in quanto consente di evitare il riduzionismo della prevalenza di un testo «costituzionale» sull'altro (primato della Costituzione o primato del diritto dell'Unione) mediante un proficuo confronto fra le Corti costituzionali d'Europa e la Corte di giustizia (primato della Costituzione *attraverso* il primato del diritto dell'Unione europea, o *viceversa*). Questo approccio consente, fra l'altro, di guardare al sindacato sovranazionale in un'ottica nuova: l'«incontro al limite»¹⁴⁰ fra le Corti evoca l'immagine di un rovesciamento del paradigma dei controlimiti nel «*legal reasoning*» dei Giudici di Lussemburgo. Ed invero, la Corte di giustizia è posta dinanzi ad un bivio fra il primato del diritto dell'Unione e il primato delle Costituzioni. Un'alternativa di questo tipo innesca nel discorso giuridico della Corte di giustizia interpretazioni e bilanciamenti non dissimili da quelli fondanti la dottrina dei controlimiti. Ebbene, i Giudici di Lussemburgo sono chiamati a valutare quale delle due strade consenta di salvaguardare i valori e i principi fondanti l'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In buona sostanza, se l'accoglimento della prospettiva nazionale pregiudicasse la tenuta del sistema sovranazionale, la Corte di giustizia opterebbe ragionevolmente per una rigorosa conferma della preminenza del diritto dell'Unione; mentre laddove le frizioni evidenziate dagli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri rinvenissero una giustificazione «tollerabile» da parte dell'ordinamento costituzionale europeo, allora la Corte di giustizia opterebbe ragionevolmente per la seconda.

¹³⁷ CGUE, Causa 6/64, sentenza del 15 luglio 1964, ECLI:EU:C:1964:66.

¹³⁸ CGUE, Causa 11/70, cit.

¹³⁹ Cfr. in questo senso, CGUE, *Omega e Dynamic Medien*, cit.

¹⁴⁰ L'espressione è utilizzata da L. Gradoni, *Incontro al limite*, in *SIDIblog*, 29 gennaio 2018.

In questa linea ricostruttiva è possibile intravedere una sorta di circolazione del modello costituzionale dei «controlimiti» a livello sovranazionale che, sotto un punto di vista scientifico, pone l'esigenza di una ricognizione di quei principi e quei valori che possono portare la Corte di giustizia a fornire una risposta negativa ai rinvii pregiudiziali delle Corti costituzionali degli Stati membri. A questo riguardo, si sono già verificate delle ipotesi nelle quali la Corte di giustizia ha fornito risposte negative a quesiti «permissivisti» degli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri; si pensi ad esempio alla celebre decisione *Melloni*, nella quale i Giudici di Lussemburgo hanno interpretato il diritto dell'Unione in senso ostativo a standard di tutela dei diritti nazionali in grado di compromettere l'unità, l'autonomia e l'uniforme applicazione del diritto sovranazionale; o ancora al caso *Ajos*,¹⁴¹ nel quale la Corte di giustizia ha confermato l'efficacia diretta orizzontale dei principi generali del diritto dell'Unione europea, precludendo alla Corte suprema danese l'invocazione di eccezioni derivanti da esigenze di certezza del diritto e dal conseguente principio del legittimo affidamento.

Sebbene queste vicende siano emblematiche e utili per una ricostruzione dell'«identità costituzionale europea», una corretta comprensione del fenomeno necessita uno sguardo trasversale alla giurisprudenza della Corte di giustizia, non necessariamente limitato alle pronunce sollecitate dai rinvii pregiudiziali delle Corti costituzionali degli Stati membri. Come gli ordinamenti giuridici nazionali, anche l'ordinamento comunitario ha conosciuto l'individuazione di una serie di principi fondamentali su binari teorici eterogenei.¹⁴² Si pensi alla celebre saga *Kadi*,¹⁴³ alle sentenze *Achmea*,¹⁴⁴ *Akerberg Fransson*,¹⁴⁵ *Zambrano*¹⁴⁶ o al *Parare n. 2/13*.¹⁴⁷ Un

¹⁴¹ CGUE, C-441/14, sentenza del 19 aprile 2016, ECLI:EU:C:2016:278. Cfr. i commenti di R. Holdgaard - D. Elkan - G. K. Schaldemose, *From co-operation to collision: the ECJ's Ajos ruling and the Danish Supreme Court's refusal to comply*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 17-53; U. Sadl - S. Mair, *Mutual disempowerment: case C-441/14 Dansk Industri, acting on behalf of Ajos A/S v Estate of Karsten Eigil Rasmussen and case no. 15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v The Estate left by A*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, Vol. 13, pp. 347-368; F. Picod, *Non-discrimination en fonction de l'âge dans un litige entre particuliers*, in *La Semaine Juridique - édition générale*, 2016, n° 17 pp. 871 ss.

¹⁴² Si v. in argomento A. V. Bogdandy, *Founding Principles of EU Law. A Theoretical and Doctrinal Sketch*, in *European Law Journal*, Vol. 16, Issue 2, p. 95-111.

¹⁴³ CGUE, Cause C-402/05 P e C-415/05 P, cit.

¹⁴⁴ CGUE, Causa C-284/16, sentenza del 6 marzo 2018, ECLI:EU:C:2018:158.

¹⁴⁵ CGUE, Causa C-617/10, sentenza del 26 febbraio 2013, ECLI:EU:C:2013:105.

¹⁴⁶ CGUE, Causa C-34/09, sentenza del 8 marzo 2011, ECLI:EU:C:2011:124.

¹⁴⁷ CGUE, Parere del 18 dicembre 2014, cit.

ulteriore contributo alla graduale definizione di una tavola di valori e principi irrinunciabili per l'ordinamento sovranazionale è offerta, indirettamente, dalle recenti decisioni adottate dalla Corte di giustizia per fronteggiare la crisi della «*Rule of law*», così come la programmata fuoriuscita del Regno Unito dalla realtà sovranazionale.¹⁴⁸

Più in generale, nella recente sentenza *X.C., Y.B. e Z.A.*,¹⁴⁹ la Corte di giustizia ha elaborato un vero e proprio statuto costituzionale dell'Unione europea qualificando esplicitamente come principi fondanti: (i) il fatto di derivare da una fonte autonoma costituita dai Trattati; (ii) il primato del diritto dell'Unione europea su quello interno agli Stati membri;¹⁵⁰ (iii) l'effetto diretto delle disposizioni europee recanti obblighi chiari, precisi ed incondizionati;¹⁵¹ nonché (iv) la tutela dei diritti fondamentali garantita al suo interno, così come individuati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalle tradizioni costituzionali comuni e dai trattati internazionali ratificati dalla maggioranza degli Stati membri.¹⁵² A questi, si sommano indubbiamente: (v) il principio della «*rule of law*»,¹⁵³ e (vi) la

¹⁴⁸ A questo riguardo, destano particolare interesse le pronunce CGUE, Causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, sentenza del 27 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:117 e CGUE, C-216/18 PPU, *Minister of Justice c. L.M.*, sentenza del 25 luglio 2018, ECLI:EU:C:2018:586, in virtù delle quali i Giudici di Palazzo *Kirchberg* hanno sottolineato che il requisito dell'indipendenza dei Giudici attiene al «contenuto essenziale» del diritto fondamentale ad un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'art. 2 TUE, segnatamente, del valore della *Rule of law*. Nella stessa linea ricostruttiva, suscita notevole interesse la recente sentenza CGUE, C-621/18, *Andy Wightman et a. c. Secretary State for Exiting the European Union*, sentenza del 10 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:999, ricca di riferimenti alla giurisprudenza precedente della Corte di giustizia, quella, per chiarirsi, in cui il Giudice dell'Unione usa apertamente una terminologia costituzionalistica, inaugurata con la celebre sentenza CGUE, Causa 294/83, *Les Verts*, sentenza del 23 aprile 1986, ECLI:EU:C:1986:166.

¹⁴⁹ CGUE, Causa C-234/17, sentenza del 24 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:853.

¹⁵⁰ Cfr., in tal senso, CGUE, *Costa*, cit.; CGUE, *Internationale Handelsgesellschaft*, cit., p.to 3; CGUE, *Parere 1/91* (Accordo SEE – I), del 14 dicembre 1991, ECLI:EU:C:1991:490, p.to 21; e CGUE, *Parere 1/09*, dell'8 marzo 2011, ECLI:EU:C:2011:123, p.to 65; e CGUE, *Melloni*, cit., p.to 59.

¹⁵¹ Cfr., in questo senso, CGUE, Causa 26/62, *van Gend & Loos*, sentenza del 5 febbraio 1963, ECLI:EU:C:1963:1, pag. 23; CGUE, *parere 1/09*, cit., p.to 65; e CGUE, *parere 2/13* cit., p.to 166.

¹⁵² V., in questo senso, CGUE, *ERT*, cit., p.to 41; CGUE, Causa C-299/95, *Kremzow*, sentenza del 29 maggio 1997, ECLI:EU:C:1997:254, p.to 14; CGUE, *Schmidberger*, cit., p.to 73; CGUE, *Kadi*, cit., p.ti 283 e 284; e CGUE, *parere 2/13*, cit., p.to 169.

¹⁵³ V., in questo senso, CGUE, *Minister of Justice c. L.M.*, cit., p.to 48; CGUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., p.to 31 giurisprudenza ivi citata.

cittadinanza europea e i diritti ad essa correlati.¹⁵⁴

Come si avrà modo di sottolineare, una disamina trasversale di questa giurisprudenza delinea l'esistenza di un «meta-valore» - una specie di «*grundnorm*» - che assume nella gerarchia delle fonti europee una posizione sostanzialmente preminente¹⁵⁵ e che a nostro avviso offre spunti sufficienti per ipotizzare una sorta di «rovesciamento» del paradigma dei controlimiti a livello sovranazionale. Si tratta, questo, di un fenomeno non del tutto passato inosservato in dottrina,¹⁵⁶ ma che manca ancora oggi di una ricostruzione unitaria, come già avvenuto, sul versante interno, per la dottrina dei controlimiti.

8. Finalità e piano di lavoro

Alla luce di quanto precede, il presente volume intende far luce sui mutamenti che hanno coinvolto gli attriti interordinamentali caratterizzanti lo spazio giuridico europeo e sull'approccio dialogico intrapreso di recente da alcune Corti costituzionali d'Europa. Il lavoro sarà suddiviso in due parti: (i) una prima dedicata all'approfondimento delle relazioni esistenti tra il primato del diritto dell'Unione e il sindacato di costituzionalità del Giudice delle leggi; e (ii) una seconda parte dedicata, invece, alla disamina delle dinamiche intercorrenti tra il primato della Costituzione degli Stati membri e il sindacato della Corte di giustizia sulla validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione.

La prima parte sarà a sua volta suddivisa in tre capitoli: un primo capitolo volto a porre in evidenza l'evoluzione della dottrina dei controlimiti e l'esigenza di una sua ridefinizione attraverso una rilettura dell'art. 11 Cost. Il secondo capitolo sarà dedicato ad una disamina delle vicende giurisprudenziali che hanno visto l'instaurazione di un dialogo fra le Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri e la Corte di giustizia in materia di controlimiti. Il terzo capitolo, infine, sarà incentrato sull'orientamento inaugurato di recente dalla Corte costituzionale italiana in materia di doppia pregiudizialità, verificando criticamente il contributo che questa impostazione può dare allo sviluppo di un moderno sindacato di costituzionalità sui controlimiti.

¹⁵⁴ V. in questo senso, CGUE, *Zambrano*, cit.

¹⁵⁵ Sul punto R. Mastroianni, *La garanzia dei valori nell'azione esterna e il ruolo della Corte di giustizia*, in E. Sciso - R. Baratta - C. Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016.

¹⁵⁶ Cfr. sul punto A. Ruggeri, «Tradizioni costituzionali comuni» e «controlimiti», *tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2003, pp. 104-105.

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

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

PARTE I
PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E
SINDACATO DI COSTITUZIONALITÀ

Capitolo 1

Il sindacato di costituzionalità sui controllimiti

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

Organizzare una riflessione sull'interpretazione evolutiva che ha contraddistinto i primi settanta anni di vita dell'art. 11 Cost. è affare tutt'altro che semplice.¹⁵⁷ Occorre prima di tutto delimitare il campo di

¹⁵⁷ La letteratura sull'art. 11 Cost. è ormai sconfinata. Cfr., fra gli altri, N. Lupo, *L'art. 11 come "chiave di volta" della costituzione vigente*, in *Rassegna Parlamentare*, 2020, fasc. 3, pp. 379-418; R. Mastroianni, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Editoriale, 3/2018; E. Cannizzaro, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, cit.; L. Gianniti, *I Costituenti e l'Europa*, in *federalismi.it*, 1 agosto 2018; P. Faraguna, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. Cortese - C. Caruso - S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 63-97; L. Bonante, *Costituzione italiana: art. 11*, in P. Costa - M. Salviati (a cura di), *Costituzione italiana: i principi fondamentali*, Roma, 2018; L. Carlassarre, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2013; N. Ronzitti (a cura di), *L'art. 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; M. Cartabia - L. Chieffi, *Art. 11*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006; R. Bin, *Art. 11*, in V. Crisafulli - L. Paladin (a cura di), *Commentario Breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 69 ss.; M. Luciani, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, pp. 557 ss.; S. Pajno,

indagine; benché l'art. 11 Cost. non sia formalmente suddiviso in commi, tale disposizione contempla due diverse parti: (i) una prima concernente i principi che orientano la posizione della Repubblica italiana in relazione alla guerra; e (ii) una seconda relativa alla partecipazione dello Stato italiano a realtà ed organizzazioni internazionali che comportano limitazioni di sovranità.¹⁵⁸

Pur nella consapevolezza dell'unità logica di tale disposizione,¹⁵⁹ le considerazioni che seguono si concentreranno *ratione materiae* sulla seconda parte dell'art. 11 Cost., con particolare riferimento alla partecipazione della Repubblica italiana all'Unione europea. Nel perimetro di indagine appena evidenziato ci proponiamo l'obiettivo di approfondire la centralità dell'art. 11 Cost. nella legalità costituzionale contemporanea, chiarendone la posizione di principio fondamentale in grado di orientare la

L'integrazione comunitaria e il parametro di legittimità, Torino, 2001; C. Pinelli, *Costituzione e principio di esclusività*, Milano, 1990; A. Tizzano, *L'integrazione europea dalla Costituente alla Commissione bicamerale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, pp. 795 ss.; C. P. Mori, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, pp. 773 ss.; G. Sperduti, *Sulle «limitazioni di sovranità» secondo l'art. 11 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1978, pp. 473 ss, ora in Id., *L'ordinamento italiano e il diritto comunitario*, Padova, 1981, pp. 1 ss.; A. Cassese, *Lo Stato e la comunità internazionale (gli ideali internazionalistici del costituente)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, artt. 1-12, 1975 pp. 461 ss.; G. Barile, *Limiti alla attuazione dei diritti europei e stranieri nell'ambito della Comunità statale*, in *Comunicazioni e studi*, XII, 1966, pp. 92 ss.; G. Pau, *Le norme di diritto internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1968, pp. 249 ss.; G. Treves, *Le limitazioni di sovranità ed i trattati internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pp. 561 ss.; L. Sico, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11*, in *Diritto internazionale*, 1966, pp. 297 ss.; G. Sacerdoti, *L'efficacia del diritto delle Comunità europee nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1966, pp. 108 ss.; A. Migliazza, *Le comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964, pp. 142 ss.; R. Monaco, *Limiti della sovranità dello Stato e organizzazioni internazionali*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, p. 539 ss.; T. Perassi, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Milano, 1952, p. 11 ss.

¹⁵⁸ L'art. 11 Cost. è oggi pacificamente annoverato nel gruppo delle cosiddette «*European clauses*», ossia quelle previsioni contemplate in gran parte delle Costituzioni degli Stati membri, attraverso le quali le democrazie europee hanno acconsentito alle limitazioni di sovranità necessarie all'operatività delle istituzioni comunitarie. Per una panoramica esaustiva di tipo comparatistico, cfr. M. Claes, *Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las clausolas europeas en las Constituciones nacionales: evolucion y tipologia*, in M. Cartabia - B. de Witte - P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea*, cit., pp. 123 ss.

¹⁵⁹ Cfr. in questo senso L. Carlassarre, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, cit., spec. paragrafo 4.

lettura dell'intero testo costituzionale.¹⁶⁰ La disamina che ci approntiamo a svolgere consentirà di mettere in luce alcuni argomenti interpretativi che saranno d'ausilio per l'individuazione di una risposta ai quesiti che trascendono trasversalmente questa prima parte del lavoro.

Seppur nella consapevolezza del margine di approssimazione e del relativismo che inevitabilmente inerisce ad operazioni di questo tipo, proveremo ad individuare quattro «punti» sulla «linea»¹⁶¹ storica dei primi 70 anni dall'approvazione dell'art. 11 Cost.: (i) un primo punto, che precede l'entrata in vigore della Costituzione, riguardante il dibattito intervenuto fra i Costituenti; (ii) un secondo, che si è dipanato principalmente tra gli anni '70 e '80 della nostra esperienza costituzionale, relativo all'interpretazione dell'art. 11 Cost. come norma di sistemazione dei rapporti tra fonti interne e sovranazionali; (iii) un terzo, che si pone oggi in modo dirompente dinanzi all'acuirsi della conflittualità interordinamentale, inerente all'esigenza di interpretare l'art. 11 Cost. come una norma espressiva di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri valori costituzionali; e (iv) un quarto dedicato alla disamina di alcune recenti «svalutazioni interpretative»¹⁶² dell'art. 11 Cost. nella giurisprudenza italiana.

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

Appena un anno prima dall'inizio dei lavori dell'Assemblea costituente Piero Calamandrei auspicò l'inserimento nella futura Costituzione repubblicana di talune «ammorsature giuridiche».¹⁶³ L'espressione alludeva a certe componenti strutturali che gli architetti dell'epoca erano

¹⁶⁰ Cfr., in questo senso, Corte costituzionale sentenza *Frontini*, cit., p.to 4 del considerato in diritto. V. anche L. Carlassare, *L'art. 11 nella visione dei costituenti*, cit., la quale qualifica l'art. 11 Cost. come un «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale italiano, per ciò stesso insopprimibile.

¹⁶¹ P. Grossi, *Storicità del diritto*, Napoli, 2006, p. 9: «lo storico del diritto ha, secondo me, la funzione primaria di fungere da coscienza critica del giurista di diritto positivo. Costui ha di fronte quel punto fisso della linea, che è il diritto vigente, e spesso, isolandolo e immobilizzandolo, è troppo proteso ad assolutizzarlo. Lo storico del diritto deve richiamarlo alla elementare ma salvante verità che quel punto non è qualcosa di distaccato e di distaccabile ma anzi ben inserito in una linea che nasce prima, prosegue fino all'oggi e addirittura continua verso il futuro».

¹⁶² Cfr. a questo riguardo, R. Mastroianni, *L'art. 11 Cost.*, cit., p. VIII - XII.

¹⁶³ L'espressione è utilizzata da P. Calamandrei, *Costituente italiana e federalismo europeo*, in *Corriere d'informazione*, vol. I, n. 96, 11 settembre 1945, ripubblicato in Id, *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Vallecchi Editore, Firenze, 1995, pp. 165-170.

soliti lasciare nella parte superiore di pareti destinate a fungere da appoggio per successive costruzioni. L'auspicio del futuro costituente era che la nuova Costituzione contemplasse delle disposizioni di principio in grado di consentire ed incoraggiare la partecipazione della Repubblica italiana ad organizzazioni internazionali ispirate al valore della pace fra i popoli.

Non sorprende dunque che l'apertura internazionalistica della Carta costituzionale sia stata un argomento assai dibattuto in seno all'Assemblea costituente.¹⁶⁴ Le principali forze politiche ivi rappresentate erano accomunate da una significativa sensibilità verso i valori della comunità internazionale, che veniva percepita come una garanzia contro i totalitarismi e i bellicismi che avevano contrassegnato la prima metà del Novecento. Come sottolineato da un'avvertita dottrina, l'universalismo cattolico e l'aspirazione all'avvicinamento fra i popoli ben si affiancavano all'internazionalismo ideologico di comunisti e socialisti, alla loro sentita esigenza di collaborazione politica con le grandi potenze democratiche, trovando piena corrispondenza nelle motivazioni ideologiche dei partiti minori, in particolare nell'ideale federalista del partito repubblicano e del partito d'azione.¹⁶⁵

L'unità politica si palesò immediatamente nei lavori della I Sottocommissione della Commissione del Ministero per la Costituente, ove si levarono due sole voci discordi: quella dell'On. Mario Cevolotto (membro dell'«Unione democratica Nazionale»), che cambiò posizione nel prosieguo dei lavori, e quella del monarchico On. Roberto Bencivenga (esponente del «Blocco della Libertà»)¹⁶⁶ La linea di pensiero della maggioranza fu efficacemente espressa dall'On. Camillo Corsanego, secondo cui:

«[...] fare una Costituzione moderna che finalmente rompa l'attuale cerchio di

¹⁶⁴ Si v. al riguardo, L. Gianniti, *I Costituenti e l'Europa*, cit.; Cfr. altresì, P. Faraguna, *Costituzione senza confini?* Cit., p. 64, nota 3, il quale fa notare come la letteratura concentrata sul contesto genetico della Costituzione abbia frequentemente trattato in maniera marginale la discussione dell'Assemblea costituente riguardante la dimensione internazionale e sovranazionale della Costituzione italiana.

¹⁶⁵ Così, L. Carlassarre, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, cit., paragrafo 1.

¹⁶⁶ Cfr. a questo riguardo, A. Cassese, *Lo Stato e la comunità internazionale*, cit., il quale sottolinea che l'on. Cevolotto «si oppose alla norma prospettata rilevando che questa contemplava una materia che doveva essere riservata piuttosto a “trattative e rapporti internazionali”: “farne cenno nella Costituzione vorrebbe dire cristallizzare una materia che è di per sé stessa mutevole”»; l'on. Bencivenga invece si esprime affermando che «dato che negli articoli della Costituzione è (sic) un principio etico, morale ed un impegno di leale osservanza, io non credo opportuno inserire quella parte dell'art. 4, che potrà trovare invece più opportuna sede in dichiarazioni di Governo».

superbia e di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere dall'altro un'autorità superiore che dirima le controversie [avrebbe significato ...] mettere la Repubblica fra i pionieri del diritto internazionale».¹⁶⁷

La dimensione europea comparve più volte nel dibattito costituente e in fasi diverse dei lavori: in Sottocommissione, in Commissione e in Assemblea. È possibile trovare un primo riferimento alla realtà giuridica europea nei resoconti stenografici della seduta della I Sottocommissione del 3 dicembre 1946, in cui l'on. Umberto Tupini - nel contesto di un dibattito sull'allora articolo 5 del progetto di costituzione (poi art. 4, art. 10 e nel prosieguo art. 11) - si dichiarò a favore della creazione degli «Stati Uniti d'Europa». La discussione si riaprì successivamente in seno alla Commissione per la Costituzione,¹⁶⁸ presso la quale l'On. Emilio Lussu presentò un emendamento affinché l'allora art. 4 del progetto menzionasse esplicitamente le organizzazioni europee.¹⁶⁹

L'emendamento venne bocciato dalla Commissione per la ragione indicata dall'On. Aldo Moro che, pur dichiarandosi d'accordo sulle premesse della proposta dell'On. Lussu, la giudicò superflua ritenendo il riferimento ad organizzazioni internazionali comprensivo delle istituzioni europee.¹⁷⁰ Il progetto dell'allora art. 4 fu dunque presentato all'Assemblea costituente privo di riferimenti alla realtà giuridica europea. La questione fu però avanzata nuovamente in seno all'Assemblea Costituente dall'On. Celeste Bastianetto che, in tal sede, propose l'introduzione dopo le parole «limitazioni di sovranità necessarie» di un riferimento all'«Unità d'Europa», così argomentando:

«se in questa Carta costituzionale potremo inserire la parola “Europa”, noi incastoneremo in essa un gioiello, perché inseriremo quanto vi è di più bello per la civiltà e per la pace dell'Europa. Perché badate, onorevoli colleghi, dal punto di vista economico questa Europa non si scinde più; dal punto di vista politico-militare nemmeno si scinde più; dal punto di vista politico vediamo già che i partiti politici

¹⁶⁷ C. Corsanego, seduta del 3 dicembre 1946. *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VI, p. 753.

¹⁶⁸ Commissione per la Costituzione, adunanza plenaria, 24 gennaio 1947.

¹⁶⁹ V. a tale riguardo, *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VI, p. 166. Nello specifico, l'emendamento proposto dall'On. Lussu suggeriva la sostituzione dell'espressione «l'organizzazione internazionale» con la dizione «l'organizzazione europea ed internazionale».

¹⁷⁰ *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., p. 166.

hanno una grande funzione in questa unità europea». ¹⁷¹

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

«in questo momento storico un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini d'Europa. Limitarci a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano partecipare all'organizzazione internazionale». ¹⁷²

Il silenzio della Carta costituzionale sulla realtà giuridica europea è quindi frutto dell'esigenza di evitare limitazioni esterne sul piano della cooperazione internazionale, scongiurando fraintendimenti che avrebbero potuto minare alleanze con paesi non afferenti al continente europeo, primi fra tutti gli Stati Uniti. Fu dunque il timore di compromettere i già precari equilibri internazionali d'epoca post-bellica a scoraggiare un esplicito richiamo costituzionale all'Unità europea. Questa prudenza non intendeva certamente pregiudicare la partecipazione ad un'eventuale costruzione politica europea che, a ragione, è stata poi ricondotta all'art. 11 Cost., rivelatosi nel prosieguo un'«ammorsatura giuridica» in grado di offrire un solido appiglio per una costruzione sovranazionale affatto scontata all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione.

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

Il ruolo dell'art. 11 Cost. come norma di sistemazione dei rapporti fra diritto interno e diritto comunitario compare per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale nelle celebri decisioni n. 14/1964¹⁷³ e n.

¹⁷¹ C. Bastianetto, *Assemblea Costituente*, seduta del 24 marzo 1947

¹⁷² M. Ruini, *Assemblea Costituente*, seduta del 24 marzo 1947.

¹⁷³ Corte costituzionale, sentenza *Costa c. Enel*, cit. Cfr. a margine della decisione, M. Bon Valsassina, *Considerazioni sulla sent. n. 14 del 1964*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 133 ss; L. Paladin, *Il sindacato della Corte costituzionale sull'utilità della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 145 ss; M. Mazziotti Di Celso, *Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'ENEL*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 443 ss.; R. Monaco, *Diritto comunitario e diritto interno davanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1964, I, pp. 1312 ss; N. Catalano, *Portata dell'art. 11 Cost. in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee*, in *Foro italiano*, 1964, I, pp. 465 ss.; A. Migliazza, *La nazionalizzazione dell'energia elettrica e il diritto delle comunità europee*, in *Foro padano*, 1964, IV, col. 17-22; F. Bile, *Questione di legittimità costituzionale e contrasto tra legge interna e Trattato*

98/1965.¹⁷⁴ In questa prima fase l'approccio del Giudice delle leggi è di tipo conservativo: benché percepiti come promanazione diretta delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost., i trattati istitutivi delle Comunità europee vengono ricostruiti dalla Corte costituzionale come dei comuni accordi internazionali ed il conflitto tra diritto comunitario e diritto interno è affidato, in linea con l'approccio dualistico, al criterio cronologico «*lex posterior derogat priori*».

Pur presentando significative affinità le due decisioni afferiscono a tematiche distinte. Mentre la prima attiene alla sistemazione dei rapporti fra le fonti primarie del nostro ordinamento e le fonti normative di derivazione sovranazionale,¹⁷⁵ la seconda riguarda la diversa problematica della compatibilità costituzionale della normativa comunitaria.¹⁷⁶ Entrambe le questioni sono risolte dalla Consulta riconoscendo all'art. 11 Cost. mero valore permissivo, senza attribuire al diritto comunitario una resistenza passiva maggiore rispetto a quella riconosciuta agli atti normativi utilizzati per il suo recepimento nell'ordinamento giuridico nazionale.

La lettura dell'art. 11 Cost. offerta dalla Corte costituzionale muta radicalmente con la celebre decisione n. 183/1973.¹⁷⁷ In primo luogo, viene

istitutivo della CEE, in *Giustizia civile*, 1964, III, pp.101-103; A. Loiodice, *La legge di esecuzione di un trattato internazionale nel sistema delle fonti normative*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, II, pp.1120-1138.

¹⁷⁴ Corte costituzionale, sentenza *Acciaierie San Michele*, cit. Cfr. a margine della pronuncia i commenti di M. Mazziotti Di Celso, *Commento alla sentenza n. 98 del 1965 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 1336 ss.; M. Berri, *Ordinamento comunitario e ordinamento interno*, in *Giustizia civile*, 1966, pp. 56 ss.; F. Durante, *Diritto interno e diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1966, pp. 56-64; N. Catalano, *Osservazione a Corte costituzionale 27 dicembre 1965, n. 98*, in *Foro italiano*, 1966, Col. 8-12; A. Migliazza, *Giudizio di legittimità costituzionale e giudizio innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto processuale*, 1966, pp. 308-319; G. Di Ciommo, *Chronique de jurisprudence italienne*, in *Journal du droit international*, 1968, pp. 364-366;

¹⁷⁵ Nello specifico, la questione di legittimità costituzionale verteva sull'asserito contrasto tra la legge istitutiva dell'E.N.E.L. e la legge di ratifica ed esecuzione del trattato istitutivo della Comunità economica europea. L'oggetto del giudizio era dunque rappresentato da una disposizione di legge nazionale, mentre il parametro di giudizio individuato dal giudice remittente era l'art. 11 Cost.

¹⁷⁶ Nello specifico, la questione di legittimità costituzionale verteva sull'allegato contrasto fra la legge di ratifica e di esecuzione del trattato istitutivo della C.E.C.A. e la stessa Costituzione italiana. Nella seconda fattispecie, dunque, l'oggetto del giudizio fu la legge di ratifica ed esecuzione del trattato istitutivo della CECA, mentre il parametro di giudizio gli artt. 102 e 113 Cost.

¹⁷⁷ Corte costituzionale, sentenza *Frontini*, cit. Cfr. a margine della decisione i commenti di P. Barile, *Il cammino comunitario*, cit.; R. Monaco, *La costituzionalità dei regolamenti comunitari*, in *Foro italiano*, 1974, I, 1, pp. 315-323; Id., *I regolamenti comunitari e la*

superata la ricostruzione dell'art. 11 Cost. come mera norma permissiva¹⁷⁸ o programmatica,¹⁷⁹ sottolineando che «non a caso [tale disposizione] venne collocata tra i “principi fondamentali” della Costituzione, segna[ndo] un chiaro e preciso indirizzo politico». In secondo luogo, è chiarito il confine delle limitazioni di sovranità già accennato nella citata decisione *Acciaierie San Michele*, evidenziando che è da escludersi che «siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma [...], possano

Costituzione italiana (a proposito della sentenza n. 183 del 1973 della Corte Costituzionale), in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1973, pp.1-13; M. Berri, *Riflessioni sul conflitto di norme comunitarie con leggi interne posteriori e sulla legittimità costituzionale dell'ordinamento comunitario*, in *Giustizia civile*, 1974, III, pp. 410-419; F. Sorrentino, *Regolamenti comunitari, riserva di legge e garanzie costituzionali*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1974, pp. 245-263; P. Mengozzi, *Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, pp.708-729; G. Panico, *La legittimità costituzionale della normativa comunitaria di effetto diretto: luci ed ombre della sentenza c.c. 183/73*, in *Rivista di diritto europeo*, 1974, pp. 201-233; D. Maltese, *Problemi dell'ordinamento comunitario e limiti di costituzionalità del sistema. Osservazioni sulla sentenza n. 183 del 1973 della Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Udina. Diritto internazionale - Storia delle relazioni internazionali*, 1975, tomo I, pp. 463-491; Id, *Regolamenti comunitari, riserva di legge e garanzie costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1974, I, pp. 865 ss.

¹⁷⁸ Secondo questa interpretazione, accolta peraltro dal Giudice delle leggi nella nota sentenza *Costa c. Enel*, cit., l'art. 11 Cost. non esprimerebbe valori internazionalistici, limitandosi ad ammettere la ratifica e l'esecuzione mediante legge ordinaria di accordi internazionali idonei ad incidere profondamente sull'ordinamento costituzionale. Cfr. a questo riguardo, G. Balladore Pallieri, *Competenza della Corte costituzionale riguardo al diritto delle Comunità europee*, in *Diritto internazionale*, 1966, p. 255; A. Bernardini, *Regolamento comunitario e legge statale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1969, p. 321; P. Caretti, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, p. 68; G. Strozzi, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983, p. 63 ss; G. L. Tosato, *I regolamenti delle Comunità europee*, Milano, 1965; G. Sacerdoti, *L'efficacia del diritto delle Comunità europee nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1966, p. 106 ss; A. Migliazza, *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964, p. 142 ss;

¹⁷⁹ V. sulla questione M. Bon Valsassina, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955, p. 18. Fra gli autori che negano la possibilità che la partecipazione italiana al processo di integrazione comunitario possa determinare delle deroghe costituzionali alla luce dell'art. 11, in quanto norma programmatica priva di un vero e proprio contenuto valoriale, cfr. A. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, 11° ed., Milano, 1976, p. 493 ss; M. Miele, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951, p. 30; L. Sico, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 Costituzione*, in *Diritto Internazionale*, 1966, p. 297 ss; G. Vedovato, *I rapporti internazionali dello Stato*, in P. Calamandrei - A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950, I, p. 96 ss; G. Pau, *Le norme di diritto internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1978, p. 270; A. Nocerino-Grisotti, *Note sull'inserimento e la qualificazione della normativa comunitaria derivata nell'ordinamento italiano*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1979, pp. 23-34.

comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana».

In questa seconda fase, dunque, il rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale da parte del diritto comunitario si pone come pre-condizione di costituzionalità della partecipazione italiana al processo di integrazione europea. Sebbene infatti la Corte costituzionale riconosca «efficacia obbligatoria» (*rectius* “primato”) e «immediata applicabilità» del diritto comunitario, quest'ultima si riserva un sindacato di costituzionalità sulla legge di ratifica dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea, nella sua totalità, volta a verificare la rispondenza delle «incidenze costituzionali»¹⁸⁰ del diritto comunitario ai principi supremi e ai diritti inviolabili dell'uomo sanciti e salvaguardati dal nostro sistema costituzionale.

L'impostazione delineata dalla sentenza *Frontini* viene confermata poco dopo dalla decisione n. 232/1975,¹⁸¹ con la quale è precisato il dovere del

¹⁸⁰ Sull'incidenza costituzionale dell'Unione europea cfr., tra gli altri, M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995; R. Bin - P. Caretti - G. Pitruzzella (a cura di), *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, spec. pp. 235-256; P. Costanzo - L. Mezzetti - A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014; P. Bilancia, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law: the European Union after the Lisbon Treaties*, Milano, 2012; A. Von Bogandy - J. Bast (a cura di), *Principles of European constitutional law*, Oxford, 2011; M. Cartabia - J. H. H. Weiler (a cura di), *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000; F. Sorrentino, *Profili costituzionali dell'integrazione europea*, Torino, 1995; M. Cappelletti - A. Pizzorusso (a cura di), *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, 1982. Si v., da ultimo, A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *federalismi.it*; E. Longo, *Gli effetti indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2018.

¹⁸¹ Corte costituzionale, sentenza del 30 ottobre 1975, n. 232. Cfr. a margine della decisione B. Conforti, *Regolamenti comunitari, leggi nazionali e Corte Costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 1976, I, pp. 542-547; M. Berri, *Il preteso potere del giudice di disapplicare leggi interne illegittime, perché riprodotte di regolamenti comunitari*, in *Giustizia civile*, 1976, IV, pp. 3-6 (ora in Id, *Preteso potere del giudice ordinario di disapplicare leggi interne costituzionalmente illegittime, perché riprodotte di regolamenti comunitari direttamente applicabili*, in A.a. V.v., *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milano, 1977 pp. 13-23; F. Sorrentino, *Brevi osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie: incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 3239-3247; Id, *Osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie: incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1976, I, pp. 233-242; R. Monaco, *Norma comunitaria e norma di legge interna successiva*, *Il Foro italiano*, 1975, I, pp. 2662-2666; C. E. Costanza, *Regolamenti comunitari e norme nazionali nella sentenza n. 232 del 30 ottobre 1975 della Corte Costituzionale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1976, pp. 132-140; C. D'Antone, *Illegittimità costituzionale consequenziale e leggi di recezione*

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

La linea di intervento tracciata nella decisione *Industrie Chimiche Italia Centrale* viene modificata poco dopo dalla celebre decisione n. 170/1984,¹⁸²

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

¹⁸² Corte costituzionale, sentenza *Granital*, cit. Fra gli altri commenti, si vedano i contributi di P. Mori, *La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale sui rapporti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, pp. 773-788; G. Demuro, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pp. 2366-2395; G. Napoletano, *Diritto comunitario e diritto italiano nella sentenza no. 170-84 della Corte Costituzionale*, in *Comunicazioni e studi*, 1985, pp. 353-395; A. Ruggeri, *Comunità europee, Stato e regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte Costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 433-455; A. Tizzano, *La Corte Costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo...*, in *Il Foro italiano*, 1984, I, pp. 2063-2074; G. Gaja, *New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law*, in *Common Market Law Review*, 1990, pp. 83-95; G. Gemma, *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, pp. 1222-1234; G. Sperduti, *Una sentenza innovativa della Corte Costituzionale sul diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1984, pp. 263-268; M. Berri, *Composizione del contrasto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Giurisprudenza italiana*, 1984, I, Sez. I, pp. 1521-1526; A. Barav, *Cour constitutionnelle italienne et droit communautaire: le fantôme de Simmenthal*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1985, pp. 313-341; M. Maresca, *Prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1984, II, pp. 1073-1082; P. A. Capotosti, *Questioni interpretative della attuale giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987,

con la quale, a seguito delle pressioni del giudice comunitario,¹⁸³ la Consulta riconosce al giudice comune il potere di «disapplicare» il diritto interno contrastante con le norme di diritto comunitario dotate di effetto diretto. Con la sentenza *Granital*, dunque, la portata delle limitazioni di sovranità consentite dal nostro ordinamento si consolida ulteriormente, sino ad ammettere il «ritrarsi» dell'normativa interna, quale ne sia la natura, negli ambiti di competenza comunitaria a favore dell'immediata applicazione del diritto sovranazionale.

Nella successiva decisione n. 232/1989,¹⁸⁴ la Consulta è chiamata a fronteggiare la nota pronuncia *Roquette I* della Corte di giustizia¹⁸⁵ e, richiamando la pregressa giurisprudenza *Frontini* e *Granital*, coglie l'occasione per puntualizzare la portata del sindacato sui controlimiti, riservandosi la facoltà di verificare «se una qualsiasi norma del trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana».¹⁸⁶ All'esito di questa decisione il sindacato di

I, pp. 3810-3824.

¹⁸³ CGUE, C-106/77, *Amm. finanze c. S.p.A. Simmenthal*, cit.

¹⁸⁴ Corte costituzionale, sentenza *Fragd*, cit. Tra i numerosissimi commenti cfr. F. Donati, *La motivazione nella sentenza n. 232 del 1989*, cit.; M. Lugato, *La limitazione nel tempo degli effetti delle pronunce di invalidità di regolamenti comunitari nel giudizio della Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, 1990, I, pp. 322-325; H. G. Schermers, *The Scales in Balance: National Constitutional Court v. Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 1990, pp. 97-105; M. Cartabia, *Nuovi sviluppi nelle "competenze comunitarie" della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, pp. 1012-1023; Id., *The Italian Constitutional Court and the Relationship between the Italian Legal System and the European Community*, in *Michigan Journal of International Law*, 1990, pp. 173-203; L. Daniele, *Costituzione italiana ed efficacia nel tempo delle sentenze della Corte di giustizia comunitaria*, in *Il Foro italiano*, 1990, I, pp. 1855-1860; G. Gaja, *New Developments in a Continuing Story*, cit.; G. Gaja, *La sentenza della Corte Costituzionale n. 232 del 1989*, cit.; V. Angiolini, *Trasformazione dei «principi fondamentali» della Costituzione italiana in confronto al diritto comunitario*, in V. Angiolini - N. Marzona (a cura di), *Diritto comunitario-diritto interno: effetti costituzionali e amministrativi*, Padova, 1990, pp. 32 ss.; Id., *I "principi fondamentali" della Costituzione italiana corrono (non senza pericoli) sul filo del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, pp. 143-156; E. Cannizzaro, *Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le Corti Costituzionali italiana e tedesca*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, pp. 372-379; L. Azzena, *Corte costituzionale e Corte di giustizia CEE a confronto sul tema dell'efficacia temporale delle sentenze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, pp. 688-724; A. Caiola, *Una sentenza controversa in tema di rapporti fra diritto interno ed ordinamento comunitario con riferimento ai diritti fondamentali*, in *Diritto comunitario e degli scambi commerciali*, 1992, pp. 119 ss.

¹⁸⁵ CGUE, Causa 138/1979, sentenza del 29 ottobre 1980, ECLI:EU:C:1980:249.

¹⁸⁶ *Ivi*, p.to 3.1 del considerato in diritto.

costituzionalità sui controlimiti si configura come un controllo su qualsiasi norma dei trattati europei, con la conseguenza che un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale determina l'inapplicabilità in ambito interno della singola disposizione europea e non invece la fuoriuscita della Repubblica italiana dal processo di integrazione europea. La decisione in parola supera pertanto la pregressa giurisprudenza *Frontini*, secondo la quale l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale doveva essere l'intera legge di esecuzione. I controlimiti, inizialmente concepiti come parametro di validità delle limitazioni di sovranità consentite ai sensi dell'art. 11 Cost., divengono così limiti alla preminenza del diritto dell'Unione europea.

La Corte costituzionale torna sull'art. 11 Cost. come norma di sistemazione dei rapporti tra le fonti interne e sovranazionali con le note decisioni 348 e 349 del 2007 (c.d. «sentenze gemelle»),¹⁸⁷ svolgendo una distinzione tra le regole di sistemazione che riguardano i rapporti tra le fonti del diritto interno, da una parte, e le fonti dell'Unione e della CEDU, dall'altra. In questa occasione, la Corte costituzionale torna a precisare che l'adesione dell'Italia alla CEDU non può essere ricondotta all'art. 11 Cost. «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale»,¹⁸⁸ mentre tale disposizione consente di riconoscere alle norme dell'Unione efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento.

¹⁸⁷ Cfr. su tali decisioni, M. Cartabia, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3564-3574; R. Cafari Panico - L. Tomasi, *Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e diritto dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 186-204; A. Guazzarotti, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3574-3579; F. Donati, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2008; L. Cappuccio, *La Corte costituzionale interviene sui rapporti tra convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 2008, I, pp. 47-50; M. Luciani, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Il Corriere giuridico*, 2008, pp. 201-205; F. Ghera, *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario)*, in *Il Foro italiano*, 2008, I, pp. 50-54; R. Conti, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU: prima fermata verso Strasburgo*, in *Il Corriere giuridico*, 2008, pp. 205-222; V. Sciarabba, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3579-3591; E. Bartoloni, *Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento italiano?*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 511-531.

¹⁸⁸ Corte costituzionale, sentenza del 22 dicembre 1980, n. 188.

Il Giudice delle leggi è tornato recentemente ad occuparsi dell'art. 11 Cost. con la nota ordinanza n. 24/2017 e la decisione n. 269/2017.¹⁸⁹ Entrambi i provvedimenti saranno analizzati più diffusamente nel prosieguo; per quel che qui interessa, è sufficiente sottolineare che, benché le due decisioni richiamino la pregressa giurisprudenza della Corte costituzionale, entrambe presentano significativi elementi di novità: (i) l'ordinanza n. 24/2017 rappresenta il primo rinvio pregiudiziale in materia di controlimiti; e (ii) la decisione n. 269/2017 modifica parzialmente l'impostazione della Consulta in materia di «doppia pregiudizialità», riconoscendo ai giudici comuni la facoltà di sollevare prioritariamente una questione di legittimità costituzionale allorché una norma interna si ponga contemporaneamente in contrasto con la Costituzione e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ovvero una norma di diritto sovranazionale che presenti una «singolare connessione» con essa.

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

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

A ben vedere le incidenze del diritto dell'Unione europea sul diritto interno, così come le limitazioni costituzionali che ne circoscrivono la portata, non sembrano presupporre necessariamente la separazione fra gli ordinamenti per trovare giustificazione normativa. Orbene, l'art. 11 Cost., anziché essere interpretato come una fonte di ripartizione materiale di competenze tra lo Stato e l'Unione,¹⁹⁰ può essere ricostruito come una

¹⁸⁹ Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit.

¹⁹⁰ Così pare essere confermato da Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 6 del considerato in diritto: «[è] perciò ragionevole attendersi che [...] il giudice europeo provveda a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale. Compete poi a ciascuno di questi ordinamenti stabilire a chi spetti tale verifica. La Costituzione della Repubblica italiana, a tale proposito, la rimette in via esclusiva a questa Corte, e bene hanno

norma espressiva del principio fondamentale dell'apertura internazionalistica della Repubblica italiana, che richiede all'interprete - «come imperativo costituzionale»¹⁹¹ - un bilanciamento con gli altri principi costituzionali in conflitto. Non a caso la tesi dottrinale che riconosceva all'art. 11 Cost. un valore meramente programmatico o permissivo è stata ormai superata dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi, che considera l'art. 11 espressione di un «chiaro e preciso indirizzo politico», e dunque di valori costituzionali che la Repubblica italiana è tenuta a perseguire nell'ambito dell'esercizio della sua soggettività giuridica internazionale.

Le limitazioni di sovranità consentite dalla disposizione in parola rappresentano lo stesso strumento mediante il quale gli obiettivi e le finalità consacrate dall'art. 11 Cost. debbono essere perseguite dallo Stato.¹⁹² Ne consegue la legittimità costituzionale di leggi di ratifica ed esecuzione di trattati internazionali che, perseguendo finalità di pace fra i popoli e le nazioni, comportino ragionevoli delimitazioni dei principi costituzionali che potrebbero impedirne la realizzazione. Il perseguimento dei valori internazionalistici consacrati all'art. 11 Cost. pone dunque l'esigenza di armonizzare l'apertura della Costituzione con gli altri valori costituzionali con essa contrastanti. Ciascun accordo internazionale, pertanto, determina differenti limitazioni di sovranità a seconda: (i) del rigore con il quale siano perseguite le finalità espresse dall'art. 11 Cost; e (ii) della portata delle competenze devolute a livello internazionale dai trattati.¹⁹³

perciò fatto i rimettenti a investirla del problema, sollevando una questione di legittimità costituzionale». Ebbene, la ricostruzione offerta del Giudice delle leggi, pare segnare una linea di demarcazione tra quello che spetta alla Corte di giustizia e quello che spetta alla Corte costituzionale. Cfr. in tal senso, G. Mobilio, *Dal caso Taricco al redde rationem tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2015, pp. 1009-1012.

¹⁹¹ Cfr., in questi termini, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, 1970, pp. 95 ss, spec. p. 102.

¹⁹² Sull'art. 11 Cost. come vincolo per la Repubblica italiana alla realizzazione dei valori internazionalistici cfr. F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Corte di giustizia*, cit., p. 93 ss; G. Barile, *Limiti alla attuazione dei diritti europei*, cit., spec. p. 104 ss.; R. Monaco, *Diritto delle Comunità europee e diritto interno*, Milano, 1967, p. 209 ss.; M. Mazziotti, *Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'ENEL*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 444 ss.

¹⁹³ In quest'ottica, come rileva F. Donati, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 232: «non sembra dubbio che anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite miri al perseguimento dei valori internazionalistici tutelati dalla nostra Costituzione e pertanto rientri nel campo di applicazione dell'art. 11. Ma da essa discendono limitazioni di sovranità meno penetranti rispetto a quelle connesse all'adesione alla Comunità, che costituisce un'organizzazione sovranazionale cui il trattato istitutivo attribuisce l'esercizio di funzioni

In questa prospettiva è stata avvertita in letteratura l'esigenza di sottoporre a revisione critica l'idea per cui l'art. 11 Cost. avrebbe esaurito in se stesso l'individuazione dei «*fini*» e dei «*confini*» dell'apertura internazionalistica del nostro ordinamento costituzionale.¹⁹⁴ Al contrario l'art. 11 Cost. sarebbe da interpretare come «norma di conflitto» tra valori costituzionali eterogenei, da risolversi per il tramite di operazioni interpretative di «bilanciamento», in grado di armonizzare i diversi valori costituzionali di volta in volta messi in tensione dal fenomeno sovranazionale. Oltre a giustificare l'impatto del diritto dell'Unione sul diritto costituzionale interno, comprese le sue parti fondamentali, questo approccio consentirebbe di mitigare i problemi correlati alle incidenze costituzionali del diritto comunitario in coerenza con il principio di rigidità della Costituzione.¹⁹⁵

Gli attriti tra i valori costituzionali nazionali e sovranazionali potrebbero essere risolti nella maggior parte dei casi sulla base di un'interpretazione armonizzatrice di carattere «inter-valoriale».¹⁹⁶ Laddove non sia possibile risolvere il contrasto tra valori internazionalistici ed altri valori costituzionali sulla base di una interpretazione armonizzatrice, uno dei due termini di raffronto finirà necessariamente per prevalere sull'altro. Tuttavia, anche quando si verificasse una prevalenza dei valori internazionalistici sui principi costituzionali nazionali non potrebbe parlarsi di una deroga al principio di rigidità della Costituzione, trattandosi di un conflitto tra valori che si svolge all'interno e nel rispetto del quadro costituzionale.

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

Recentemente è emersa in alcune pronunce di Corti italiane un'interpretazione dell'art. 11 Cost. in stretta contraddizione con quanto sottolineato finora. Un esempio di questo approccio è senz'altro rinvenibile

normative, esecutive e giurisdizionali, tradizionalmente di competenza esclusiva dello Stato».

¹⁹⁴ Cfr. in questo senso, F. Donati, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 233; E. Cannizzaro, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, cit. pp. 328 ss.; G. Barile, *Limiti alla attuazione dei diritti europei*, cit., pp. 98 ss., secondo cui l'art. 11 Cost. opererebbe nel senso di escludere un conflitto fra una norma ordinaria che ne concretizza i valori e gli altri valori costituzionali.

¹⁹⁵ Cfr., in senso non dissimile, G. Amato, *L'elasticità delle Costituzioni rigide*, in *Nomos*, 1/2016, pp. 1-6.

¹⁹⁶ A questo proposito, cfr. quanto già detto *supra*.

nella controversa vicenda giudiziaria che ha seguito l'approvazione della cosiddetta «riforma Franceschini»¹⁹⁷ in materia di accesso ai concorsi pubblici.¹⁹⁸ Nello specifico, l'art. 14, comma 2-*bis*, della riforma in parola ha consentito la partecipazione dei cittadini europei, non italiani, alla selezione pubblica indetta per la copertura del ruolo di dirigente di alcuni musei nazionali.

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

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

«chiarire se sussistano o meno i presupposti per disapplicare in parte qua il D.P.C.M. 7 febbraio 1994, n. 174 (per la parte in cui riserva ai soli cittadini italiani i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo) e il D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (il quale ha espressamente ribadito e

¹⁹⁷ Art. 14, comma 2-*bis*, del d.l. 84/2014, convertito in l. 106/2014.

¹⁹⁸ La vicenda in commento è segnalata da R. Mastroianni, *L'art. 11 preso sul serio*, cit., pp. VII-XII.

richiamato le limitazioni di cui al d.P.C.M. 174, cit.), previa valutazione di coerenza della richiamata normativa secondaria nazionale con gli artt. 51 e 54 della Costituzione e con la normativa eurounitaria».

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

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

Quanto precede costituisce un evidente travisamento della portata dell'art. 11 Cost., prontamente smentito dalla successiva sentenza n. 9 del 25 giugno 2018 dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che ha risolto la questione accogliendo il ricorso in appello del MiBACT, previa disapplicazione dell'art. 1, DPCM 7 febbraio 1994, n. 174 per contrasto con l'art. 45 TFUE in tema di libera circolazione dei lavoratori.¹⁹⁹ Ebbene, nel richiamare le «condizioni di parità con altri Stati», l'art. 11 Cost. non intende certo presupporre la necessità di un giudizio sul rigore con cui altri Stati applicano di volta in volta il diritto dell'Unione, in modo quindi da subordinare a questi comportamenti il riconoscimento dei diritti derivanti dalla realtà sovranazionale (nella fattispecie, la libera circolazione dei

¹⁹⁹ Cfr. R. Mastroianni, *L'art. 11 preso sul serio*, cit., rileva che «in realtà non credo vi fosse un reale contrasto tra norme, posto che il DPCM avrebbe potuto essere letto in conformità alla norma primaria che richiedeva l'intervento del Governo (d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 37), nella quale la riserva ai cittadini italiani viene riferita, in piena conformità alla lettura data all'art. 45 TFUE dalla Corte di giustizia, ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche «che non implicano l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale».

lavoratori); le condizioni di parità devono essere semmai riferite, peraltro senza necessità di «assoluta uguaglianza»,²⁰⁰ alle regole di sistema dell'organizzazione internazionale, nel senso che esse non devono attribuire ad altri Stati poteri o prerogative diversi rispetto a quelli di cui dispone lo Stato italiano.²⁰¹

L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, peraltro, ha risolto coerentemente anche il rapporto tra l'art. 11 e l'art. 51 Cost., secondo cui l'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive è garantito in condizioni di eguaglianza a «tutti i cittadini». A questo proposito, il Collegio ha richiamato le conclusioni già raggiunte in precedenza nella nota decisione *Haralambidis*,²⁰² affermando che «l'art. 51 Cost. non richiede alcuna disapplicazione, poiché va piuttosto letto in conformità all'art. 11 Cost., nel senso di consentire l'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea agli uffici pubblici e alle cariche pubbliche nazionali in via generale, sulla base del principio della libera circolazione delle persone ex art. 45 TFUE, salvo gli eventuali limiti espressi o legittimamente ricavabili dal sistema, con riguardo alla concreta partecipazione all'esercizio di pubblici poteri o comunque alle circostanze poste in rilievo nella ricordata sentenza della Corte di giustizia». L'art. 51 Cost., pertanto, non deve essere disapplicato per consentire anche ai cittadini europei il godimento dei diritti attribuiti dall'art. 45 TFUE, ma deve piuttosto essere letto in armonia con l'art. 11 Cost.

Quanto analizzato sino ad ora può essere una chiave di lettura utile per il presente. Se da un lato è chiaro che i valori internazionalistici consacrati nella Costituzione repubblicana confermano la modernità storica della Costituzione del '48,²⁰³ dall'altro la valenza sistemica dell'apertura sovranazionale dell'ordinamento costituzionale italiano ha permesso alla nostra Costituzione di evolversi attraverso le stagioni del costituzionalismo susseguitesesi dalla sua approvazione, con l'affermazione delle c.d. «costituzioni cosmopolite».²⁰⁴

²⁰⁰ Così, Corte costituzionale, sentenza del 28 dicembre 1984, n. 300.

²⁰¹ Così, R. Mastroianni, *L'art. 11 preso sul serio*, cit., p. IX.

²⁰² CGUE, Causa C-270/13, sentenza del 10 settembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2185

²⁰³ B. Mirkine-Guetzevich, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in *Revue générale de droit international public*, 1948, pp. 375-386.

²⁰⁴ Cfr. a questo riguardo Q. Camerlengo, *Dialogue among Courts. Towards a Cosmopolitan Constitutional Law*, Pavia University Press, Pavia, 2012; A. Somek, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2014. Sulla ricostruzione offerta da Somek, v. da ultimo il simposio pubblicato in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 4, con contributi di M. Dani, *Una traiettoria teorica del costituzionalismo moderno*, pp. 887-896, M. Goldoni, *Lo Stato della costituzione cosmopolita*, pp. 897-906), A. Guazzarotti, *Rafforzare il costituzionalismo al di là della geopolitica*, pp. 907-918, G. Itzcovich, *Libertà sociale e Stato Nazione: una relazione problematica*, pp. 919-926 e risposta dello stesso Somek, *Replica*, pp. 927-928. Più in generale sul tema si v., inoltre, S. Cassese, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009.

Capitolo 2

Incontro al limite: il dialogo tra le Corti d'Europa

1. Premessa

Ferma la centralità dell'art. 11 Cost. nella realtà giuridica contemporanea e la sua ricostruzione quale norma espressiva di valori pluralistici con cui debbono essere bilanciati gli altri principi costituzionali,²⁰⁵ occorre adesso verificare «se» ed «in quale misura» il

²⁰⁵ Per una ricostruzione dell'art. 11 Cost. come norma espressiva di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri principi costituzionali, v. A. Ruggeri, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione*, cit., pp. 8-11, secondo cui «la struttura della Costituzione si present[a] [...] “plurale”, per effetto dell'immissione di materiali (normativi e giurisprudenziali) provenienti *ab extra* e veicolati in ambito interno dal principio fondamentale di “apertura” al diritto internazionale e sovranazionale, di cui agli artt. 10 e 11 della Carta, nel loro fare “sistema” coi principi fondamentali restanti»; nello stesso senso v. Id., *Costituzione e rapporti interordinamentali, tra limiti e controlimiti, dal punto di vista della Corte costituzionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 507-535, spec. pp. 508-513. Cfr. inoltre F. Donati, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza*, cit., p. 238; Id., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., pp. 229-238; Id., *La motivazione nella sentenza n. 232 n. 232 del 1989 ed il “bilanciamento” tra interessi nazionali ed interessi comunitari*, cit., pp. 494 ss.; R. Mastroianni, *L'art. 11 preso sul serio*, cit., spec. p. XI-XII; Id., *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia*, cit., spec. pp. 5-11; Id.,

dialogo fra il Giudice delle leggi e la Corte di giustizia - nell'ambito della pregiudiziale comunitaria *ex art. 267 TFUE* - possa agevolare le attività di bilanciamento derivanti dall'apertura internazionalistica del nostro ordinamento costituzionale, limitando l'acuirsi degli attriti interordinamentali e concorrendo, al contempo, alla maturazione sistemica dell'ordinamento giuridico sovranazionale.²⁰⁶

Affinché questo approfondimento possa essere sviluppato in modo sufficientemente esaustivo si rendono necessarie alcune notazioni di carattere preliminare che richiedono, fra l'altro, l'estensione dell'ambito di osservazione verso altre realtà giuridiche nazionali. Del resto, l'utilizzo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* è ormai diffuso nella giurisprudenza di gran parte delle Corti costituzionali (e supreme) d'Europa.²⁰⁷ La prima a

Supremazia del diritto dell'Unione, cit., spec. pp. 5-7; L. S. Rossi, *Il "triangolo giurisdizionale" e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 16/2018, 1 agosto 2018; E. Cannizzaro, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, cit., spec. pp. 1-4; Id, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, cit., pp. 351-353; G. Tesaro, *Costituzione e norme esterne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 195 ss.; F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Corte di giustizia*, cit., p. 93; G. Barile, *Limiti all'attuazione dei diritti europei*, cit. pp. 98 ss.. V. però in senso contrario a tale ricostruzione, L. Andretto, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento fra principi fondamentali*, cit. spec. pp. 173-178; M. Luciani, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto)*, cit., spec. pp. 9-10, secondo cui «[c]he della nostra identità costituzionale faccia parte anche l'art. 11 Cost. [...] è ovvio. Ma ne fa parte nel senso indicato dal testo, sicché questa constatazione non sposta minimamente la sostanza del ragionamento sui controlimiti».

²⁰⁶ Per una rilettura dei conflitti interordinamentali nel segno di un «*pluralismo agonistico*» e come vettore «funzionale allo scambio di argomenti e quindi a dinamiche cooperative» cfr. in particolare G. Martinico, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico*, cit., spec. p. 785-793. A questo proposito, si v. eventualmente, C. Mouffe, *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Milano, 2007.

²⁰⁷ Per una disamina approfondita dei casi nei quali la normativa dell'Unione può acquisire rilievo nel giudizio di costituzionalità delle leggi cfr. G. Gaja, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale e europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 269 ss. Il dato è confermato dalle statistiche riportate nell'ultimo *annual report* della Corte di giustizia dell'Unione europea (2020) che riporta, fra l'altro: 44 rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale belga (*Cour constitutionnelle*); 5 rinvii pregiudiziali promossi dalla Corte costituzionale austriaca (*Verfassungsgerichtshof*); 2 rinvii pregiudiziali proposti dal Tribunale costituzionale federale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*); 1 rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte costituzionale francese (*Conseil Constitutionnel*); 37 rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte suprema danese (*Højesteret*); 1 rinvio pregiudiziale promosso dal Tribunale costituzionale spagnolo (*Tribunal Constitucional*); 5 rinvii pregiudiziali promossi dalla Corte costituzionale italiana; 2 rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale della Lituania (*Konstitucinis Teismas*); 1 rinvio pregiudiziale promosso dalla Corte costituzionale del Lussemburgo (*Cour constitutionnelle*); 1 rinvio pregiudiziale promosso dal Tribunale costituzionale polacco (*Trybunał Konstytucyjny*); 2 rinvii

rivolgersi alla Corte di giustizia è stata la Corte costituzionale Belga,²⁰⁸ seguita due anni più tardi dal *Verfassungsgerichtshof* austriaco²⁰⁹ e, nel 2007, dal Tribunale Costituzionale lituano,²¹⁰ il primo rinvio pregiudiziale del *Tribunal Constitucional* spagnolo risale al 2011,²¹¹ mentre quelli della *United Kingdom Supreme Court*²¹² e del *Conseil Constitutionnel* sono del 2013;²¹³ i primi quesiti pregiudiziali del *Bundesverfassungsgericht*²¹⁴ e della Corte costituzionale slovena²¹⁵ sono del 2014, entrambi seguiti l'anno successivo dal rinvio del *Trybunał Konstytucyjny* polacco.²¹⁶

Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana risale al 2008 ed è preceduto da un atteggiamento di rigida chiusura nei confronti della pregiudiziale comunitaria dovuto, fra l'altro, al timore della Consulta di riconoscere una sorta di «superiorità gerarchica» alla Corte di giustizia.²¹⁷ Più nel dettaglio, la ritrosia della Corte costituzionale

pregiudiziali promossi dalla Corte costituzionale slovena (*Ustavno sodišče*); 19 rinvii pregiudiziali formulati dalla Corte suprema del Regno Unito (*Supreme Court*) e 40 rinvii pregiudiziali proposti dalla camera dei lord (*House of Lord*). Per una panoramica più completa cfr. CGUE, *Annual Report 2020. Judicial Activity*, consultabile al seguente indirizzo www.curia.europa.eu.

²⁰⁸ La *Cour d'arbitrage belge* è membra della «*Conference of European Constitutional Courts*» sin dal 1990 ed è stata rinominata «*Cour constitutionnelle*» nel 2007. Il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale belga risale al 1997 ed ha dato origine alla pronuncia CGUE, Causa C-93/97, *Fédération belge des chambres syndicales de médecins ASBL c. Governo fiammingo, Governo della Comunità francese, Consiglio dei ministri*, sentenza del 16 luglio 1998, ECLI:EU:C:1998:375. Cfr. in argomento J. Komarek, *The Place of Constitutional Courts in the EU*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, pp 420 - 450, spec. p. 432.

²⁰⁹ Il primo rinvio pregiudiziale del *Verfassungsgerichtshof* risale al 1999 (*VfSlg* 15.450/1999) ed ha provocato la decisione CGUE, Causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH c. Finanzlandesdirektion für Kärnten*, sentenza dell'8 novembre 2001, ECLI:EU:C:2001:598.

²¹⁰ *Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas*, decisione dell'8 maggio 2007, procedimento n. 47/04.

²¹¹ *Tribunal Constitucional de España*, 9 giugno 2011, ordinanza ATC 86/2011. CGUE, Melloni, cit.

²¹² *Supreme Court of the United Kingdom*, 5 novembre 2009. CGUE, Causa C-434/09, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 5 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:277.

²¹³ *Conseil constitutionnel*, sentenza del 4 aprile 2013, 2013-314P QPC, *Jeremy F.*

²¹⁴ *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 14 gennaio 2014; CGUE, *Peter Gauweiler*, cit.; *BVerfG*, 2BvR 2728/13.

²¹⁵ *Ustavnega sodišča št. U-I-295/13*, 6 novembre 2014.

²¹⁶ CGUE, Causa C-390/2015, *RPO*, sentenza del 7 marzo 2017, ECLI:EU:C:2017:174.

²¹⁷ Cfr., in argomento, F. Sorrentino, *Rivisitando l'art. 177 del Trattato di Roma*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni interne: problemi e prospettive*, Milano, 1994, pp. 637-649; G. Zagrebelsky, *Intervento*, in S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, 2002,

all'utilizzo del rinvio pregiudiziale si è consumata nell'ambito dell'interpretazione dell'art. 267 TFUE, che la Consulta ha ricostruito a lungo in modo restrittivo, autoemarginandosi dal novero delle «giurisdizioni» autorizzate al rinvio.

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

L'approccio della Corte costituzionale italiana sul punto è stato per molto tempo oscillatorio. In un primo momento, con l'ordinanza n. 206 del 1976,²¹⁸ il Giudice delle leggi ha ritenuto di non potersi rivolgere ai Giudici europei, rimettendo al giudice *a quo* l'onere di risolvere autonomamente i dubbi interpretativi sul diritto dell'Unione europea. Successivamente, con la sentenza n. 168 del 1991,²¹⁹ la Consulta ha invece affermato che quest'ultima avrebbe avuto all'occorrenza «la facoltà di sollevare [...] [una] questione pregiudiziale di interpretazione ai sensi [dell'articolo 177 TCE]».²²⁰

Con la successiva ordinanza n. 536 del 1995²²¹ il Giudice delle leggi ha

p. 536.

²¹⁸ Corte costituzionale, ordinanza del 28 luglio 1976, n. 206. Cfr. le note di A. Tizzano, *Sull'“incostituzionalità” delle leggi italiane incompatibili con i regolamenti comunitari*, in *Il Foro italiano*, 1976, I, pp. 2299-2315; N. Catalano, *Contrasto tra norme comunitarie e norme nazionali, autonome tra loro*, in *Giustizia civile*, 1976, IV, pp. 134-140; F. Favara, *I regolamenti comunitari tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, 1976, I, pp. 915-919.

²¹⁹ Corte costituzionale, sentenza del 18 aprile 1991, n. 168. Cfr., a margine della decisione, i commenti di F. Capelli, *Portata ed efficacia delle direttive in materia fiscale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1991, pp. 399-403; A. Celotto, *Un ulteriore passo in avanti nell'affermazione della prevalenza del diritto comunitario (considerazioni in margine alla sentenza 18 aprile 1991, n. 168 della Corte Costituzionale)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, pp. 1651-1662; C. Sacchetto, *L'applicabilità diretta delle direttive fiscali CEE nell'ordinamento italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, pp. 1096-1122; R. Dickmann, *Osservazioni sul regime dell'attività amministrativa statale di attuazione ed applicazione delle norme comunitarie alla luce della sentenza della Corte Costituzionale 168 del 1991*, in *Diritto e società*, 1992, pp. 549-563; F. Sorrentino, *Delegazione legislativa e direttive comunitarie direttamente applicabili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pp. 1418-1419; L. Daniele, *Corte Costituzionale e direttive comunitarie*, in *Il Foro italiano*, 1992, 3, I, pp. 662-665.

²²⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 168/1991, cit., p. 6 del considerato in diritto.

²²¹ Corte costituzionale, ordinanza del 29 dicembre 1995, n. 536, con nota di E. Cannizzaro, *La Corte costituzionale come giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, pp. 452-455; R. Baratta, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, 1996, fasc. 4, pp. 932 ss.; A. Barone, *Corte costituzionale e diritto comunitario: vecchie questioni e nuovi interrogativi*,

cambiato nuovamente orientamento, escludendo la possibilità che «il giudice comunitario [potesse essere] adito [...] dalla Corte costituzionale»,²²² poiché quest'ultima, in ragione della sua «funzione di controllo costituzionale», non avrebbe integrato una «“giurisdizione nazionale” [ai sensi] dell'art. 177 del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea». La stessa conclusione è stata confermata nelle successive ordinanze nn. 319 del 1996,²²³ 108 e 109 del 1998,²²⁴ con le quali la Corte ha escluso la possibilità di rivolgersi alla Corte di giustizia, demandando al giudice *a quo* l'onere di adire i Giudici sovranazionali e di dirimere l'interpretazione del diritto dell'Unione.

La ricostruzione della nozione di «giurisdizione nazionale» offerta dalla Consulta in questo primo frangente storico è stata ampiamente criticata dalla dottrina.²²⁵ Orbene, trattandosi di un concetto di stretta derivazione

in *Il Foro italiano*, 1996, 3, pp. 785-789; C. Di Turi, *Ancora sul rapporto tra giurisdizioni nazionali e Corte comunitaria in tema di rinvio pregiudiziale ex art. 177 del Trattato di Roma*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, pp. 165-174. Su Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 1960, n. 13, v. F. Carnelutti, *La Corte costituzionale sopra lo Stato?*, in *Rivista di diritto processuale*, 1960, pp. 666 ss.; V. Andrioli, *Intorno all'applicabilità della legge 25 marzo 1958 n. 260 ai giudizi avanti la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, pp. 125 ss.

²²² Corte costituzionale, ordinanza n. 536/1995, cit.

²²³ Corte costituzionale, ordinanza del 26 luglio 1996, n. 319.

²²⁴ Corte costituzionale, ordinanza del 6 aprile 1998, nn. 108 e 109.

²²⁵ In senso critico, cfr. in particolare AA.VV., *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma - Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2007, tra i quali si v. particolare i contributi di R. Luzzato, V. Onida, A. Tizzano, S. M. Carbone, P. Caretti, M. Cartabia, R. Chieppa, F. Donati, A. Pace. Cfr. inoltre E. Cannizzaro, *La Corte costituzionale come giurisdizione nazionale*, cit.; C. Di Turi, *Ancora sul rapporto tra giurisdizioni nazionali e Corte comunitaria*, cit.; M. Cartabia, J. H. H. Weiler, *L'Italia in Europa, profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, spec. p. 197; M. C. Grisolia, *L'accesso diretto alla Corte costituzionale: un'ipotesi da ripensare nella prospettiva europea*, in E. Malfatti - R. Romboli - E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione*, Torino, 2002, pp. 690 ss.; S. Agosta, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle comunità europee ex art. 234 Trattato CE tra (ingiustificato?) horror obsequii della Corte costituzionale ed irresistibile vocazione espansiva del giudice comunitario*, in P. Falzea - A. Spadaro - L. Ventura (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, pp. 349 ss.; R. Calvano, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova, 2004, spec. pp. 268 ss.; G. Gaja, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, cit., pp. 279-279; G. Morbidelli, *Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte di Lussemburgo)*, relazione al seminario su *Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti*, svolto in Roma 8 ottobre 2005, in giustamm.it; A. Cardone, *Tutela dei diritti, Costituzione europea e giustizia costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, 2005, pp. 410 ss.; F. Sorrentino, *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, in *Quaderni regionali*, vol. 25, fasc. 3/2006, pp. 625 - 639.

comunitaria, sarebbe stato più opportuno che il Giudice delle leggi ne avesse recepito l'interpretazione delineata dai Giudici sovranazionali.²²⁶ Benché il rifiuto della Consulta di rivolgersi alla Corte di giustizia abbia con ogni probabilità integrato una violazione del diritto comunitario, la diffidenza della Corte costituzionale, così come quella di molte altre Corti costituzionali, ha dominato la scenario giuridico sovranazionale fintantoché quest'ultime non hanno deciso, autonomamente, di intraprendere un dialogo diretto con la Corte di giustizia. Ciò per almeno due ordini di motivi: (i) in primo luogo per l'assenza di un vero e proprio potere sanzionatorio nei confronti di quelle Corti costituzionali che, nel timore di vedere pregiudicate le proprie prerogative, si sono rifiutate di proporre rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea;²²⁷ e (ii) in secondo luogo per ragioni di «*self-restraint*» dei Giudici europei, oltre che

²²⁶ Cfr., a questo proposito, CGUE, Causa C-192/98, *Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (ANAS)*, ordinanza del 26 novembre 2019, ECLI:EU:C:1999:589, secondo cui la legittimazione ad utilizzare il rinvio pregiudiziale doveva essere determinata secondo criteri «tanto strutturali quanto funzionali». V. a margine di tale decisione, il commento di S. Corongiu, *Corte dei conti italiana e procedimento di rinvio ex art. 234 CE*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2000, pp. 687-690. Per una ricostruzione dottrinale di tale nozione cfr. altresì L. Raimondi, *La nozione di giurisdizione nazionale ex art. 234 TCE alla luce della recente giurisprudenza comunitaria*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2006, pp. 369 ss.; D. Basile, *La nozione di "giurisdizione nazionale" nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Foro amministrativo - C.d.S.*, 2006, pp. 696-719.

²²⁷ Oggi che gran parte delle Corti costituzionali (e supreme) d'Europa intrattiene un proficuo dialogo con i Giudici europei, la Corte di giustizia ha chiarito, peraltro, che ciascuno Stato membro può essere efficacemente sottoposto ad una procedura di infrazione nel caso di rifiuto di una Corte di ultima istanza di adempiere all'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267, paragrafo 3, TFUE. Cfr. in argomento, CGUE, Causa C-416/17, *Commissione europea c. Repubblica francese*, sentenza del 4 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:811, con la quale i Giudici lussemburghesi hanno pronunciato la prima decisione di accoglimento di un ricorso di inadempimento ex art. 258 TFUE, per violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale. Cfr. in argomento, D. Sarmiento, *Judicial Infringements at the Court of Justice – A brief comment on the phenomenal Commission/France (C-416/17)*, in *Despite our Differences Blog*, 9 ottobre 2018; C. Fasone, *Violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale e ricorso per inadempimento: verso un sistema di giustizia costituzionale "composito" nell'Unione? (Prime riflessioni a partire dalla sentenza Commissione c. Francia, C-416/17)*, in *diritticomparati.it*, 3 dicembre 2018. La questione inerente al «mancato rinvio pregiudiziale» da parte dei Giudici nazionali di ultima istanza è stata oggetto di attenzione anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, fra l'altro, ha analizzato la questione sotto l'angolazione dell'art. 6 CEDU e quindi del diritto ad un equo processo. V. a questo riguardo, Corte EDU, *Arlewin c. Svezia*, ric. n. 22302/10, sentenza del 1 marzo 2016; *Schipani c. Italia*, ric. n. 38369/09, sentenza del 21 luglio 2015; *Wind telecomunicazioni c. Italia*, ric. n. 5159/2014, sentenza del 10 ottobre 2015; *Dhahbi c. Italia*, ric. n. 17120/09, sentenza dell'8 aprile 2014; *Vergawen c. Belgio*, ric. n. 4832/04, sentenza del 10 aprile 2012; *Ullens de schooten and Rezabek c. Belgio*, ric. n. 4832/04, sentenza del 20 settembre 2011.

di esigenze di «autonomizzazione» del diritto dell'Unione europea dal diritto degli Stati membri.²²⁸

Come anticipato, la diffidenza del Giudice delle leggi verso la pregiudiziale comunitaria è venuta meno con l'ordinanza n. 103 del 2008,²²⁹ con la quale la Consulta ha rivolto il suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale. Benché il provvedimento abbia segnato una vera e propria svolta nel «cammino comunitario» del Giudice delle leggi, l'argomentazione della Corte è stata piuttosto minimalista, limitandosi ad affermare che «pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno, [la Corte costituzionale] costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE [...] nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale»,²³⁰ posto che in tali procedimenti, differentemente da quelli incidentali, «è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi».

Cinque anni più tardi, a seguito peraltro di alcune decisioni che avevano alluso alla possibilità di ricorrere al rinvio pregiudiziale in ipotesi diverse dal contenzioso sul riparto delle competenze legislative fra Stato e

²²⁸ Cfr. in argomento F. Mancini, *Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Rivista di diritto europeo*, 1990, pp. 229-240.

²²⁹ Corte costituzionale, ordinanza del 15 aprile 2008, n. 103. Cfr. a margine della decisione, i commenti di M. Cartabia, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, pp. 1312-1318; L. S. Rossi, *Recent Pro-European Trends of the Italian Constitutional Court*, in *Common Market Law Review*, 2009, pp. 319-331; M. P. Chiti, *La Consulta e il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso il concerto costituzionale europeo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 961-967; E. Cannizzaro, *La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza n. 103 del 2008*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 789-793; T. Guarnier, *La Corte costituzionale: "organo giurisdizionale" dinnanzi al suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea. Contraddizione, apertura o "dissociazione"?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2009, pp. 40-47.

²³⁰ Corte costituzionale, ordinanza n. 103/2008, cit.

Regioni,²³¹ il Giudice delle leggi, con la nota ordinanza n. 207 del 2013,²³² ha proposto il suo primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via incidentale. Benché afferente ad un procedimento estraneo al contenzioso Stato-Regioni, il contesto nel quale la Corte ha adottato tale provvedimento non differisce sostanzialmente da quello della precedente ordinanza n. 103 del 2008: entrambi i provvedimenti sono contraddistinti dalla mancanza di una giurisdizione, diversa da quella costituzionale, che potesse applicare direttamente il diritto dell'Unione; mentre nel primo caso ciò era conseguenza dell'esclusività del sindacato costituzionale sul riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, nel secondo caso ciò dipendeva dal fatto che la questione di

²³¹ Cfr., a questo proposito, (i) Corte costituzionale, sentenza del 28 gennaio 2010, n. 28, con la quale il Giudice delle leggi ha escluso, nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale, di dover procedere al rinvio pregiudiziale in ragione del significato sufficientemente chiaro della disposizione di diritto dell'Unione europea applicabile al caso *sub iudice*, facendo intendere fra le righe la possibilità di ricorrere alla pregiudiziale comunitaria nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via incidentale; e (ii) Corte costituzionale, sentenza del 22 maggio 2013, n. 94, in cui il Giudice delle leggi ha indirettamente accennato alla «[possibilità di] approfondire se ed in quali casi nel giudizio in via incidentale questa Corte possa disporre rinvio pregiudiziale». V. a margine della prima decisione, A. Celotto, *Venisti tandem! La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono "cogenti e sovraordinate"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 382 ss.; G. Arnone, *Il principio di retroattività della legge penale più favorevole nel prisma dei diritti fondamentali*, in *Il Foro italiano*, 2010, I, pp. 1114 ss.; M. E. Gennusa, *Un'eccezione alla necessaria applicazione del diritto comunitario?*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 379 ss.; A. M. Maugeri, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per la violazione di obblighi comunitari ex artt. 11 e 17 Cost.: si aprono nuove prospettive?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2011, p. 1134.

²³² Corte costituzionale, ordinanza del 18 luglio 2013, n. 207. Cfr. a margine della decisione, i commenti di A. Adinolfi, *Una "rivoluzione silenziosa": il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, fasc. 4, pp. 1249 - 1253; A. Celotto, *Il completamento degli "strumenti di dialogo" tra Corte costituzionale e Corte di Lussemburgo*, in www.giustiziamm.it, 2013, n. 12; A. Cerri, *La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, fasc. 4, pp. 2897 - 2901; T. Guarnier, *Rinvio pregiudiziale interpretativo e giudizio di legittimità costituzionale. Nuovi scenari e nuove prospettive nel crocevia sopranazionale*, in *Diritto e società*, fasc. 2, pp. 237 - 289; B. Guastaferrò, *La corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, in www.forumcostituzionale.it, 2013; G. Repetto, *La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi*, in www.diritticomparati.it, 2013; M. P. Iadicicco, *Il precariato scolastico tra Giudici nazionali e Corte di Giustizia: osservazioni sul primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana nell'ambito di un giudizio di legittimità in via incidentale*, in *Osservatorio AIC*, Gennaio 2014.

legittimità costituzionale concerneva un contrasto tra una norma nazionale e la disposizione di una direttiva dell'Unione europea sprovvista di efficacia diretta.

Lo scenario emergente dalle due ordinanze nn. 103 del 2008 e 207 del 2013 è dunque quello dell'affermazione della qualità di «giurisdizione nazionale» della Corte costituzionale e della facoltà di quest'ultima di promuovere rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia quando, e solo quando, i tratti caratteristici della giurisdizione costituzionale lo rendano indispensabile. I margini di dialogo fra la Consulta e i Giudici europei sembrano essersi sensibilmente ampliati per effetto delle recenti ordinanze nn. 24 del 2017, 117 del 2019 e 182 del 2020²³³, con le quali la Corte ha proposto rispettivamente il terzo, il quarto e il quinto rinvio pregiudiziale della sua storia, aprendo alla possibilità di un «uso diffuso»²³⁴ di tale strumento, peraltro anche in casi inerenti disposizioni europee dotate di efficacia diretta o direttamente applicabili.²³⁵

3. Rinvio pregiudiziale e controlimiti: anatomia del dialogo tra le Corti

Ferma la legittimazione della Corte costituzionale a proporre rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia, tanto nei giudizi di costituzionalità promossi in via principale quanto in quelli instaurati in via incidentale, la facoltà della Consulta di ricorrere al rinvio pregiudiziale in materia di «controlimiti» è rimasta controversa sino al 2017. L'ordinanza di rinvio pregiudiziale pronunciata dal Giudice delle leggi nella celebre vicenda *Taricco* rappresenta infatti il primo rinvio pregiudiziale in questa materia.

²³³ Corte costituzionale, ordinanza n. 192 dell'8 luglio 2020

²³⁴ Si v. N. Lupo, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa*, in *federalismi.it*, 10 luglio 2019, spec. p. 12.

²³⁵ Sulla novità di questo approccio rispetto ai precedenti rinvii pregiudiziali della Corte costituzionale italiana, si v. in particolare G. Piccirilli, *The 'Taricco Saga'*, cit., spec. pp. 822-825. A questo proposito, è da sottolinearsi che nelle precedenti pronunce del 13 luglio 2007, n. 284; 17 dicembre 2008, n. 415; e 2 aprile 2009, n. 100, in materia di doppia pregiudizialità, il Giudice delle leggi aveva espressamente affermato la «priorità» della «questione di compatibilità comunitaria [...] rispetto alla questione di costituzionalità», dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a norme comunitarie di cui non potesse escludersi l'efficacia diretta. Cfr. i commenti di A. Guazzarotti, *Competizione tra giudici nazionali e intervento della Corte di giustizia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 4, pp. 2788-2794; V. Capuano, *Sulla composizione dei contrasti tra la normativa italiana in materia di gioco e scommesse e il diritto comunitario: quale ruolo per la Consulta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 1, pp. 457-472.

²³⁶ Il provvedimento della Corte costituzionale italiana è stato accompagnato, nello stesso intervallo temporale, dagli analoghi rinvii pregiudiziali promossi dal *Bundesverfassungsgericht* e dall'*Højesteret* danese nei casi *OMT/Gauweiler* e *Ajos A/S*. La disamina congiunta di questi provvedimenti consentirà di vagliare l'approccio dialogico inaugurato dalle Corti costituzionali (e supreme) nella peculiare materia dei «controlimiti» e di verificare, caso per caso, quale degli approcci abbia condotto ad una situazione di compromesso fra le Corti d'Europa, attuando un ragionevole bilanciamento fra le esigenze di uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea e di salvaguardia degli elementi costituzionali irrinunciabili degli Stati membri.

4. La Saga Taricco

La «*Saga Taricco*»²³⁷ trae origine dall'omonima sentenza pronunciata dalla Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea l'8 settembre 2015 («*Taricco I*»)²³⁸. La questione riguardava le cosiddette

²³⁶ L'ordinanza n. 24 del 2017 presenta sia punti di convergenza che di divergenza rispetto ai due rinvii pregiudiziali pronunciati in precedenza. Anzitutto, riguarda una norma di diritto dell'Unione europea dotata di efficacia diretta in virtù della precisazione contenuta nella precedente sentenza della Corte di giustizia *Taricco* (art. 325(1) e (2) TFUE). A differenza dei casi precedenti, nei quali la Corte costituzionale aveva dichiarato inammissibili questioni di legittimità costituzionali afferenti a norme di diritto sovranazionale dotate di effetto diretto, in questo caso la corte ha dichiarato ammissibile la questione senza intimare al giudice *a quo* la proposizione di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Quanto alla facoltà di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, il Giudice delle leggi ha fatto unico riferimento all'art. 267 TFUE, senza riaprire la discussione sulla qualifica di «organo giurisdizionale» ai sensi dei Trattati europei. Inoltre, l'ordinanza n. 24 del 2017 si presenta particolarmente diversa rispetto alle precedenti ordinanze 103 del 2008 e 207 del 2013, in quanto, mentre le prime attenevano alla sistemazione dei rapporti tra le fonti comunitarie e la legge italiana, quest'ultima attiene al diverso profilo della compatibilità costituzionale del diritto dell'Unione europea, che diventa (indirettamente) l'oggetto del giudizio. Di talché, l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale avrebbe significato l'inapplicabilità della norma sovranazionale.

²³⁷ La saga *Taricco* si compone di quattro pronunce: (i) la decisione della CGUE nella causa C-105/14, *Taricco*, cit. (ii) la decisione del Corte costituzionale di promuovere il rinvio pregiudiziale, ordinanza n. 24/2017, cit.; (iii) la decisione della CGUE sul rinvio pregiudiziale, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, cit.; e (iv) la decisione della Consulta che ha definito la questione da cui era originato il rinvio pregiudiziale, sentenza n. 115/2018, cit.

²³⁸ CGUE, *Taricco*, cit. La decisione *Taricco I* ha dato luogo ad una bibliografia sterminata, della quale è oramai impossibile fornire una ricostruzione esaustiva. Cfr., fra gli altri, A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee*, cit.; F. Viganò, *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; R. Mastroianni,

«frodi carosello» in materia IVA, ossia operazioni realizzate attraverso l'emissione di fatture false fra società appartenenti a Stati diversi, che causano un'ingente evasione IVA.²³⁹ I procedimenti per il perseguimento di questi reati richiedono, solitamente, indagini molto complesse con la conseguenza che si dilungano per un tempo che, nella generalità dei casi, non consente l'adozione di una sentenza definitiva prima del decorso dei termini di prescrizione.

Questa situazione discende, in buona parte, dal combinato disposto dagli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, c.p., in virtù dei quali in nessun caso l'interruzione dei termini di prescrizione nell'ambito dei

Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; E. Cannizzaro, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, cit.; L. Picotti, *Riflessioni sul caso Taricco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; M. Luciani, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit.; V. Manes, *La svolta Taricco e la potenziale "sovrersione di sistema": le ragioni dei controlimiti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; C. Amalfitano, *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, in *SIDIBlog*, 15 settembre 2015; R. Bin, *Taricco: una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; R. Calvano, *La Corte costituzionale e i "controlimiti" 2.0*, in *Federalismi. it*, 2016; E. Lupo, *La primauté del diritto dell'UE e l'ordinamento penale nazionale (Riflessioni sulla sentenza Taricco)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; P. Faraguna, P. Perini, *L'insostenibile imprescrittibilità del reato. La Corte d'Appello di Milano mette la giurisprudenza "Taricco" alla prova dei controlimiti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; M. Bassini, *Prescrizione e principio di legalità nell'ordine costituzionale europeo*, in *Consulta Online*, 2016; L. Daniele, *La triangolazione delle garanzie processuali fra diritto dell'Unione europea, CEDU e sistemi nazionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016; S. Manacorda, *Per la Corte di giustizia le frodi gravi in materia di IVA si prescrivono troppo in fretta: note minime a prima lettura della sentenza "Taricco"*, in *Archivio penale*, n. 3/2015, pp. 867 ss.; E. Billis, *The European Court of Justice: A "Quasi-Constitutional Court" in Criminal Matters? The Taricco Judgment and Its Shortcomings*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2016, Vol. 7, pp. 20-38; D. Gallo, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2017, pp. 249-277; C. Cupelli, *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 419-446.

²³⁹ I trattati tipici di tale condotta fraudolenta sono i seguenti: «[u]na cosiddetta "società intermedia" (A) effettua una fornitura di merci intracomunitaria esente ad una "società fittizia" (B) in un altro Stato membro. La società (B) acquista le merci senza pagare l'IVA e poi effettua una fornitura nazionale ad una terza società (C), denominata 'broker'. La "società fittizia" incassa l'IVA sulle vendite fatte al 'broker', ma non versa l'IVA all'Erario e scompare. Il 'broker' (A) chiede il rimborso dell'IVA sugli acquisti effettuati presso B. Di conseguenza, la perdita finanziaria per l'Erario è pari all'IVA pagata da C a B. In seguito, la società C può dichiarare una fornitura intracomunitaria esente alla società (A) e quest'ultima può, a sua volta, effettuare una fornitura intracomunitaria esente a (B)». Così, Relazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo sull'utilizzo degli accordi di cooperazione nella lotta antifrode IVA, COM (2004)260, pp. 5-6.

procedimenti penali in materia IVA può comportare l'aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere. Dubitando della compatibilità di questa impostazione con il diritto dell'Unione europea, il Tribunale di Cuneo ha rivolto uno specifico rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, assumendo - in ultima analisi - che la disciplina italiana in materia di prescrizione avrebbe garantito una sistematica impunità delle frodi fiscali, idonea a falsare la libera concorrenza nel mercato comune e capace di tradursi, sul piano giuridico sovranazionale, in un aiuto di Stato vietato, nonché, di fatto, in un'esenzione IVA ulteriore rispetto a quelle contemplate dall'art. 138 della direttiva 112/2006/CE.

Dopo aver identificato i principi e le norme rilevanti per dirimere il quesito pregiudiziale,²⁴⁰ anche alla luce delle conclusioni formulate dall'Avvocato generale Juliane Kokott,²⁴¹ i Giudici di Lussemburgo hanno dichiarato gli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, c.p. idonei a pregiudicare la corretta applicazione del diritto dell'Unione, in quanto colpevoli (*i*) di favorire l'impunità in un numero considerevole di casi di frode grave e (*ii*) di alimentare disparità tra i regimi previsti per le frodi in danno agli interessi finanziari nazionali e quelli sovranazionali. Conseguentemente, i Giudici della Corte di giustizia hanno sancito l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli articoli 160 e 161 c.p., *in parte qua*, ove ostativi all'adempimento degli obblighi derivanti dall'art. 325 TFUE (d'ora in poi, la "Regola Taricco").²⁴²

Sebbene il 17 settembre 2015 la Corte di Cassazione abbia operato la prima disapplicazione degli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, c.p.,²⁴³ nei giorni successivi, la Corte d'appello di Milano e gli

²⁴⁰ Nello specifico la Corte di giustizia individuava: (*i*) l'articolo 4, paragrafo 3, TUE; (*ii*) l'articolo 325 TFUE; (*iii*) il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95; (*iv*) e la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Lussemburgo il 26 luglio 1995, c.d. PIF. Quanto al principio di leale collaborazione tra gli Stati membri ex art. 4, paragrafo 3, TUE, cfr. la decisione CGUE, C-617/10, *Aklagaren c. Hans Akerberg Fransson*, sentenza del 26 febbraio 2013, ECLI:EU:C:2013:105, punti 25 e 36.

²⁴¹ V. Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott, presentate il 30 aprile 2015, ECLI:EU:C:2015:293. Sul punto si v. le osservazioni da F. Donati, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza*, cit., p. 226, secondo cui la Corte di giustizia avrebbe operato una vera e propria «ortopedia sull'ordinanza di rinvio».

²⁴² CGUE, sentenza dell'8 settembre 2015, cit., p.to. 49.

²⁴³ V. in tal senso, Cass. pen., Sez. III, sent. 15 settembre 2015 (dep. 20 gennaio 2016), n. 2210. Su tale pronuncia Cfr. le riflessioni di L. Bin, *La prima sentenza "post Taricco" della Cassazione*, in *Archivio penale*, 1/2016, pp. 1-16; G. Repetto, *Cassazione sul caso Taricco, tra disapplicazione con effetti retroattivi in malam partem e mancata attivazione dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 2016, 2; F. Viganò, *La prima sentenza della Cassazione post Taricco: depositate le motivazioni della sentenza della Terza Sezione che disapplica una prescrizione già maturata in materia di frodi IVA*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it,

stessi Giudici di legittimità rimettevano la Regola Taricco al vaglio della Corte costituzionale, dubitandone la compatibilità con il principio supremo di legalità in materia penale e chiedendone pertanto lo scrutinio alla luce della nota dottrina dei «controlimiti». Ciò in quanto la Regola Taricco (i) avrebbe determinato l'applicazione retroattiva di un regime penale sfavorevole e (ii) sarebbe stata priva di adeguata determinatezza. La Consulta ha discusso le tre ordinanze all'udienza del 23 novembre 2016 e nel gennaio 2017 ha pronunciato l'ordinanza n. 24 del 2017, sollevando tre distinti quesiti pregiudiziali di natura interpretativa ai Giudici di Palazzo *Kirchberg*.²⁴⁴

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

L'ordinanza della Corte costituzionale si apre precisando la «morfologia» delle questioni di costituzionalità sollevate dai giudici rimettenti, entrambi i quali - in conformità ai principi sanciti nelle celebri decisioni *Frontini*,²⁴⁵ *Granital*²⁴⁶ e *FRAGD*²⁴⁷ - individuano l'oggetto del

22 gennaio 2016.

²⁴⁴ I quesiti pregiudiziali posti dalla Corte costituzionale sono i seguenti: (i) se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata; (ii) se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità; e (iii) se la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro.

²⁴⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 183/1973, cit.

²⁴⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 170/1984, cit.

²⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 232/1989, cit.

giudizio nell'art. 2 della legge n. 130 del 2008, nella parte in cui autorizza la ratifica del Trattato di Lisbona e rende esecutivo l'art. 325 TFUE, così come interpretato dalla Corte di giustizia. I parametri di giudizio invocati sono molteplici, fra i quali, gli articoli 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, Cost.²⁴⁸ Tra questi, è con specifico riferimento al principio di legalità in materia penale che la Consulta prende posizione, affermando che laddove «l'applicazione dell'art. 325 TFUE comportasse l'ingresso nell'ordinamento giuridico di una regola contraria al principio di legalità [... quest'ultima] avrebbe il dovere di impedirlo».²⁴⁹ Più nel dettaglio, il rispetto del principio di legalità penale è scrutinato dalla Corte sotto due profili distinti: (i) il divieto di retroattività della legge penale sfavorevole e (ii) l'esigenza di norme penali incriminatrici chiare e prive di contenuto discrezionale.

Il primo profilo ha posto la necessità di chiarire la natura dell'istituto della prescrizione dei reati. A questo proposito, la Corte costituzionale ha ribadito l'orientamento che riconosce natura sostanziale a tale istituto, che pertanto è soggetto al principio di legalità in materia penale.²⁵⁰ Benché tale ricostruzione non sia unanime tra gli Stati membri, il Giudice delle leggi ha escluso che questa posizione possa essere messa in discussione, in quanto afferente ad un aspetto «che non riguarda né le competenze dell'Unione, né norme dell'Unione [e per il quale] non sussiste alcuna esigenza di uniformità nell'ambito giuridico europeo».²⁵¹ Peraltro, come sottolineato dalla Consulta, la decisione *Taricco I* «non ha affermato che lo Stato membro [debba] rinunciare ad applicare le proprie disposizioni e tradizioni costituzionali, che, rispetto all'art. 49 della Carta di Nizza e all'art. 7

²⁴⁸ Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit. p.to 1 del considerato in diritto.

²⁴⁹ Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 8 del considerato in diritto.

²⁵⁰ V., da ultimo, Corte costituzionale, sentenza del 25 maggio 2021, 140 e sentenza del 28 maggio 2014, n. 143. Cfr., a margine della seconda decisione, C. Piergallini, *Il fondamento della della prescrizione nel diritto penale (ancora una volta) all'esame della Consulta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, III, pp. 2371 ss.; N. Recchia, *È irragionevole il raddoppio del termine prescrizionale previsto per l'incendio colposo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2014.

²⁵¹ Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 4 del considerato in diritto. A ben vedere, questa considerazione non sembra tenere doverosamente a mente la portata estensiva del metodo interpretativo che ha contraddistinto la giurisprudenza sovranazionale nell'avanzamento del processo d'integrazione europea, attraendo verso il diritto comunitario nozioni ed istituti afferenti a materie *prima facie* esorbitanti dalle attribuzioni contemplate dai Trattati. Cfr. a tale proposito, J. H. H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, cit., pp. 86-104, laddove approfondendo quello che l'autore definisce come «mutamento» delle attribuzioni UE, ricostruisce i fenomeni di «estensione», «incorporazione», «assorbimento» ed «espansione» delle competenze.

[CEDU], risultano [...] di maggior favore».²⁵²

Il secondo profilo ha invece posto la necessità di chiarire la rilevanza del principio di determinatezza tanto nel quadro giuridico nazionale che in quello sovranazionale. A questo proposito, la Consulta ha precisato che si tratta di un «principio irrinunciabile del diritto penale costituzionale»,²⁵³ che peraltro «come è stato riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia, appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri quale corollario del principio di certezza del diritto».²⁵⁴ Tanto detto, la Corte ha ritenuto il concetto di «sistematica impunità» alla base della Regola Taricco eccessivamente ambiguo, in quanto non avrebbe consentito «una percezione sufficientemente chiara ed immediata del [...] valore precettivo [della Regola Taricco]». ²⁵⁵ Pur escludendo la possibilità di attribuire all'art. 325 TFUE un significato diverso da quello stabilito dalla Corte di giustizia, la Corte costituzionale ha quindi suggerito ai Giudici sovranazionali di riconsiderare la posizione espressa in *Taricco I*, sottoponendo la precedente decisione ad uno scrutinio di compatibilità con il principio generale di determinatezza penale.

Posta la peculiare rilevanza costituzionale dell'istituto della prescrizione nell'ordinamento giuridico italiano, il Giudice delle leggi ha inoltre ritenuto che la disapplicazione imposta dalla Regola Taricco fosse impedita dall'obbligo di salvaguardare l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale degli Stati membri di cui all'art. 4(2) TUE. Ad avviso della Consulta, tale imperativo verrebbe meno «se le ragioni dell'unità pretendessero di cancellare il nucleo stesso dei valori su cui si regge lo Stato membro e [...] se la difesa della diversità eccedesse quel nucleo, giungendo ad ostacolare la costruzione del futuro di pace, fondato su valori comuni, di

²⁵² Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit. p.to 4 del considerato in diritto.

²⁵³ *Ibidem*, p.to 5 del considerato in diritto.

²⁵⁴ *Ivi*. Il Giudice delle leggi richiama a questo riguardo CGUE, Cause riunite C-74/95 e C-129/95, *Procedimenti penali a carico di X.*, sentenza del 12 dicembre 1996, ECLI:EU:C:1996:491, p.to 25. Cfr., a margine, i commenti di O. Porchia, *Gli effetti delle direttive e l'interpretazione delle norme penali nazionali: il caso "Procura c. X"*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1997, pp. 473-485; F. Capelli, *La sentenza della Corte di giustizia Ce sui terminali e la responsabilità dei datori di lavoro*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, pp. 129-130; R. Guariniello, *La sentenza della Corte di giustizia sulla sicurezza del lavoro ai videoterminali: insegnamenti e ripercussioni*, in *Il Foro italiano*, 1997, IV, pp. 3-4.

²⁵⁵ Cfr., a questo proposito, Corte costituzionale, sentenza del 13 gennaio 2004, n. 5, con nota di E. Grosso, «Ad impossibilia nemo tenetur»: *la Corte detta al giudice rigorosi confini per la configurabilità del reato di ingiustificato trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, I, pp. 97-105; E. Calcagno, *I reati dello straniero espulso dopo le modifiche introdotte dalla "legge Bossi Fini"*, in *Diritto penale e processo*, 2004, 7, pp. 839-846.

cui parla il preambolo della Carta di Nizza». ²⁵⁶ Orbene, «[...] la legittimazione e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 TUE) nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro [...]». ²⁵⁷

Gli argomenti sopraesposti sono plasmati dal Giudice delle leggi con un confronto tra le questioni implicate nel caso *Taricco* e quelle coinvolte nella vicenda *Melloni*. ²⁵⁸ Secondo la Corte i due «*hard cases*» si sarebbero differenziati in quanto la vicenda *Melloni* avrebbe seriamente messo a rischio «l'unità del diritto dell'Unione in una materia basata sulla reciproca fiducia in un assetto normativo uniforme»; la vicenda *Taricco*, invece, non avrebbe concretamente posto in pericolo alcuna struttura normativa sovranazionale, in quanto semplice promanazione di un «impedimento di ordine costituzionale [...] determinato [...] dalla circostanza, esterna all'ordinamento europeo, che la prescrizione in Italia apparterebbe al diritto penale sostanziale». ²⁵⁹ La Corte ha dunque sostenuto - con fare quasi «illusionistico» ²⁶⁰ - che l'accoglimento delle questioni pregiudiziali sollevate dalla Consulta non avrebbe determinato un'eccezione al primato del diritto dell'Unione. È difficile tuttavia credere che un'eventuale applicazione immediata dei controlimiti da parte della Consulta non avrebbe pregiudicato il primato del diritto dell'Unione e la sua uniforme applicazione. ²⁶¹

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

Il 18 luglio 2017 l'Avvocato generale Ives Bot ha presentato le proprie conclusioni nel procedimento *M.A.S. e M.B.* ²⁶² Pur riconoscendo la

²⁵⁶ Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit. p.to 6 del considerato in diritto.

²⁵⁷ *Ivi*.

²⁵⁸ CGUE, *Melloni*, cit. Si ricorda a questo proposito che la vicenda riguardava la procedura del cosiddetto mandato di arresto europeo istituito dalla Decisione quadro del Consiglio, 2009/299/GAI che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI.

²⁵⁹ Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 8 del considerato in diritto.

²⁶⁰ Così V. Valentini, *Sweetening the Pill. Il caso Taricco e l'illusionismo prospettico della Consulta*, in *QuestioneGiustizia.it*, 13 giugno 2017.

²⁶¹ In tal senso, cfr. F. Donati, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza*, cit., p. 231.

²⁶² Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot presentate il 18 luglio 2017,

necessità di alcune precisazioni sulla Regola Taricco,²⁶³ quest'ultimo ha concluso lapidariamente per la sua conferma. L'Avvocato generale ha sottolineato, in via preliminare, come il regime della prescrizione dei reati previsto dall'ordinamento italiano sia da tempo oggetto di critica tanto sul fronte nazionale²⁶⁴ quanto sul versante internazionale.²⁶⁵ A questo specifico riguardo, le conclusioni depositate hanno richiamato l'attenzione della Corte di giustizia sulle recenti decisioni *Alikaj e a. c. Italia*²⁶⁶ e *Cestaro c. Italia*²⁶⁷ della Corte EDU.²⁶⁸

Secondo l'Avvocato generale la disciplina italiana in materia di prescrizione, così come riformata dalla legge «ex Cirielli», contemplerebbe un vero e proprio «*délai préfix*», ossia un termine decadenziale oltre il quale l'azione penale cadrebbe nel nulla. Tanto basta secondo l'Avvocato generale per contraddire l'eccezione mossa dal Governo italiano secondo cui tale impostazione risponderebbe all'esigenza di garantire una «ragionevole durata» del processo. Al contrario, la disciplina italiana applicabile ai procedimenti in materia IVA sarebbe sconfinata nell'irragionevolezza opposta, in quanto non proporzionata ex art. 6(1) CEDU alla complessità di detti procedimenti.²⁶⁹

Svolte queste premesse di carattere preliminare, l'Avvocato generale ha

ECLI:EU:C:2017:564.

²⁶³ *Ibidem*, p.ti 14 e 71.

²⁶⁴ Si veda in particolare, primo rendiconto della attività 1° luglio 2010 - 30 giugno 2011, Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, p. 12, p.to 3.4 (*Il problema prescrizione*), e p. 16, punto 5.1 (*La criminalità economica*), disponibile al seguente indirizzo Internet: <http://www.procura.milano.giustizia.it/files/relazione-25-luglio-2011.pdf>; nonché Bilancio di responsabilità sociale 2011-2012, pag. 28, disponibile al seguente indirizzo Internet: <http://www.procura.milano.giustizia.it/files/bilancio-sociale-procura-12-dic-2012.pdf>.

²⁶⁵ Si vedano in proposito i lavori della cosiddetta Commissione Fiorella: per lo studio di possibile riforma della prescrizione, disponibile al seguente indirizzo web: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page;jsessionid=J2kpebY+SYa6GMnDwpBxPZ+7?facetNode_1=0_10&facetNode_2=3_1&facetNode_3=4_57&contentId=SPS914317&previousPage=mg_1_12

²⁶⁶ Corte EDU, *Alikaj e a. c. Italia*, ric. 47357/08, sentenza del 29 marzo 2011.

²⁶⁷ Corte EDU, *Cestaro c. Italia*, ric. 6884/11, sentenza del 7 aprile 2015.

²⁶⁸ Conclusioni dell'Avvocato Generale Ives Bot, cit., p.ti 58-59.

²⁶⁹ Secondo la Corte EDU, un procedimento penale presenta una particolare complessità quando riguarda la criminalità dei cosiddetti «colletti bianchi», in particolare nei casi di frode su vasta scala che coinvolgono numerose società o implicano operazioni complesse aventi lo scopo di sfuggire al controllo degli organi inquirenti e che necessita di una consistente perizia contabile. Cfr. in questo senso, Corte EDU, *C.P. e altri c. Francia*, ric. 36009/97, sentenza del 1° agosto 2000; Corte EDU, *Pélissier e Sassi c. Francia*, ric. 25444/94, sentenza del 25 marzo 1999; Corte EDU, *Philis c. Grecia* (n° 2), ric. 19773/92, sentenza del 27 giugno 1992.

poi analizzato gli obblighi di disapplicazione incombenti sui giudici nazionali in virtù della Regola Taricco, vagliandone la rispondenza al principio di legalità in materia penale. Sul versante sovranazionale tale principio è enunciato dall'art. 49 della Carta dei diritti di Nizza, da leggersi - alla luce della clausola passerella di cui all'art. 52(3) della stessa Carta - in connessione all'art. 7 CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU. A tal proposito, l'Avvocato generale ha richiamato le note decisioni *Coëme c. Belgio*,²⁷⁰ *Previti c. Italia*²⁷¹ e *Borcea c. Romania*,²⁷² secondo cui l'istituto della prescrizione esorbiterebbe dalle garanzie previste dal principio di legalità penale. Ne deriva, pertanto, che nulla osterebbe a che i giudici comuni italiani, nell'attuazione degli obblighi derivanti dall'art. 325 TFUE, disapplichino, *in parte qua*, le disposizioni nazionali in materia di prescrizione anche nell'ambito di procedimenti in corso, posto che il prolungamento dei termini di prescrizione non determinerebbe un pregiudizio diverso da quello prevedibile dall'autore al momento della commissione del reato.

L'Avvocato generale ha poi analizzato il principio di determinatezza delle fattispecie penali incriminatrici. Pur condividendo le preoccupazioni prospettate dal Giudice delle leggi in argomento, l'Avvocato generale ha suggerito di confermare la Regola Taricco anche sotto questo aspetto, con l'unico *caveat* per cui l'obbligo di disapplicazione degli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, c.p. avrebbe dovuto operare limitatamente ad alcune tipologie di reato. A questo proposito, Ives Bot ha suggerito di ricorrere alla categoria dei «reati gravi lesivi degli interessi finanziari dell'Unione» contenuta nella direttiva PIF (all'epoca non ancora in vigore), che qualifica come tali «tutti i reati aventi un collegamento con il territorio di due o più Stati membri e che comportano un danno di importo superiore [ad euro] 10 milioni».

L'Avvocato generale è poi passato ad analizzare il quesito pregiudiziale attinente all'ammissibilità dello standard di tutela più elevato garantito dall'ordinamento giuridico italiano rispetto a quello sovranazionale. Secondo l'interpretazione del Giudice delle leggi, infatti, il principio di irretroattività della legge penale sancito all'art. 25, secondo comma, Cost. si estenderebbe anche alla disciplina in materia di prescrizione dei reati. Al contrario, secondo l'impostazione della Corte di giustizia, l'art. 49 della Carta di Nizza, letto alla luce dell'interpretazione dell'art. 7 CEDU offerta

²⁷⁰ Corte EDU, *Coëme e altri c. Belgio*, ric. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, sentenza del 22 giugno 2000.

²⁷¹ Corte EDU, *Previti c. Italia*, ric. 1845/08, sentenza del 12 febbraio 2013.

²⁷² Corte EDU, *Borcea c. Romania*, ric. 55959/14, sentenza del 22 settembre 2015.

dalla Corte EDU,²⁷³ condurrebbe ad escludere l'estensione di tale principio all'istituto della prescrizione, che avrebbe, invece, natura processuale e che, pertanto, ben potrebbe essere disapplicato anche nei procedimenti pendenti. A questo proposito, l'Avvocato generale ha ribadito che la tutela dei diritti fondamentali offerta in seno all'Unione deve avvenire nell'ambito della struttura e delle finalità dell'ordinamento giuridico sovranazionale e che, di conseguenza, l'eventuale standard di tutela più elevato riconosciuto dallo Stato italiano sia da ritenersi inammissibile laddove comprometta l'effettiva, uniforme e corretta applicazione delle norme del diritto sovranazionale.²⁷⁴

In ultima analisi, l'Avvocato generale ha trattato l'argomento inerente alla salvaguardia dell'identità costituzionale degli Stati membri, vanificando di fatto il quadro prospettato dalla Consulta, secondo cui allo scrutinio della Corte di giustizia sull'interpretazione e la validità del diritto dell'Unione farebbe da contraltare la prerogativa delle Corti costituzionali nazionali di individuare i confini della propria identità costituzionale.²⁷⁵ Ebbene, pur dicendosi d'accordo sulla possibilità che uno Stato membro «[...] che consideri una disposizione del diritto primario o del diritto derivato lesiva della sua identità nazionale [possa] contestarla in base al disposto dell'art. 4, paragrafo 2, TUE»,²⁷⁶ l'Avvocato generale si è detto non «convinto del fatto che l'applicazione immediata di un termine di prescrizione più lungo, derivante dall'esecuzione dell'obbligo stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza Taricco e a., [... fosse ...] tale da pregiudicare l'identità nazionale della Repubblica italiana».²⁷⁷

²⁷³ La Corte di giustizia coglieva evidentemente le possibili ricadute della propria decisione e qualificava tale istituto in senso processuale solo dopo averne esaminato il «quadro costituzionale» europea alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. In senso critico sui richiami alla giurisprudenza CEDU svolti dai Giudici sovranazionali, si veda G. Tarli Barbieri, *La 'scommessa' dei controlimiti. Problemi e prospettive del giudizio di costituzionalità a margine della vicenda Taricco*, in C. Paonessa – L. Zilletti (a cura di), *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. Nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, Pisa, 2016, pp. 171-187.

²⁷⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot, cit., p.ti 165-168.

²⁷⁵ Il «*reddes rationem*» prospettato dalla Corte costituzionale può essere ricostruito soffermandosi su alcune affermazioni contenute ai p.ti 5 e 7 di dell'ordinanza n. 24/2017, cit., secondo cui «[n]on spetta certamente a questa Corte attribuire all'art. 325 del TFUE un significato differente da quello che gli conferisce la Corte di giustizia»; è invece suo dovere verificare se questa «[...] è compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, e che spetta alle competenti autorità di quello Stato farsi carico di una siffatta valutazione».

²⁷⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot, cit., p.to 175.

²⁷⁷ *Ibidem*, p.to 178.

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

Il 5 dicembre 2017 la Corte di giustizia si è pronunciata sul caso *M.A.S. e M.B.* (d'ora in avanti "*Taricco II*"). Benché i Giudici sovranazionali non abbiano manifestato apertamente l'intenzione di riconsiderare le conclusioni raggiunte nella decisione *Taricco I*, è indubbio che la sentenza *Taricco II* abbia inteso precisare le posizioni espresse in precedenza.²⁷⁸ Non convince pienamente, peraltro, il fatto che i Giudici sovranazionali abbiano attribuito il loro «*revirement*» all'unica esigenza - posta dalla Corte costituzionale italiana - di rispondere a domande «[...] che non erano stat[e] portat[e] a conoscenza della Corte nella causa all'origine della sentenza [*Taricco I*]».²⁷⁹

I Giudici europei hanno anzitutto ribadito che entrambi i commi dell'art. 325 TFUE producono effetti diretti, tanto quanto al profilo dell'effettività del sistema repressivo delle frodi in danno all'Unione, quanto all'equivalenza di tale sistema rispetto a quello adottato con riguardo alle frodi in danno allo Stato.²⁸⁰ Di conseguenza, i Giudici europei hanno confermato l'obbligo a carico del giudice nazionale di «dare piena efficacia agli obblighi derivanti dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE e disapplicare le disposizioni interne, in particolare riguardanti la prescrizione che, nell'ambito di un procedimento relativo a reati gravi in materia di IVA, ostino all'applicazione di sanzioni effettive e dissuasive per combattere le frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione».²⁸¹

Dopo aver confermato, seppur in linea di principio, i contorni della Regola *Taricco* la Corte di giustizia ha richiamato il ruolo del legislatore nazionale al quale compete, in concorso con il legislatore sovranazionale,²⁸² il compito di stabilire norme sulla prescrizione che consentano di adempiere gli obblighi derivanti dall'art. 325 TFUE. Tanto detto, i Giudici

²⁷⁸ A. Ruggeri, *La Corte di giustizia porge un ramoscello di ulivo alla Consulta su Taricco e resta in fiduciosa attesa che legislatore e giudici nazionali si prendano cura degli interessi finanziari dell'Unione (a prima lettura della sentenza della Grande Sezione del 5 dicembre 2017)*, in *Diritti comparati*, n. 3/2017.

²⁷⁹ CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit., p.to 28. Se è vero, infatti, che la questione del rispetto del principio di determinatezza non era stata posta autonomamente in *Taricco I*, certamente la Corte di giustizia aveva vagliato la compatibilità della disapplicazione degli artt. 160 e 161 c.p. con il principio di legalità in materia penale.

²⁸⁰ CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit., p.to 38. Nessuna richiesta di riconsiderare questa posizione era stata avanzata dalla Consulta. V. Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit. p.to 5 «[n]on spetta certamente a questa Corte attribuire all'art. 325 del TFUE un significato differente da quello che gli conferisce la Corte di giustizia».

²⁸¹ CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit., p.to 39.

²⁸² *Ibidem*, p.to 43.

di Lussemburgo hanno rilevato che alla data dei fatti del procedimento principale il regime della prescrizione in materia IVA non era stato oggetto di armonizzazione da parte del legislatore dell'Unione. Detto intervento è avvenuto - fra l'altro in modo parziale - soltanto con l'adozione della recente Direttiva (UE) 2017/1371 (PIF), del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea.²⁸³ Da tale considerazione discende, secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, che «[l]a Repubblica italiana era [...] libera, a tale data, di prevedere che nel suo ordinamento giuridico, detto regime ricadesse [...] nel diritto penale sostanziale e fosse a questo titolo soggetto, come queste ultime norme, al principio di legalità dei reati e delle pene».²⁸⁴

I paragrafi successivi della sentenza si inscrivono, invece, nella linea ricostruttiva offerta dalla decisione precedente, nella parte in cui i Giudici europei ribadiscono che il riconoscimento dell'efficacia diretta dell'art. 325 TFUE non comporta automaticamente la disapplicazione delle disposizioni codicistiche in materia di prescrizione dei reati, essendo necessario un bilanciamento tra le finalità di salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione ed il rispetto dei diritti fondamentali degli imputati.²⁸⁵ Come noto, la Corte di giustizia aveva già valutato questo aspetto nella precedente sentenza *Taricco I*, escludendo che la disapplicazione «retroattiva» degli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, c.p. potesse confliggere con il principio di legalità in materia penale sancito dall'art. 49 della Carta di Nizza interpretato in sintonia con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il cambio di registro avviene subito dopo, laddove i Giudici del *Kirchberg* affermano che «resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali di applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela offerto dalla Carta, come interpretato dalla Corte, né il primato,

²⁸³ In GUUE, L 198, del 28.7.2017, pp. 29-41. L'art. 12 della direttiva è rubricato «*Termini di prescrizione per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione*». V. A. Della Carità, R. Biancolli, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF: tutela degli interessi finanziari UE o depotenziamento della "Taricco"?*, in *Corriere tributario*, 2018, 28, pp. 2179-2186; A. Spina, *La protezione penale degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla Direttiva 2017/1371*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2018, 3, p. 28-48; S.M. Ronco, *Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della Direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017?*, in *Archivio penale*, 2017, 3.

²⁸⁴ CGUE, *M.A.S. e M.B.*, p.to 44.

²⁸⁵ *Ibidem*, p.to 46; CGUE, *Taricco*, cit., p.to 53.

l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione europea». ²⁸⁶ La Corte di giustizia richiama a questo proposito uno dei principi di diritto affermati nella decisione *Akerberg Fransson*. ²⁸⁷ In tale occasione la Corte aveva affrontato, fra l'altro, il rapporto tra gli articoli 51 e 53 della Carta di Nizza, concludendo che non tutte le attività degli Stati membri rientranti nel campo di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debbono essere immediatamente sottoposte al vaglio di compatibilità con le disposizioni di quest'ultima. I giudici comuni degli Stati membri possono, infatti, applicare gli standard di tutela dei diritti risultanti dalle Costituzioni nazionali ogni qualvolta il diritto dell'Unione europea lasci agli Stati membri un ragionevole margine di intervento che presupponga scelte di natura discrezionale. ²⁸⁸

È indubbio che questa interpretazione consenta di valorizzare maggiormente le tradizioni costituzionali, così come è altrettanto indubbio che tale impostazione sia volta a mitigare il rischio di conflitti, trattandosi di giudicare attività statali che per loro natura sono soggette allo scrutinio delle Corti costituzionali nazionali. Ad ogni buon conto, l'autonomia degli Stati membri dell'Unione europea non è priva di limiti, in quanto scelte di questo tipo sono sottoposte ad un duplice scrutinio: (i) non soltanto non devono operare in senso riduttivo nei confronti del livello di tutela garantito dalla Carta di Nizza; ma (ii) devono anche essere compatibili con i tratti caratteristici dell'ordinamento giuridico sovranazionale, ossia coerenti con i principi del primato, dell'unità e dell'effettività che contraddistinguono storicamente la struttura e le finalità dell'Unione europea. ²⁸⁹

Se nel caso in esame il primo aspetto non viene in rilievo, perché lo standard nazionale di tutela del principio di legalità in materia penale, come ricostruito dalla Corte costituzionale italiana nell'ordinanza n. 24 del 2017, era evidentemente «più protettivo» di quello europeo, il secondo, relativo alla garanzia che il ricorso allo standard nazionale non pregiudichi l'effettività delle regole comunitarie rileva indubbiamente. I Giudici europei, tuttavia, non analizzano questo aspetto; anzi, tralasciano lo scrutinio sul rischio che la protezione più elevata riconosciuta a livello interno possa pregiudicare l'effettività dell'ordinamento dell'Unione; e ciò nonostante lo standard nazionale di tutela in tema di prescrizione comportasse - come affermato in *Taricco I* - la sostanziale impunità delle

²⁸⁶ CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit., p.ti 47 ss.

²⁸⁷ CGUE, *Akerberg Fransson*, cit., p.to 29 e giurisprudenza ivi richiamata.

²⁸⁸ Cfr. in questo senso G. Martinico, G. Repetto, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *European Constitutional Law Review*, 15/2019, pp. 1-21, spec. p. 19 ss.; R. Mastroianni, *Da Taricco a Bolognesi*, cit., spec. p. 27.

²⁸⁹ *Ibidem*, pp. 16-17.

frodi al bilancio dell'Unione. Come si avrà modo di approfondire nella seconda parte di questo lavoro, è possibile intravedere in questo «silenzio» una delle incidenze dell'utilizzo del rinvio pregiudiziale da parte delle Corti costituzionali sui tratti caratteristici del sindacato della Corte di giustizia.

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

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

Nello specifico, preso atto del «[...] chiarimento interpretativo offerto dalla sentenza M.A.S. [...]»,²⁹⁰ in virtù del quale la Regola Taricco «non può essere applicata ai fatti commessi anteriormente alla data di pubblicazione della sentenza [Taricco I]»,²⁹¹ il Giudice delle leggi ha ritenuto che «tutte le questioni sollevate da entrambi i rimettenti [fossero] non fondate».²⁹² L'infondatezza dei dubbi di costituzionalità non ha condotto tuttavia la Consulta a ritenere «[...] le questioni sollevate [...] prive di rilevanza, [in quanto] [...] riconoscere solo sulla base della sentenza M.A.S. l'avvenuta prescrizione [avrebbe significato] [...] comunque fare applicazione della “regola Taricco” [...]».²⁹³

Tanto è bastato per giustificare un intervento nel merito da parte della Corte costituzionale che ponesse fine alle derive giurisprudenziali della vicenda Taricco, con indicazioni rigorose e provviste di valenza «*erga omnes*» per tutte le autorità giudiziarie destinate in futuro a dover prendere posizione sulla medesima. L'intervento del Giudice delle leggi è stato peraltro necessario alla luce dall'esigenza «di saggiare la compatibilità della “regola Taricco” con il principio di determinatezza in materia

²⁹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 115/2018, cit., p.to 9 del considerato in diritto.

²⁹¹ *Ibidem*, p.to 7 del considerato in diritto.

²⁹² *Ibidem*, p.to 9 del considerato in diritto.

²⁹³ *Ibidem*, p.to 10 del considerato in diritto. A bene vedere, si tratta di una scelta già utilizzata da Corte di cassazione (Pres. Davigo, Rel. Rago), sentenza del 2 marzo 2018, n. 9494/2018 e su cui, evidentemente, la Consulta non concorda, ritenendo piuttosto che «[i]ndipendentemente dalla collocazione dei fatti, prima o dopo l'8 settembre 2015, il giudice comune non può applicare [...] la “regola Taricco”, perché essa è in contrasto con il principio di determinatezza in materia penale, consacrato dall'art. 25, secondo comma, Cost.».

penale».²⁹⁴ La Consulta ha ritenuto, infatti, di essere «[l]’autorità competente a svolgere il controllo sollecitato dalla Corte di giustizia [in quanto titolare in via esclusiva del] compito di accertare se il diritto dell’Unione è in contrasto con i principi supremi dell’ordine costituzionale e in particolare con i diritti inalienabili della persona».²⁹⁵ A questo proposito, la Corte ha ritenuto «evidente il deficit di determinatezza che caratterizza, sia l’art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE [...], sia la “regola Taricco”»,²⁹⁶ ritenendo «ancor prima, [...] indeterminato lo stesso [...] art. 325 TFUE, [...] perché il suo testo non permette alla persona di prospettarsi la vigenza della regola Taricco».²⁹⁷

Quest’ultima, per la parte che discende dal paragrafo 1 dell’art. 325 TFUE, è irrimediabilmente indeterminata nell’utilizzo della locuzione «numero considerevole di casi», in quanto non consente al giudice di trarre una regola sufficientemente definita senza che a quest’ultimo venga attribuito il compito di perseguire obiettivi di politica criminale. Siffatta eventualità comporterebbe peraltro la violazione del principio della soggezione del giudice alla sola legge sancito all’art. 101 Cost. «[È] persino intuitivo»,²⁹⁸ ha affermato la Corte, che da tale previsione non potesse essere ricavata la Regola Taricco. Nel nostro ordinamento infatti vige l’imperativo imprescindibile che le scelte di diritto penale sostanziale debbano consentire all’individuo di prevedere in anticipo le conseguenze giuridiche della propria condotta e ciò implica necessariamente che esse «si incarnino in testi legislativi offerti alla conoscenza dei consociati».²⁹⁹

Anche la porzione che discende dal paragrafo 2 dell’art. 325 TFUE non risponde al canone di determinatezza del principio di legalità in materia penale. In buona sostanza, «[anche] qualora si reputasse possibile da parte del giudice penale il confronto tra frodi fiscali in danno dello Stato e frodi fiscali in danno dell’Unione, al fine di impedire che le seconde abbiano un trattamento meno severo delle prime quanto al termine di prescrizione, ugualmente l’art. 325, paragrafo 2, TFUE non perderebbe il suo tratto non adeguatamente determinato per fungere da base legale di tale operazione in materia penale, posto che i consociati non avrebbero potuto, né oggi potrebbero sulla base del solo quadro normativo, raffigurarsi tale effetto».³⁰⁰ Neppure l’enunciato relativo «ai “casi di frode che ledono gli

²⁹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 115/2018, cit., p.to 7.

²⁹⁵ *Ibidem*, p.to 8.

²⁹⁶ *Ibidem*, p.to 11.

²⁹⁷ *Ivi*.

²⁹⁸ *Ibidem*, p.to 12 del considerato in diritto.

²⁹⁹ *Ibidem*, p.to 11 del considerato in diritto.

³⁰⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 115/2018, cit., p.to 13 del considerato in diritto.

interessi finanziari dello Stato membro interessato”, per i quali sono stabiliti “termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell’Unione”³⁰¹ contenuto nella sentenza *Taricco I* sarebbe sufficientemente determinato; «[s]i tratta infatti di un enunciato generico, che [...] [non soddisfa] il principio di determinatezza della legge penale».³⁰²

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

9. La Saga OMT/Gauweiler

La “*Saga OMT/Gauweiler*”³⁰³ trae origine dall’omonima ordinanza pronunciata il 14 gennaio 2014 dal *Bundesverfassungsgericht* (“*BVerfG*”). La questione riguardava alcuni ricorsi diretti di costituzionalità proposti contro il programma «*Outright Monetary Transactions*» (“*OMT*”) annunciato dal Presidente della Banca centrale europea (“*BCE*”), Mario Draghi, il 6 settembre 2012.³⁰⁴ In buona sostanza, l’obiettivo del

³⁰¹ Corte costituzionale, sentenza n. 115/2018, cit., p.to 13 del considerato in diritto.

³⁰² *Ivi*.

³⁰³ La saga *Gauweiler* si compone di tre pronunce: (i) la decisione del *BVerfG* di promuovere il rinvio pregiudiziale, 2 BvR 2728/13, cit.; (ii) la decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale, C-62/14, *Peter Gauweiler ed altri c. Deutscher Bundestag*, cit.; e (iii) la decisione del *BVerfG* che ha definito la questione da cui era originato il rinvio pregiudiziale, 2BvR 2728/13, cit. Per ulteriori riferimenti e qualche richiamo dottrinale v. anche nota 21. Quanto alla denominazione prescelta per indicare la saga, è appena il caso di sottolineare che la letteratura tedesca fa solitamente riferimento alla vicenda con l’acronimo OMT (focalizzandosi sull’oggetto del giudizio di costituzionalità), mentre la letteratura internazionale utilizza frequentemente il riferimento *Gauweiler* (richiamando il nome di Peter Gauweiler, uno dei molti ricorrenti). A scanso di equivoci, si farà riferimento a entrambe le denominazioni *OMT/Gauweiler*. Cfr., a questo proposito, P. Faraguna, *La Saga OMT: il diritto all’ultima parola*, cit., p. 567, spec. nota n. 1.

³⁰⁴ Cfr., fra i numerosissimi commenti a margine della pronuncia del *Bundesverfassungsgericht*, i commenti di F. Donati, *La crisi dell’Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, 17/2014; A. De Petris, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L’ordinanza del Tribunale Costituzionale Federale sulle*

programma OMT era quello di far fronte alla crisi dei debiti sovrani di alcuni paesi dell'Eurozona, in quel momento acuita da una forte volatilità dei tassi di interesse.

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

Per cogliere il merito della questione è opportuno sottolineare che fin dalla decisione sul piano di aiuti straordinari alla Grecia,³⁰⁵ il *BVerfG* ha affermato che il principio democratico sancito dal *Grundgesetz* ("GG") impone di mantenere in capo al *Bundestag* le scelte fondamentali in materia di bilancio.³⁰⁶ Di conseguenza, i meccanismi di sostegno finanziario dei paesi membri dell'Eurozona dai quali possano derivare oneri significativi a carico del bilancio tedesco sono da considerarsi illegittimi costituzionalmente ove non previamente autorizzati da parte del Parlamento tedesco.

Outright Monetary Transactions, *ivi*, 4/2014; A. Di Martino, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del Bverfg*, *ivi*, 4/2014; R. Caponi, *Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 5, pp. 469-478; F. Bassan, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte costituzionale tedesca*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, pp. 361-393; E. Olivito, *Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013, pp. 18.

³⁰⁵ *BVerfG*, 2 BvR 987/10, 7 settembre 2011. La pronuncia ha avuto ad oggetto la normativa interna di esecuzione del primo piano di aiuti in favore della Repubblica ellenica. Una prima legge, del 7 maggio 2010, ha autorizzato il Ministero delle Finanze ad un'operazione di 22,4 miliardi di euro a favore della Grecia. Una seconda, del successivo 21 maggio, ha autorizzato ad un'operazione di 123 miliardi di euro. La seconda legge prevedeva una procedura di consultazione della Commissione bilancio del *Bundestag*, preventiva all'assunzione delle garanzie: il Governo non era però vincolato ad assumere una preventiva autorizzazione parlamentare; i suoi obblighi si limitavano all'impegno a trovare un'intesa con la Commissione bilancio. Cfr. a questo proposito C. Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014, pp. 8 ss., il quale parla a questo riguardo di «intransigente riaffermazione del principio di sovranità del popolo tedesco».

³⁰⁶ Così, F. Donati, *La crisi dell'Euro tra Corti costituzionali*, cit., p. 3.

Alla luce di tale orientamento, il *BVerfG* è stato chiamato a verificare se il Meccanismo europeo di stabilità (“MES”) e il programma OMT fossero compatibili con il principio democratico alla base della Legge fondamentale tedesca. Con decisione del 12 settembre 2012, il *BVerfG* ha ritenuto il MES compatibile con detto principio, in quanto la responsabilità finanziaria tedesca derivante da tale misura sarebbe stata limitata ad una quota preventivamente approvata dal *Bundestag*.³⁰⁷ Il *BVerfG* ha quindi respinto la richiesta di provvedimenti d’urgenza dei ricorrenti e deciso di procedere separatamente alla verifica della legittimità costituzionale del programma OMT.³⁰⁸

Il *BVerfG* ha sciolto le proprie riserve sul programma OMT con l’ordinanza del 14 gennaio 2014, con la quale, aderendo alle censure dei ricorrenti, ha contestato apertamente la legittimità costituzionale del programma OMT e, facendo per la prima volta applicazione della nota giurisprudenza *Honeywell*,³⁰⁹ ha chiesto alla Corte di giustizia di verificare la conformità di tale programma alle disposizioni dei Trattati.

³⁰⁷ *BVerfG*, 2 BvR 1390/12, 12 settembre 2012. Cfr., a margine della decisione, i commenti di F. Pedrini, *Le “cautele” di Karlsruhe in ordine al Fondo “salva Stati” (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 894-897; G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, spec. pp. 124 ss.; K. Schneider, *Yes, But . . . One More Thing: Karlsruhe’s Ruling on the European Stability Mechanism*, in *German Law Journal*, 2013, pp. 53-74; M. Wendel, *Judicial Restraint and the Return to Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal Treaty of 12 September 2012*, in *German Law Journal*, 2013, pp. 21-52.

³⁰⁸ Con la successiva decisione del 18 marzo 2014, il *BVerfG* ha poi respinto definitivamente nel merito i dubbi costituzionalità della legge interna relativa al MES, osservando che l’impegno massimo della Germania per il MES è quello approvato dal *Bundestag* e ribadendo la necessità del coinvolgimento del Parlamento sulle decisioni che possano avere un impatto sulle finanze tedesche. V. *BVerfG*, 2 BvR 1390/12, 18 marzo 2014.

³⁰⁹ *BVerfG* 126, 286, del 6 luglio 2010. V. a margine, M. Payandeh, *Constitutional Review of EU Law After Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 2011, Issue 1, pp. 9-38; C. Möllers, *German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances; Decision of 6 July 2010*, 2 BvR 2661/06, *Honeywell*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, Issue 1, pp. 161-167. F. Vecchio, *Il caso Honeywell del Bundesverfassungsgericht: un’occasione persa per far chiarezza sui rapporti tra gli ordinamenti?*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2012, 41, pp. 43-59.

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

Il rinvio pregiudiziale formulato dal *BVerfG* nel caso *OMT/Gauweiler* è articolato in due quesiti principali: il primo riguardava il rispetto del mandato istituzionale della BCE e il secondo il divieto di finanziamento dei debiti sovrani contemplato dall'art. 123 TFUE. Più nel dettaglio, il *BVerfG* ha richiesto alla Corte di giustizia di chiarire: (i) se nel deliberare il programma OMT la BCE avesse violato il proprio mandato istituzionale, così come definito dagli articoli 119, 123 e 127 TFUE e dal protocollo sullo statuto del Sistema europeo delle banche centrali ("SEBC"); e (ii) se lo stesso programma OMT non fosse stato in contrasto con l'art. 123 TFUE, nella parte in cui vieta alla BCE l'acquisto diretto dei titoli di Stato dei paesi membri dell'Eurozona.³¹⁰

Per quanto i toni utilizzati dal *BVerfG* siano apparsi risoluti e minacciosi, nella stessa ordinanza i Giudici costituzionali alludevano alla possibilità di trovare una soluzione interpretativa alla questione, senza necessariamente dichiarare il programma OMT al di fuori delle competenze attribuite dai trattati all'Unione europea. Secondo il *BVerfG*, infatti, l'acquisto dei titoli di Stato dei paesi dell'Eurozona sarebbe stato conforme al diritto sovranazionale e ammissibile sul piano della legalità costituzionale tedesca ove interpretato, fra l'altro, come: (i) svincolato dalla condizionalità di analoghi meccanismi di politica economica; (ii) meramente strumentale rispetto alla politica economica sovranazionale; e (iii) oggetto di limitazioni quantitative e temporali.³¹¹

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

³¹⁰ La circostanza che il programma OMT riguardasse esclusivamente acquisti effettuati sul mercato secondario appariva agli occhi del *BVerfG* una mera elusione del divieto di finanziamento monetario, specie alla luce della mancanza di un limite quantitativo, dell'assenza di un intervallo temporale tra l'emissione di titoli di Stato sul mercato primario e il loro acquisto sul mercato secondario, della possibilità che tutti i titoli di Stato acquistati venissero tenuti fino alla scadenza, dell'assenza di requisiti specifici quanto all'affidabilità dei titoli di Stato da acquistare, nonché della parità di trattamento tra il SEBC e i titolari privati di titoli di Stato.

³¹¹ Cfr. in questo senso, P. Faraguna, *La Saga OMT: il diritto all'ultima parola*, cit., p. 595-596.

Vires Kontrolle)³¹² e dell'identità costituzionale tedesca (c.d. *Identitätskontrolle*).³¹³ Una conferma *tout court* del programma OMT avrebbe molto probabilmente determinato il carattere «*ultra-vires*» dell'intera misura monetaria; inoltre, l'attuazione del programma nella sua interezza sarebbe stata ragionevolmente ritenuta contrastante con la nozione di identità costituzionale delineata dal *BVerfG*.³¹⁴

³¹² A partire dalla nota *Maastricht Urteil* del 1993 (*BVerfG* 89, 155, cit.), si è riservato il potere di verificare se gli atti dell'Unione europea eccedano le attribuzioni conferite dai Trattati. L'adozione di un atto «*ultra-vires*» comporterebbe infatti una violazione del principio democratico sancito dall'art. 38 GG, dal momento che il Parlamento tedesco ha accettato soltanto le limitazioni di sovranità espressamente previste dai Trattati. Gli atti emanati «*ultra vires*», secondo il *BVerfG*, sarebbero invalidi e non potrebbero ricevere attuazione da parte delle autorità tedesche. L'«*Ultra-vires Kontrolle*» è stato assai criticato dalla letteratura scientifica, perché di fatto riconosce ai Giudici costituzionali tedeschi uno scrutinio generalizzato sugli atti delle istituzioni europee, difficilmente compatibile con il principio di uniforme applicazione del diritto dell'Unione e con il ruolo che i Trattati riconoscono alla Corte di giustizia. Sotto questo profilo, non è sembrata sufficiente la precisazione effettuata dalla successiva *Lissabon Urteil* (*BVerfGE* 123, 267, cit., § 240), secondo cui il controllo sul rispetto delle competenze deve essere esercitato in modo «*europarechtfreundlich*». Forse proprio a seguito di queste critiche il *BVerfG*, nella nota decisione *Honeywell* (*BVerfGE* 126, 286, del 6 luglio 2010) ha «rivisto» la propria impostazione, rendendo di fatto assai difficile che il Tribunale costituzionale federale tedesco dichiari l'illegittimità di un atto sovranazionale perché «*ultra-vires*». In questa decisione, il *BVerfG* ha infatti precisato che un atto può essere dichiarato «*ultra-vires*» soltanto quando la violazione della competenza sia tale da comportare una modifica strutturale del riparto delle competenze, e solo dopo che la Corte di giustizia abbia avuto la possibilità di esaminarne la validità.

³¹³ A partire dalla nota *Lissabon Urteil*, il *BVerfG* ha configurato il principio dell'identità costituzionale nazionale ricavabile dall'art. 79(3) GG quale ulteriore parametro di validità degli atti dell'Unione europea. Anche questa forma di controllo è correlata al principio di democrazia. Il *BVerfG* ha evidenziato a tale riguardo che il diritto elettorale garantito all'art. 38 GG attribuisce a tutti i cittadini tedeschi il diritto di partecipare alla vita democratica attraverso i meccanismi rappresentativi. Secondo il *BVerfG* l'Unione europea non garantirebbe ancora oggi un sufficiente tasso di democraticità. Di conseguenza, il trasferimento di competenze in favore dell'Unione non può giungere fino ad un punto tale da pregiudicare il nucleo inviolabile dell'identità costituzionale tedesca. Secondo i Giudici costituzionali tedeschi, in particolare, il rispetto del principio democratico richiede che alla Repubblica federale tedesca sia mantenuta una sfera effettiva di azione («*substantielle Handlungsfreiräume*») nei settori sensibili per la sovranità dello Stato, tra cui le decisioni in materia di bilancio. Tra questi settori rientrano anche il diritto penale, l'uso della forza, la conformazione dello stato sociale e le decisioni di particolare rilievo culturale, tra cui quelle in materia di diritto di famiglia, sistema scolastico, educazione e rapporti con le comunità religiose (Cfr. *BVerfGE* 123, 267, cit., § 252).

³¹⁴ Più in generale, sulla politica monetaria europea e sull'evoluzione della governance economica nell'ultimo decennio cfr. F. Donati, *The Euro crisis, Economic Governance and Democracy in the European Union*, in *Italian Journal of Public Law*, fasc. 2/2013, pp. 129-156. Cfr. eventualmente, anche R. Dehousse, *The Euro Crisis and Beyond: The*

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

L'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón ha presentato le proprie conclusioni nel caso *OMT/Gauweiler* il 14 gennaio 2015.³¹⁵ Le osservazioni di quest'ultimo si sono concentrate in via preliminare sul carattere «*sui generis*»³¹⁶ del rinvio pregiudiziale proposto dal *BVerfG*. La singolarità del rinvio pregiudiziale formulato dai Giudici tedeschi sta nella riserva, espressamente formulata nell'ordinanza di rinvio, di poter (in un certo senso) prescindere dalla decisione della Corte di giustizia, essendo il sindacato di quest'ultima esercitato sulla base di parametri diversi da quelli che informerebbero il sindacato di costituzionalità della Corte tedesca.³¹⁷

Quanto al controllo sul rispetto del principio di attribuzione da parte della BCE, l'Avvocato generale ha osservato che la Corte di giustizia dell'Unione europea e il *BVerfG* hanno a che fare con parametri «sostanzialmente» identici, che si risolvono in ultima analisi nell'interpretazione della nozione di «stabilità dei prezzi».³¹⁸ Il discorso è profondamente diverso per quanto concerne l'ipotetico controllo sul rispetto dell'identità costituzionale prospettato dal *BVerfG*, che l'Avvocato generale critica severamente, esprimendo scetticismo sulla possibilità di riuscire a conservare l'Unione europea «se la si rendesse soggetta a un potere di opporre riserve assolute, non ben definite, e virtualmente poste alla mercé di ogni singolo Stato membro, e che prendono la forma di quella categoria che viene descritta come “identità costituzionale”».³¹⁹

Posto tale scenario, l'Avvocato generale ha sottolineato come la Corte di giustizia abbia, al contrario, raffinato la categoria delle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» al fine di costruire un ordinamento

Transformation of the European Political System, in in *RSCAS, Policy Papers*, 2018/67, pp. 13; M. Poiares Maduro, B. De Witte, M. Kumm, *The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis*, in *RSCAS, Policy Papers*, 2012/08; K. Tuori, *The European Financial Crisis - Constitutional Aspects and Implications*, in *EUI Working Papers*, 2012/28, pp. 1 ss.; P. Bilancia, *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, in F. Angelini-M. Benvenuti, (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, pp. 19-40.

³¹⁵ Conclusioni generali dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón presentate il 14 gennaio 2014, ECLI:EU:C:2015:7.

³¹⁶ Ben 39 punti delle conclusioni dell'Avvocato generale sono dedicate a questa «difficoltà funzionale». Pone l'accento su questo aspetto, P. Faraguna, *Il caso Gauweiler sulle OMT alla Corte di giustizia: L'Avvocato generale porge l'altra guancia al BVerfG*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 gennaio 2015.

³¹⁷ Conclusioni generali dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón, cit., p.to 36.

³¹⁸ *Ibidem*, p.to 54.

³¹⁹ *Ibidem*, p.to 59.

giuridico sovranazionale unitario³²⁰ e ribadito la centralità in tale contesto del principio di leale cooperazione fra l'Unione europea e gli Stati membri. Proprio tale principio avrebbe posto l'esigenza: da una parte «[...] che la CGUE rispon[d]esse nel più grande spirito di cooperazione possibile [alla] questione che le è stata sottoposta [dal *BVerfG*] [...]»;³²¹ e dall'altra «[...]di un particolare sforzo da parte della CGUE di fornire una pronuncia sul merito della questione sottoposta», di modo che i Giudici costituzionali tedeschi potessero ritenere la decisione della Corte europea decisiva per la definizione del procedimento *a quo*.³²²

Quanto al merito delle questioni, l'Avvocato generale ha poi evidenziato che tanto la programmazione quanto l'esecuzione della politica monetaria spettano esclusivamente alla competenza della BCE. L'istituto bancario europeo dispone infatti di conoscenze tecniche e informazioni che, insieme alla sua reputazione, consentono di gestire le aspettative in modo che gli impulsi della politica monetaria giungano effettivamente all'economia. Ne deriva, pertanto, che la BCE deve godere di un ampio margine di discrezionalità nella programmazione della politica monetaria dell'Unione e che le autorità giurisdizionali devono scrutinare tale attività con moderazione, poiché privi della specializzazione tecnica e dell'esperienza di cui dispone tale istituzione.³²³

Nell'ambito del quadro ricostruttivo appena delineato, e pur riconoscendo la possibilità che al ricorso di determinate condizioni il programma OMT possa diventare più di un mero «supporto» per l'efficienza della politica economica degli Stati membri dell'Eurozona, l'Avvocato generale ha ritenuto le OMT conformi ai Trattati dell'Unione europea, purché la BCE (*i*) si astenga dal partecipare direttamente al programma di assistenza applicato allo Stato interessato e (*ii*) rispetti rigorosamente l'obbligo di motivazione e i requisiti imposti dal principio di proporzionalità.³²⁴ Quanto a questo secondo profilo, l'Avvocato generale ha ritenuto le misure della BCE adeguatamente motivate e proporzionate,³²⁵ ancorché la valutazione sulla sussistenza di tali requisiti sia rimasta subordinata all'eventuale applicazione effettiva del programma OMT, essendo l'analisi dell'Avvocato generale limitata agli elementi del comunicato della BCE.

Per quanto riguarda infine la seconda questione pregiudiziale, attinente

³²⁰ *Ibidem*, p.to 61.

³²¹ *Ibidem*, p.to 65.

³²² *Ibidem*, p.to 66.

³²³ Conclusioni generali dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón, cit., p.to 110.

³²⁴ *Ibidem*, p.to 203.

³²⁵ *Ivi*.

al divieto di finanziamento monetario enunciato dall'art. 123 TFUE, dopo aver affermato che tale divieto costituisce una regola fondamentale del «quadro costituzionale»³²⁶ che disciplina l'Unione economica e monetaria, e che eventuali eccezioni devono essere interpretate restrittivamente,³²⁷ l'Avvocato generale ha ritenuto che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non vieta le operazioni sul mercato secondario, ancorché ogni intervento su detto mercato debba essere connotato da garanzie sufficienti che permettano di conciliarlo con il divieto di acquisto diretto dei titoli di Stato da parte della BCE.³²⁸ Il programma OMT dovrebbe essere attuato, fra l'altro, in modo da permettere che i titoli del debito pubblico interessati raggiungano un prezzo di mercato, affinché continui ad esistere una differenza effettiva tra un'acquisizione di titoli sul mercato primario e su quello secondario. A ben vedere, infatti, un acquisto sul mercato secondario realizzato pochi istanti dopo il momento dell'emissione dei titoli sul mercato primario potrebbe far svanire la distinzione tra i due livelli di mercato mobiliare.³²⁹

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

Raccogliendo l'invito dell'Avvocato generale a rispondere ai quesiti pregiudiziali promossi dal *BVerfG*³³⁰ e disattendendo le osservazioni di molti dei governi intervenuti nel procedimento,³³¹ il 16 giugno 2015, la Corte di giustizia si è pronunciata nel merito del caso *OMT/Gauweiler*. Le eccezioni inerenti la ricevibilità del rinvio pregiudiziale per difetto di rilevanza sono state superate dalla Corte di giustizia ribadendo la natura prettamente «interna»³³² delle valutazioni sulla necessità e la rilevanza dei

³²⁶ *Ibidem*, p.to 215.

³²⁷ *Ibidem*, p.to 219.

³²⁸ *Ibidem*, p.to 262.

³²⁹ *Ibidem*, p.to 248.

³³⁰ Conclusioni generali dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón, cit., p.ti 65-66.

³³¹ Riprendendo i primi commenti emersi nella letteratura scientifica tedesca, gli Stati membri avevano chiesto che il rinvio pregiudiziale proposto dal *BVerfG* fosse dichiarato irricevibile, in quanto (i) promanante da una mera «*fictio litis*» e (ii) privo di attualità, non avendo la BCE mai attuato il programma OMT.

³³² CGUE, Causa C-64/14, *Gauweiler*, cit., p.to 15. V., in tal senso, CGUE, Causa C-435/97, *World Wildlife Fund e a. c. Autonome Provinz Bozen e a.*, sentenza del 16 settembre 2009, ECLI:EU:C:1999:418, p.to 31; e CGUE, Causa C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato c. Lucchini SpA*, sentenza del 18 luglio 2007, ECLI:EU:C:2007:434, p.to 43. Cfr. R. Lombardi, *Progetti pubblici e privati da sottoporre alla valutazione di impatto ambientale e potere discrezionale degli Stati membri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, pp. 240-246; R. Baratta, *La cosa giudicata non limita*

quesiti pregiudiziali, i quali al contrario sono da ritenersi assistiti da una vera e propria «presunzione di rilevanza»,³³³ a meno che manifestamente sprovvisi di un rapporto con la realtà o con l'oggetto della controversia nel procedimento *a quo*.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha anzitutto delimitato i confini della nozione di «politica monetaria». La questione viene risolta dai Giudici sovranazionali riconducendo il programma OMT nel mandato istituzionale della BCE. I Giudici europei giungono a questa conclusione vagliando la natura delle misure della BCE in relazione agli obiettivi da questa perseguiti.³³⁴ Come risulta dall'annuncio del Presidente della BCE, Mario Draghi, del 6 settembre 2012, le misure OMT sono state concepite allo scopo di preservare un'adeguata trasmissione della politica monetaria e l'unicità della medesima. Tanto basta, secondo i Giudici del Kirchberg, per ritenere il programma OMT rientrante nelle competenze della BCE, a nulla rilevando in contrario che esso possa eventualmente contribuire anche alla stabilità dell'Eurozona, che rientra invece nella politica economica, perché si tratterebbe di effetti solo potenziali e indiretti, insuscettibili di incidere sulla qualificazione delle misure annunciate dalla BCE.³³⁵

I giudici sovranazionali ricostruiscono poi il requisito di proporzionalità che deve contraddistinguere ogni misura di politica monetaria. Tale principio richiede che tutti gli atti dell'Unione europea siano idonei a realizzare gli obiettivi che perseguono, senza eccedere i limiti di quanto strettamente necessario per raggiungerli.³³⁶ Quanto al programma OMT, la Corte di giustizia ha ritenuto che l'acquisto di titoli di Stato da parte della BCE sia funzionale al contrasto della volatilità dei mercati e della presenza

il principio della primauté ... peraltro espunto dal progetto di riforma dell'Unione europea, in Giustizia civile, 2007, 12, pp. 2659-2662.

³³³ CGUE, Causa C-64/14, *Gauweiler*, cit., p.to 15. V., in tal senso, CGUE, Causa C-11/07, *Hans Eckelkamp e altri contro Belgische Staat*, sentenza dell'11 settembre 2008, ECLI:EU:C:2008:489, p.to 52. Cfr., a margine del provvedimento, P. Sharaf, *Nationale Steuerautonomie sowie Besteuerungshoheit im Spannungsverhältnis zu den EG-Grundfreiheiten*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2008, pp. 721-722; A. Ribes Ribes, *La incompatibilidad con el Derecho comunitario de un régimen fiscal sucesorio desigual por razón de la no residencia*. *STJCE de 11 de septiembre de 2008*, *Eckelkamp*, in *Noticias de la Unión Europea*, 2009, n° 299, pp., 119-124.

³³⁴ Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non contempla una definizione di «politica monetaria» limitandosi a prevederne gli obiettivi, individuati dagli articoli 127(1) e 282(2) TFUE, nel mantenimento della stabilità dei prezzi e nel sostegno alle politiche economiche. Così, CGUE, *Gauweiler*, cit., p.ti 42-46.

³³⁵ CGUE, *Gauweiler*, cit., p.ti 52-54.

³³⁶ Cfr. a questo proposito i precedenti giurisprudenziali richiamati dai Giudici di Lussemburgo, fra i quali, CGUE, Causa C-59/11, *Association Kokopelli contro Graines Baumaux SAS*, sentenza del 12 luglio 2012.

di differenziali di rendimento estremi nei tassi di interesse dei titoli del debito pubblico.³³⁷ I Giudici sovranazionali hanno inoltre ritenuto il programma OMT proporzionato in virtù del carattere limitato della sua durata nel tempo e del suo oggetto; come detto, le OMT riguarderebbero titoli di debito pubblico con scadenza a medio-breve termine di Stati membri aderenti ad un progetto europeo di stabilizzazione macroeconomica.³³⁸

Il paradigma della proporzionalità dei programmi di politica monetaria della BCE viene inoltre approfondito in relazione all'ammissibilità del controllo giurisdizionale della Corte di giustizia.³³⁹ Sebbene tali misure richiedano «scelte di natura tecnica»³⁴⁰ i Giudici del Kirchberg affermano che la discrezionalità del SEBC postula l'effettività di alcune fondamentali garanzie procedurali, individuabili (i) nell'obbligo di motivazione e (ii) nella completezza e imparzialità dell'istruttoria.³⁴¹ Il controllo sulla conformità del programma OMT a tali garanzie esercitato dalla Corte di giustizia ha portato i primi commentatori della decisione *OMT/Gauweiler* a parlare di scrutinio «costruito sulle linee esterne della decisione, secondo il modello del c.d. "sindacato debole" sugli atti delle autorità economiche».³⁴² I Giudici sovranazionali hanno infatti considerato adempiuto l'obbligo motivazionale della BCE sulla base della sola conferenza stampa del 6 settembre 2012, nonché dei progetti di atti esaminati dal Consiglio della BCE.

Analogamente quanto a profondità e struttura del sindacato, i requisiti di imparzialità e completezza dell'istruttoria sono stati verificati dalla Corte di giustizia limitandosi ad escludere che «[l']analisi della situazione economica della zona euro alla data dell'annuncio del programma controverso nei procedimenti principali [fosse] viziata da un manifesto errore di valutazione».³⁴³ Il carattere «deferente» del controllo di proporzionalità operato dalla Corte di giustizia sull'operato della BCE è reso ancor più evidente dal paragrafo successivo, in cui i Giudici sovranazionali affermano che «alla luce del carattere controverso che presentano abitualmente le questioni di politica monetaria e dell'ampio

³³⁷ CGUE, *Gauweiler*, p.ti 72-73 e 76-80.

³³⁸ *Ibidem*, p.ti 82-92.

³³⁹ Sottolinea questo passaggio, A. Cardone, *L'obliterazione dello stato di crisi*, cit.

³⁴⁰ *Ibidem*, p.to 68.

³⁴¹ *Ibidem*, p.to 69.

³⁴² Cfr. A. Pisaneschi, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, 13/2015, p. 6.

³⁴³ CGUE, *Gauweiler*, cit., p.to 55.

potere discrezionale del SEBC, da quest'ultimo non può esigersi altro se non l'utilizzazione delle sue conoscenze specialistiche in campo economico e dei mezzi tecnici necessari di cui esso dispone al fine di effettuare la medesima analisi con la diligenza e la precisione necessarie». ³⁴⁴ In buona sostanza, ciò equivale a dire che il parametro ultimo per sindacare la completezza dell'istruttoria svolta dalla BCE è rappresentato dal grado di esaustività praticato dalla stessa istituzione controllata. ³⁴⁵

Quanto, infine, all'ipotetica violazione del divieto di finanziamento monetario del debito sovrano contemplato dall'art. 123 TFUE, dopo aver richiamato la precedente decisione *Pringle* ³⁴⁶ e chiarito che tale norma vieta «qualsiasi assistenza finanziaria del SEBC ad uno Stato membro», ³⁴⁷ i Giudici della Corte di giustizia hanno affermato che tale disposizione non esclude che la BCE possa acquistare titoli di uno Stato presso i suoi creditori. Tale acquisto sul mercato secondario, tuttavia, non può essere effettuato con modalità che conferiscano ad esso un «effetto equivalente» a quello dell'acquisto diretto di titoli del debito pubblico presso gli organismi pubblici degli Stati membri ³⁴⁸ e né tantomeno deve pregiudicare l'attuazione di «una sana politica di bilancio». ³⁴⁹ Il rispetto della prima condizione è assicurato, secondo i Giudici sovranazionali, da tre caratteristiche del programma OMT, ossia: (i) la mancanza di predeterminazione dei tempi dell'acquisto e della sua durata; (ii) la previsione di un termine minimo tra l'emissione di un titolo sul mercato primario e il suo riacquisto sui mercati secondari; e (iii) l'esclusione di qualsiasi forma di annuncio anticipato degli acquisti. ³⁵⁰ Vale la pena di evidenziare, infine, che tali ultime due caratteristiche non risultano dalla decisione della BCE, ma sono desunte dalle osservazioni presentate nel giudizio dalla BCE. ³⁵¹

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

Con sentenza del 21 giugno 2016, il *BVerfG* si è pronunciato definitivamente sul caso *OMT/Gauweiler*, dichiarando inammissibili i

³⁴⁴ *Ibidem*, p.to 75.

³⁴⁵ Così, A. Cardone, *L'obliterazione dello stato di crisi*, cit.

³⁴⁶ CGUE, *Pringle*, cit.

³⁴⁷ CGUE, *Gauweiler*, cit., p.to 95.

³⁴⁸ *Ibidem*, p.to 97.

³⁴⁹ *Ibidem*, p.to 101.

³⁵⁰ CGUE, *Gauweiler*, cit., p.ti 104-107.

³⁵¹ Così, A. Cardone, *L'obliterazione dello stato di crisi*, cit.

ricorsi diretti di costituzionalità presentati con riguardo alle azioni della BCE e infondate le questioni relative alle omissioni del Parlamento e del Governo tedesco sull'annuncio del programma OMT.

La decisione dedica un numero considerevole di paragrafi all'inquadramento dei parametri del giudizio.³⁵² Il *BVerfG* ricostruisce approfonditamente i rapporti tra l'ordinamento giuridico dell'Unione europea e quello nazionale tedesco, a partire dal riconoscimento della preminenza del diritto dell'Unione sul diritto interno.³⁵³ Ciò, nei limiti delle cessioni di sovranità autorizzate dalle leggi di ratifica dei Trattati europei e pur sempre nel rispetto di quanto previsto dal *Grundgesetz* e, quindi, a condizione che sia rispettato l'«*integrationsprogramme*» e non siano lesi i principi afferenti all'identità costituzionale della Repubblica tedesca richiamati dall'«*Europa-artikel*» (art. 23) con espresso riferimento alla cosiddetta «clausola di eternità» prevista dall'art. 79(3) GG.

Come anticipato *supra*, la stretta interdipendenza che lega il principio democratico e la salvaguardia dell'identità costituzionale tedesca fonda la riserva a favore dei *BVerfG* della facoltà di sindacare ogni eventuale «*deminutio*» della «forza organizzativa» del *Bundestag*, nonché ogni possibile violazione strutturale delle competenze attribuite all'Unione europea. L'insieme di tali disposizioni è rimarcato dal *BVerfG* sino a configurare un vero e proprio «diritto individuale alla democrazia».³⁵⁴ In quanto ancorato alla tutela della dignità umana,³⁵⁵ l'insieme dei principi convergenti in tale nozione è presidiato dalle incidenze derivanti dall'appartenenza all'Unione europea da due strumenti distinti: l'«*Identitätskontrolle*» e l'«*Ultra-vires Kontrolle*».³⁵⁶

Quanto allo strumento dell'*Identitätskontrolle*, i Giudici di Karlsruhe hanno anzitutto sottolineato la rispondenza di tale strumento al principio di leale collaborazione, poiché improntato alla salvaguardia dell'identità nazionale insita nella struttura fondamentale degli Stati membri sancita dall'art. 4(2) TUE.³⁵⁷ A sostegno di tale ricostruzione, il *BVerfG* ha citato

³⁵² *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, cit., p.ti 115-173.

³⁵³ *Ibidem*, p.to 118.

³⁵⁴ Così, P. Faraguna, *La Saga OMT: il diritto all'ultima parola*, cit., p. 586. V. inoltre *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, cit., p.ti 122 ss.

³⁵⁵ *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, cit., p.ti 124-126.

³⁵⁶ *Ibidem*, p.to 153.

³⁵⁷ *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, p.to 140. A ben vedere, come peraltro già notato da un'avvertita dottrina, le differenze fra i due scrutini si stanno riducendo e il controllo *ultra vires* pare andando trasformandosi in una sotto-categoria del controllo di identità costituzionale. Cfr. a questo proposito M. Payandeh, *The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court Repositioning the Court within the European Constitutional Architecture*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, vol. 13, 414. Per una ricostruzione del percorso

gli analoghi strumenti di tutela dei principi identificativi e irrinunciabili degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri configurati da altre Corti costituzionali (e supreme) d'Europa.³⁵⁸ Quanto all'*Ultra-vires Kontrolle*, il *BVerfG* ha ribadito che tale strumento è attivabile dal *BVerfG* soltanto nel caso in cui le istituzioni dell'Unione eccedano le loro competenze in una misura sufficientemente qualificata. Tali casi sarebbero limitati alla violazione manifesta e strutturale di una norma sul riparto di competenze attribuite all'Unione europea.³⁵⁹

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

Ad avviso del *BVerfG*, la decisione dei Giudici europei ha inoltre fornito sufficienti garanzie circa la sottoposizione a un controllo giurisdizionale adeguato degli atti della BCE.³⁶⁰ Ciò consente di garantire che l'impatto indiretto degli atti di quest'ultima sulla politica economica degli Stati dell'Eurozona possa essere monitorato, legittimando soltanto le azioni volte a garantire la stabilità dei prezzi. A questo proposito, il *BVerfG* insiste sulla necessità di limitare il volume dei titoli di Stato che possono essere acquistati sulla base del programma OMT, che peraltro ha trovato conferma nell'affermazione dei Giudici europei per cui il volume di titoli acquistabili è intrinsecamente limitato dalla necessità di perseguire l'obiettivo di ripristinare la trasmissione della politica monetaria.³⁶¹ Ciò induce a ritenere del tutto residuali i casi in cui i titoli di Stato acquistati sulla base di questo programma possano essere trattenuti dal SEBC fino a scadenza dei titoli,

con cui la giurisprudenza costituzionale tedesca ha distinto i due tipi di controllo, v. F. Saitto, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, pp. 23-78.

³⁵⁸ *Ibidem*, p.to 142. L'elenco comprende i riferimenti alle teorie, analoghe a quella italiana dei «controlimiti» delineate dagli ordinamenti danese, estone, francese, irlandese lettone, polacco, spagnolo, ceco e britannico.

³⁵⁹ *Ibidem*, p.ti 148-151.

³⁶⁰ *Ibidem*, p.to 194.

³⁶¹ *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, p.to 195.

poiché tale scelta sarebbe difficile da motivare.

Quanto al secondo fronte della materia del contendere, ossia l'ipotetica violazione del divieto di finanziamento monetario dei bilanci degli Stati membri da parte della BCE, il *BVerfG* aderisce alla prospettiva assunta dalla Corte di giustizia, secondo cui al fine di evitare che acquisti di titoli di Stato sul mercato secondario abbiano effetti equivalenti al finanziamento monetario dei bilanci degli Stati membri è necessario subordinare tali azioni ad alcune condizioni, che il *BVerfG* ribadisce in senso adesivo.³⁶² Soltanto a queste condizioni, affermano i Giudici tedeschi, la *Bundesbank* potrebbe partecipare all'attuazione del programma. In caso contrario si verificherebbe, con ogni probabilità, una violazione delle competenze attribuite sufficientemente qualificata.³⁶³

Il *BVerfG* ha escluso infine il rischio che il *Bundestag* possa considerarsi privato del proprio potere decisionale sulle scelte fondamentali in materia di bilancio,³⁶⁴ pur confermando in capo al *Bundestag* e al Governo federale l'obbligo di vigilare sul rispetto delle condizioni precisate dalla sentenza della Corte di giustizia nell'eventuale futura attuazione del programma OMT. Con questo monito,³⁶⁵ che ricorda indubbiamente la costruzione ipotetica della celebre saga *Solange*,³⁶⁶ il *BVerfG* ha chiuso questa vicenda, facendo intendere che laddove se ne fossero ravvisati i presupposti, i Giudici costituzionali tedeschi sarebbero intervenuti di nuovo.

Ed invero, ad appena un anno dalla conclusione della Saga *OMT/Gauweiler*, il *BVerfG* si è rivolto nuovamente alla Corte di giustizia,³⁶⁷ chiedendo di chiarire in via pregiudiziale se il piano di acquisto di titoli di debito pubblico sul mercato secondario istituito e attuato dalla BCE dal 2015 (*Public Sector Purchase Program*, "PSPP"), di cui fanno parte le note misure di *Quantitative Easing*, abbia violato il divieto di finanziamento monetario *ex art.* 123 TFUE e, al contempo, leso la sfera di

³⁶² In particolare: (i) gli acquisti dei titoli di Stato non possono essere preventivamente annunciati; (ii) il volume complessivo dei titoli da acquistare deve esser preventivamente limitato; (iii) l'acquisto dei titoli deve avvenire dopo un lasso di tempo congruo rispetto alla loro emissione, in modo da impedire che l'acquisto sul mercato primario possa in sostanza avvenire ad opera di meri intermediari del SEBC; (iv) in base al programma possono essere acquistati soltanto titoli di Stati membri che hanno accesso al mercato; (v) i titoli in questione devono essere conservati a scadenza soltanto in via del tutto eccezionale, quando tale scelta sia motivabile in base a ragioni di politica monetaria; e (vi) venendo meno la giustificabilità in termini di politica monetaria, gli acquisti possono essere limitati a sospesi.

³⁶³ *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, cit., p.to 207.

³⁶⁴ *Ibidem*, p.ti 210-219.

³⁶⁵ *Ibidem*, p.to 220.

³⁶⁶ Così, P. Faraguna, *La Saga OMT: il diritto all'ultima parola*, cit., p. 592.

³⁶⁷ *BVerfG*, 2 BvR 859/15, cit.

sovranità di cui gli Stati membri dispongono con riguardo alle scelte dipolitica economica e di bilancio.

Ribadendo quanto già affermato nelle citate decisioni *Pringle*³⁶⁸ e *Gauweiler*³⁶⁹, la Corte di giustizia ha confermato la legittimità del PSPP con la nota pronuncia *Weiss*, che, poco più tardi, con una decisione per molti aspetti criticabile,³⁷⁰ i Giudici costituzionali tedeschi hanno ritenuto «*ultra vires*» in quanto i Giudici europei, limitando il proprio sindacato al controllo sull'errore manifesto, non avrebbero esercitato in maniera piena i poteri loro spettanti, finendo così per esentare gli atti della BCE da un effettivo controllo giurisdizionale.³⁷¹ Più precisamente, secondo il *BVerfG*, la Corte di giustizia non avrebbe effettuato una adeguata verifica per stabilire, alla luce del principio di proporzionalità, se, nel caso di specie, la BCE avesse travalicato i confini della politica monetaria e invaso la sfera di competenza riservata agli Stati nazionali. In tal modo, la BCE sarebbe stata messa in condizione di poter espandere in maniera incontrollata le proprie competenze.

14. Il caso *Ajos*

Il «caso *Ajos*»³⁷² trae origine dall'omonima sentenza pronunciata dalla Grande Sezione della Corte di giustizia il 19 aprile 2016 («*Ajos*»). In buona sostanza, la questione riguardava la richiesta di un lavoratore di ricevere, pur avendo raggiunto l'età pensionabile, l'indennità di licenziamento prevista dall'art. 2(a), paragrafo 1, della legge danese relativa ai lavoratori subordinati.³⁷³ La domanda di pagamento, rifiutata dal datore di lavoro in virtù dell'eccezione contemplata dall'art. 2(a), paragrafo 3, della legge appena citata,³⁷⁴ veniva accolta dal Tribunale marittimo e commerciale

³⁶⁸ CGUE, *Pringle*, cit.

³⁶⁹ CGUE, *Gauweiler*, cit.

³⁷⁰ *BVerfG*, 2 BvR 859/15, cit.

³⁷¹ *Ibidem*, punti 142 ss.

³⁷² Il caso *Ajos* si compone di tre pronunce: (i) la decisione della Corte suprema danese di promuovere il rinvio pregiudiziale del 24 settembre 2014; (ii) la decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale, C-441/14, *Ajos*, cit.; e (iii) la decisione dell'*Højesterets* danese che ha definito la questione, *Dansk Industri (DI)*, cit.

³⁷³ Si tratta, nello specifico, della «*Lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer (funktionærloven)*», nella versione applicabile al procedimento principale, in virtù dell'articolo 2(a), paragrafo 1: «In caso di licenziamento di un lavoratore subordinato, in servizio nella stessa azienda continuativamente per 12, 15 o 18 anni, il datore di lavoro, al momento della cessazione del rapporto di lavoro, gli corrisponde una somma pari, rispettivamente, a 1, a 2 ovvero a 3 mensilità di stipendio» (traduzione mia).

³⁷⁴ Ai sensi dell'art. 2(a), paragrafo 3, della legge citata nella precedente nota «[l']indennità

danese, che condannava la *Ajos* al pagamento dell'indennità a favore dell'ex dipendente.

La decisione dei giudici di primo grado era fondata, in buona parte, sulla sentenza *Ingeniørforeningen i Danmark*³⁷⁵ pronunciata *medio tempore* dalla Corte di giustizia, secondo cui l'articolo 2(a), paragrafo 3, della legge danese sui lavoratori subordinati sarebbe stato contrario al divieto di discriminazioni in ragione dell'età espresso, fra l'altro, dagli articoli 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva comunitaria 2000/78.³⁷⁶ Sulla base dello stesso principio,³⁷⁷ il Tribunale marittimo e commerciale danese ha disapplicato l'articolo 2(a), paragrafo 3, della legge danese relativa ai lavoratori subordinati, facendo questa volta, però, applicazione diretta del principio generale del divieto di discriminazioni in ragione dell'età in una controversia di tipo orizzontale.

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

di licenziamento non viene corrisposta se, al momento della cessazione del rapporto di lavoro, il lavoratore subordinato percepirà una pensione di vecchiaia dal datore di lavoro e se ha aderito al regime previdenziale di cui trattasi prima del compimento del cinquantesimo anno di età» (traduzione mia).

³⁷⁵ CGUE, Causa C-499/08, *Ingeniørforeningen i Danmark v Region Syddanmark*, sentenza del 12 ottobre 2010, ECLI:EU:C:2010:600. Cfr., fra gli altri, i commenti di M. P. Gentili, *Parietà di trattamento e discriminazione in ragione dell'età nella giurisprudenza comunitaria*, in *Giurisprudenza italiana*, 2011, pp. 2099-2105; M. Falsone, *Le deroghe al divieto di discriminazione per età: un pericoloso passe-partout?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2011, II, pp. 928-937;

³⁷⁶ Per completezza si segnala che, successivamente alla sentenza *Ingeniørforeningen i Danmark*, l'art. 2(a), paragrafo 3, della legge sui lavoratori dipendenti è stato modificato dal legislatore danese, ma solo con effetto successivo al 1° febbraio 2015. Il caso *Ajos* riguardava invece una vicenda antecedente al 1° febbraio 2015.

³⁷⁷ È appena il caso di sottolineare che contrariamente al caso *Ajos*, che ha riguardato un rapporto di natura orizzontale, il caso *Ingeniørforeningen i Danmark* riguardava un rapporto di natura verticale. Cfr. a tale riguardo, le conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot, presentate il 6 maggio 2010, p.to 3, ECLI:EU:C:2010:248, secondo cui «[n]on riveste alcuna importanza nel caso di specie la controversa questione se il divieto di discriminazione fondata sull'età previsto dal diritto dell'Unione possa esplicare effetti diretti anche nei rapporti fra privati («effetto diretto orizzontale»). La causa principale verte infatti su un rapporto giuridico «verticale» nel quale si confrontano un lavoratore e il suo datore di lavoro di diritto pubblico.

a che il principio di certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento siano ritenuti prevalenti sul principio generale del divieto di discriminazione in ragione dell'età degli individui.

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

Discostandosi dall'approccio minimalista che solitamente caratterizza i rinvii pregiudiziali della Corte suprema danese,³⁷⁸ l'ordinanza formulata nel caso *Ajos* è caratterizzata da un'argomentazione particolarmente dettagliata.³⁷⁹ Anzitutto, la Corte suprema ha sottolineato che i giudici nazionali interpretano storicamente l'art. 2(a), paragrafo 3, della legge relativa ai lavoratori subordinati nel senso di escludere l'indennità di licenziamento a favore dei lavoratori che abbiano raggiunto l'età pensionabile. Di talché, un'interpretazione di tale disposizione conforme a quanto stabilito nella sentenza *Ingeniørforeningen i Danmark* sarebbe stata «*contra legem*».

La Corte suprema ha poi messo in discussione la possibilità stessa che il principio generale del diritto dell'Unione europea del divieto di discriminazioni in ragione dell'età potesse essere invocato orizzontalmente da un lavoratore dipendente al fine di obbligare il proprio datore di lavoro al pagamento dell'indennità di licenziamento. I Giudici danesi hanno espresso notevoli perplessità in proposito, criticando severamente le conclusioni raggiunte dai Giudici europei nelle precedenti decisioni

³⁷⁸ Così, R. Holdgaard, D. Elkan, G. K. Schaldemose, *From co-operation to collision*, cit., p. 20.

³⁷⁹ Cfr. Corte suprema danese, sentenza del 22 settembre 2014, causa 15/2014, *Dansk Industri (DI)*, cit. Il testo integrale del rinvio è stato pubblicato sulla homepage della Corte suprema danese e nella Gazzetta ufficiale.

*Mangold*³⁸⁰ e *Küçükdeveci*.³⁸¹ Pur riconoscendone la logica di razionalità, la Corte suprema danese è parsa dubitare che tali dottrine possano essere conciliate con le esigenze di certezza del diritto proprie dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.³⁸²

³⁸⁰ CGUE, Causa C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, sentenza del 22 novembre 2005, ECLI:EU:C:2005:709. Cfr. a tale riguardo i commenti di V. Piccone, S. Sciarra, *Principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, obbligo di interpretazione conforme, politiche occupazionali*, in *Il Foro italiano*, 2006, IV, pp. 342-345; S. Sciarra, *Norme imperative nazionali ed europee: le finalità del diritto del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2006, pp. 39-69; 45. L. Ciaroni, *Autonomia privata e principio di non discriminazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2006, pp. 1816-1822; O. Bonardi, *Le clausole di non regresso e il divieto di discriminazione per motivi di età secondo la Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2006, 2/1, pp. 266-279; L. Calafà, *Clausole di non regresso e divieti di discriminazione per età: il caso mangold e i limiti alla discrezionalità del legislatore nazionale in materia di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2006, 2, pp. 222-232; A. Riccobono, *L'impiego del diritto diseguale ablativo tra ragioni di politica sociale, clausole di non regresso e divieti di discriminazione: osservazioni a margine del caso Mangold*, in *Il Diritto del lavoro*, 2006, 1-2/2, pp. 15-28.

³⁸¹ CGUE, Causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, sentenza del 19 gennaio 2010, ECLI:EU:C:2010:21. Cfr., fra gli altri, i commenti di V. Sciarabba, *Dopo Mangold la Corte di giustizia torna sul rapporto tra principi generali, direttive e norme interne*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, pp. 376-383; N. Lazzarini, *Effetti diretti orizzontali dei principi generali... ma non delle direttive che li esprimono? La sentenza della Corte di giustizia nel caso Küçükdeveci*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 443-449; G. Di Federico, *La sentenza Küçükdeveci e la vexata quaestio degli effetti diretti (orizzontali) delle direttive*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, II, pp. 1002-1010; L. Ronchetti, *Del caso Küçükdeveci ovvero dell'efficacia travolgente del diritto comunitario. Solo di quello antidiscriminatorio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 2737-2748.

³⁸² I giudici della Corte suprema danese hanno richiamato a questo proposito le conclusioni - di segno particolarmente critico - presentate dall'Avvocato generale Trstenjak nel celebre caso *Dominguez*. V. Conclusioni dell'Avvocato generale Verica Trstenjak presentate l'8 settembre 2011, ECLI:EU:C:2011:559, spec. p.ti 96, 116, 125-126, 145-147 e 164-168. In buona sostanza, secondo la posizione espressa dall'Avvocato generale Trstenjak, l'approccio dei Giudici sovranazionali sarebbe contraddittorio: sebbene infatti la Corte di giustizia abbia enfatizzato come esigenze di certezza del diritto richiedano che qualsiasi regola in grado di pregiudicare gli interessi privati debba essere chiara, precisa e prevedibile, le note dottrine *Mangold* e *Küçükdeveci* non consentirebbero agli individui di prevedere quando un principio generale del diritto dell'Unione determini la disapplicazione di una disposizione nazionale. Molteplici sono state le voci critiche levatesi contro la dottrina *Mangold*, fra gli altri, cfr. la presa di posizione del Presidente emerito del *Bundesverfassungsgericht* R. Herzog, L. Gerken, *Stop the European Court of Justice*, in *EU Observer*, 10 settembre 2008; nonché i commenti di J. Mazák, M. K. Moser, *Adjudication by reference to general principle of EU law: A second look at the Mangold case law*, in M. Adams - H. de Waele - J. Meeusen - G. Straetsman (a cura di), *Judging Europe's Judges: Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, Londra, 2013, pp. 61-86; E. Spaventa, *The horizontal application of fundamental rights as general principles of Union*

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

Il 25 novembre 2015 l'Avvocato generale Ives Bot ha presentato le proprie conclusioni nel caso *Ajos*.³⁸³ L'Avvocato generale ha anzitutto criticato l'assunto secondo cui l'interpretazione della direttiva 2000/78 offerta dalla Corte di giustizia condurrebbe ad esiti «*contra legem*». Dopo aver ricordato l'importanza dell'interpretazione conforme al diritto comunitario e sottolineato che «l'interpretazione del diritto interno compete esclusivamente ai giudici nazionali»,³⁸⁴ l'Avvocato generale ha ribadito che spetta esclusivamente alla Corte di giustizia «precisa[re] il senso che è ragionevole dare a un limite che la stessa ha messo all'obbligo di interpretazione conforme [al diritto UE], cioè l'interpretazione *contra legem*».³⁸⁵

Dovendosi intendere per «interpretazione *contra legem* [...] un'interpretazione contraria alla formulazione stessa della disposizione nazionale»,³⁸⁶ l'Avvocato generale ha ritenuto ragionevole escludere che «[la Corte suprema] si trov[asse] in una tale situazione».³⁸⁷ Basandosi sulla precedente decisione *Ingeniørforeningen i Danmark*, nonché sulle conclusioni presentate in tale procedimento dall'Avvocato generale Juliane Kokott,³⁸⁸ l'Avvocato generale ha infatti ritenuto «possibile»³⁸⁹ interpretare

law, in A. Arnall - C. Barnard - M. Dougan - E. Spaventa (a cura di), *A Constitutional Order of States, Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, 2011, Oxford, pp. 199–218; Editorial Comment, *Horizontal direct effect: A law of diminishing coherence*, in *Common Market Law Review*, 2006, 43, pp. 1–8. Si v. *contra*, le note di K. Lenaerts, J. a Gutiérrez-Fons, *The role of general principles of EU law*, in A. Arnall *et al.*, cit., pp. 179–197; and M. Dougan, *In Defence of Mangold*, *Ibidem*, pp. 219 ss.

³⁸³ Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot presentate il 25 novembre 2015, ECLI:EU:C:2015:776.

³⁸⁴ *Ibidem*, p.to 52. Cfr., in questo senso, CGUE, Causa C-212/04, *Adeneler e a.*, sentenza del 4 luglio 2006, ECLI:EU:C:2006:443, p.to 103; e C-506/04, *Wilson*, sentenza del 19 settembre 2006, EU:C:2006:587, p.to 34.

³⁸⁵ *Ibidem*, p.to 53.

³⁸⁶ *Ibidem*, p.to 68.

³⁸⁷ *Ibidem*, p.to 69.

³⁸⁸ Conclusioni generali dell'Avvocato generale J. Kokott presentate il 6 maggio 2010, ECLI:EU:C:2010:248, p.to 84, secondo cui: «l'attuale applicazione restrittiva della disposizione derogatoria di cui all'articolo 2a, paragrafo 3, della [legge relativa ai lavoratori subordinati] si fonda unicamente sull'interpretazione effettuata dalla giurisprudenza danese. La sua lettera [...] potrebbe essere interpretata anche nel senso che essa si riferisce solo a quei soggetti che percepiscono effettivamente la loro pensione di anzianità, senza che debbano essere intesi automaticamente anche i soggetti che semplicemente possono percepire una pensione di anzianità».

³⁸⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot, cit., p.to 61.

l'art. 2(a), paragrafo 3, della legge sui lavoratori in conformità alla direttiva 2000/78. Del resto, lo stesso governo danese nelle osservazioni depositate nell'ambito della causa che ha dato origine alla decisione *Ingeniørforeningen i Danmark* aveva ritenuto plausibile un'interpretazione della legge sui lavoratori conforme alla direttiva 2000/78.³⁹⁰

L'Avvocato generale ha sottolineato infine che per giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia «l'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione data dalla Corte nell'esercizio della competenza attribuitale dall'articolo 267 TFUE chiarisce e precisa [...] il significato e la portata di detta norma, quale deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata dal momento della sua entrata in vigore [...], con la conseguenza che i suoi effetti risalgono, in linea di principio, alla data di entrata in vigore della norma interpretata».³⁹¹ Ne deriva pertanto «che la norma così interpretata [dalla Corte di giustizia] può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituitisi prima della sentenza che statuisce sulla domanda d'interpretazione».³⁹²

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

La Corte di giustizia si è pronunciata sul caso *Ajos* il 19 aprile 2016.³⁹³ Nell'affrontare il primo quesito pregiudiziale, i Giudici europei hanno ribadito il carattere di «principio generale del diritto dell'Unione europea» del divieto di discriminazione in ragione dell'età, che la direttiva 2000/78 si limiterebbe ad esprimere concretamente in materia di occupazione e condizioni di lavoro.³⁹⁴ Detto principio trova la sua fonte, oltre che nell'art. 21 della Carta di Nizza, in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni

³⁹⁰ *Ibidem*, p.to 63. Esso rilevava, infatti, che, laddove la Corte di giustizia dell'Unione europea avesse rilevato la contrarietà del diritto nazionale alla direttiva 2000/78 «il giudice nazionale [avrebbe] dov[uto] accertare se, nell'ambito di un'interpretazione conforme alla direttiva [2000/78] dell'articolo 2a, paragrafo 3, della legge relativa ai lavoratori subordinati, si pot[esse] pervenire a un esito che riman[esse] nel quadro della [detta] direttiva senza che occorr[esse] dichiarare [la disposizione in esame] inapplicabile [...]».

³⁹¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Ives Bot, cit., p.to 79. Cfr. a questo proposito CGUE, Causa C-429/12, *Siegfried Pohl c. ÖBB Infrastruktur AG*, sentenza del 16 gennaio 2014, ECLI:EU:C:2014:12, p.to 30.

³⁹² *Ivi*. Cfr. in questo senso anche CGUE, Causa C-292/04, *Wienand Meilicke e a. c. Finanzamt Bonn-Innenstadt*, sentenza del 6 marzo 2007, ECLI:EU:C:2007:132, p.to 34 e giurisprudenza *ivi* citata.

³⁹³ CGUE, *Ajos*, cit.

³⁹⁴ *Ibidem*, cit., p.to 23.

costituzionali comuni agli Stati membri.³⁹⁵ Ne deriva pertanto che così come gli articoli 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 ostano ad una normativa come quella prevista dall'articolo 2(a), paragrafo 3, della legge danese sui lavoratori subordinati, il principio generale di non discriminazione in base all'età osta egualmente alla medesima, determinandone finanche la disapplicazione a livello orizzontale.³⁹⁶

Per quanto riguarda il secondo quesito pregiudiziale, la Corte di giustizia ha ritenuto erronea la ricostruzione dell'obbligo d'interpretazione conforme prospettata dalla Corte suprema danese. A questo riguardo, i Giudici europei hanno affermato che «l'esigenza di un'interpretazione conforme include l'obbligo [...] di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto nazionale incompatibile con gli scopi di una direttiva [...]».³⁹⁷ Pertanto, la Corte danese «non poteva legittimamente ritenere impossibile interpretare la disposizione nazionale [...] conformemente al diritto dell'Unione per il solo motivo che essa aveva costantemente interpretato tale disposizione in un modo incompatibile con il diritto dell'Unione».³⁹⁸

In secondo luogo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ricordato che «quand'anche [la Corte suprema danese] si trovi effettivamente nell'impossibilità di procedere a un'interpretazione del diritto nazionale che sia conforme a tale direttiva, [quest'ultima avrà] tuttavia l'obbligo di assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la tutela giuridica che il diritto dell'Unione attribuisce ai soggetti dell'ordinamento, garantendone la piena efficacia e disapplicando, ove necessario, ogni disposizione della normativa nazionale contraria [al divieto di discriminazioni sulla base dell'età]».³⁹⁹

³⁹⁵ *Ibidem*, p.to 22. Cfr. altresì CGUE, *Mangold*, cit., p.to 74 e CGUE, *Küçükdeveci*, cit., p.ti 20-21.

³⁹⁶ *Ibidem*, p.to 27.

³⁹⁷ CGUE, *Ajos*, p.to 33. Cfr., in tal senso, CGUE, Causa C-456/98, *Centrosteeel v. Adipol*, sentenza del 13 luglio 2000, ECLI:EU:C:2000:402. Cfr. a margine della decisione, i commenti di A. Venezia, *In tema di efficacia della direttiva sugli agenti commerciali: come volevasi dimostrare*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2000, pp. 585-595; M. Marinelli, *Il problematico dialogo tra giudice nazionale e giudice comunitario in tema di contratti stipulati da un agente non iscritto all'albo*, in *Europa e diritto privato*, 2002, pp. 1037-1051; F. Bortolotti, *Una nuova sentenza della Corte di Giustizia sui contratti con agenti non iscritti al ruolo*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2000, pp. 1242-1247; S. Augi, F. Baratella, *New Developments in the European Court of Justice's Case Law on the Direct Applicability of Community Directives*, in *The European Legal Forum*, 2001, pp. 83-87.

³⁹⁸ CGUE, *Ajos*, p.to 34.

³⁹⁹ *Ibidem*, p.to 35

In terzo luogo, la Corte di giustizia ha chiarito che «un giudice nazionale non può basarsi [sui principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento] per continuare ad applicare una norma di diritto nazionale contraria al principio generale della non discriminazione in ragione dell'età, come espresso concretamente dalla direttiva 2000/78». ⁴⁰⁰ Ciò per due ordini di motivi: (i) in primo luogo perché la prevalenza del principio di tutela del legittimo affidamento come prospettata dai Giudici danesi comporterebbe una limitazione nel tempo degli effetti dell'interpretazione accolta dalla Corte di giustizia, in quanto, per suo tramite, detta interpretazione non troverebbe applicazione nel procedimento principale; ⁴⁰¹ e (ii) in secondo luogo poiché, in conformità con quanto stabilito nelle decisioni *Defrenne* ⁴⁰² e *Barber*, ⁴⁰³ la tutela del legittimo affidamento non può, di regola, essere invocata per negare al privato che ha intrapreso l'azione che ha condotto la Corte a interpretare il diritto sovranazionale in senso ostativo alla norma nazionale censurata il beneficio di tale interpretazione. ⁴⁰⁴

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

I Giudici di Lussemburgo hanno pertanto respinto trasversalmente le contestazioni della Corte suprema danese e prospettato a quest'ultima due «strade» per confermare l'obbligo della società *Ajos* di versare l'indennità

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p.to 38

⁴⁰¹ *Ibidem*, p.to 39

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

⁴⁰³ Cfr. CGUE, Causa C-262/88, *Douglas Harvey Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group*, sentenza del 17 maggio 1990, ECLI:EU:C:1990:209, con nota di D. Curtin, *Scalping the Community Legislator: Occupational Pensions and "Barber"*, in *Common Market Law Review*, 1990, pp. 475-506.

⁴⁰⁴ CGUE, *Ajos*, p.to 41.

di licenziamento in favore del proprio ex dipendente, ossia: (i) interpretare il diritto danese conformemente al diritto comunitario; ovvero (ii) consentire all'ex lavoratore di invocare il principio generale del divieto di discriminazioni in ragione dell'età direttamente nei confronti della *Ajos*.

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

Con sentenza del 6 dicembre 2016 la Corte suprema danese ha rigettato entrambe le opzioni prospettate dalla Corte di giustizia.⁴⁰⁵ Anzitutto, i Giudici nazionali hanno confermato di non poter interpretare l'art. 2(a), paragrafo 3, della legge sui lavoratori dipendenti in conformità alla Direttiva 2000/78. Dopo aver esaminato i lavori preparatori di tale atto normativo, la Corte suprema ha infatti ritenuto impossibile, sulla base dei principi interpretativi riconosciuti dalla legge danese, realizzare un'interpretazione dell'art. 2(a), paragrafo 3, compatibile con quanto stabilito dalla Corte di giustizia nella decisione *Ingeniørforeningen i Danmark*.⁴⁰⁶ A sostegno di questo rilievo, i Giudici danesi hanno sottolineato che, nell'ambito di una riforma della legge sui lavoratori dipendenti intervenuta nel 1996, il legislatore danese, pur consapevole dell'interpretazione dell'art. 2(a) paragrafo 3 privilegiata dalle Corti nazionali, non ha manifestato l'intenzione di rivedere la portata di tale disposizione.

La Corte suprema è poi passata a vagliare la possibilità di riconoscere all'ex lavoratore un'indennità di licenziamento sulla base dell'efficacia diretta orizzontale del principio generale del divieto di discriminazione in ragione dell'età. Su questo punto, la decisione della Corte suprema non è stata unanime ed una maggioranza di otto giudici su nove ha concluso per l'impossibilità di ammettere efficacia diretta orizzontale ai principi generali dell'Unione europea. Pur riconoscendo alla Corte di giustizia la competenza esclusiva sul riconoscimento dell'effetto diretto delle norme di diritto sovranazionale, la Corte suprema danese ha sottolineato che «l'ammissibilità dell'efficacia diretta di una norma di diritto dell'Unione europea nel diritto danese, così come richiesto dal diritto sovranazionale, deve fondarsi in primo luogo sulla legge danese di adesione all'Unione».⁴⁰⁷ La Corte suprema ha dunque ricostruito la struttura della legge danese di adesione all'Unione europea, sottolineando che l'art. 2 di tale legge conferisce alle istituzioni europee la competenza di esercitare i poteri

⁴⁰⁵ Corte suprema danese, *Case n. 15/14, Ajos A/S c. The Estate left by A*, cit.

⁴⁰⁶ *Folketingstidende* 1995–96, Allegato A, L 180, p. 3537.

⁴⁰⁷ Corte suprema danese, *Case n. 15/14, Ajos A/S*, cit., p. to 45 (traduzione mia).

elencati all'art. 4 della stessa legge che altrimenti sarebbero appartenuti allo Stato danese.

Fermo quanto precede, la Corte suprema danese ha ritenuto che l'efficacia diretta orizzontale del divieto di discriminazioni in ragione dell'età costituisca un principio sprovvisto di valida base legale. Ciò alla luce di una ricostruzione dettagliata dei lavori preparatori relativi alla legge danese di adesione all'Unione europea. Ebbene, ancorché all'atto di adesione della Danimarca fosse già noto il potere della Corte di giustizia di coniare i principi generali del diritto dell'Unione, non era prevista invece la possibilità che agli stessi venisse riconosciuta efficacia diretta orizzontale. Secondo la Corte suprema Danese peraltro tale conclusione non può essere messa in discussione dal fatto che la decisione *Mangold*⁴⁰⁸ fosse stata nota al momento dell'adozione della legge di ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona. Ebbene, i lavori preparatori di detta legge non citano tale sentenza e i Giudici europei, all'epoca, non avevano ancora avuto l'opportunità di chiarire se esigenze di certezza del diritto potessero escludere l'efficacia diretta orizzontale del principio generale del divieto di discriminazioni.

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

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

Le tre vicende giurisprudenziali appena esaminate testimoniano lapidariamente i punti di forza e di debolezza del dialogo tra le Corti come strumento di decompressione dei conflitti interordinamentali.⁴⁰⁹ Mentre i

⁴⁰⁸ CGUE, *Mangold*, cit.

⁴⁰⁹ Qualifica il dialogo fra le Corti d'Europa come «camera di decompressione di eventuali conflitti a livello dell'identità costituzionale» P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione*, cit., p. 178. Più in generale, sul dialogo fra le Corti d'Europa quale strumento di composizione dei conflitti interordinamentali, si v. A. Ruggeri, *Sei tesi in tema di diritti fondamentali e della loro tutela attraverso il "dialogo" tra Corti europee e Corti nazionali*, in *Federalismi.it*, fasc. 18/2014, spec. p. 21 ss.

casi *Taricco*⁴¹⁰ e *OMT/Gauweiler*⁴¹¹ hanno dimostrato le potenzialità dell'approccio dialogico inaugurato dalle Corti costituzionali (e supreme) d'Europa, il caso *Ajos*⁴¹² ne ha rivelato le fragilità. La ricostruzione dei tre procedimenti svolta nei paragrafi precedenti consente di tracciare un'ipotesi ricostruttiva sulle ragioni che hanno condotto, nei casi *Taricco* e *OMT/Gauweiler*, al superamento dei motivi di attrito interordinamentale e, nel caso *Ajos*, all'omessa risoluzione delle frizioni interordinamentali; a tal fine, è utile sottolineare da subito le analogie che hanno caratterizzato i tre casi giurisprudenziali.

I casi *Taricco* e *OMT/Gauweiler* sono assimilabili sotto molteplici profili: (i) entrambi hanno riguardato tematiche storicamente ancorate al cuore della sovranità statale, quali il diritto penale, processuale e sostanziale, e la politica monetaria; e (ii) i rinvii pregiudiziali pronunciati in ambedue i casi giurisprudenziali sono stati sollevati sulla premessa che gli attriti interordinamentali sarebbero venuti meno ove i Giudici europei, valorizzando norme e principi dell'ordinamento sovranazionale, avessero offerto un'interpretazione del diritto dell'Unione compatibile con l'ordinamento nazionale.⁴¹³

Anche il caso *Ajos* ha presentato caratteristiche analoghe: (i) esso infatti ha riguardato l'incidenza dell'efficacia diretta orizzontale dei principi generali del diritto dell'Unione europea sul principio di certezza del diritto alla base della concezione danese del principio costituzionale della «rule of law»;⁴¹⁴ e (ii) è stato contraddistinto dalla proposizione di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea recante la prospettiva di una soluzione del conflitto «interna» all'ordinamento giuridico dell'Unione europea, coincidente con la possibilità di effettuare un bilanciamento tra il principio generale del divieto di discriminazioni in ragione dell'età e i principi generali di certezza del diritto e di tutela del

⁴¹⁰ CGUE, *Taricco*, cit.

⁴¹¹ CGUE, *Gauweiler*, cit.

⁴¹² CGUE, *Ajos*, cit.

⁴¹³ Cfr. per quanto concerne il caso *Taricco*, Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017, cit., p.to 10 secondo cui: «[...] se la Corte di giustizia dovesse concordare con questa Corte sul significato dell'art. 325 del TFUE e della sentenza resa in causa *Taricco*, sarebbero superate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici rimettenti»; e per quanto concerne la vicenda *OMT/Gauweiler*, *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, cit., p.to 100.

⁴¹⁴ Per un inquadramento del principio di certezza del diritto nell'esperienza costituzionale danese v. H. Krunke, T. Baumbach, *The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance*, in A. Albi - S. Bardutzky (a cura di), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, Berlino-Heidelberg, 2019.

legittimo affidamento.⁴¹⁵

Considerate le analogie strutturali tra le tre vicende giurisprudenziali - ferme restando le diversità relative alla tipologia di scrutinio esercitato dalle tre Corti, *ultra-vires review* nel caso del *BVerfG* e della Corte suprema danese, e sindacato sui controlimiti nel caso della Corte costituzionale italiana -, le ragioni che hanno determinato il diverso epilogo nel caso *Ajos* restano incerte. A nostra avviso, l'esito potrebbe essere dipeso dal fatto che il conflitto interordinamentale oggetto del caso *Ajos* abbia riguardato uno dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: il divieto di discriminazione,⁴¹⁶ da intendersi come premessa ineliminabile per l'esercizio delle classiche libertà comunitarie, peraltro inteso nella sua accezione più controversa di «principio generale del diritto dell'Unione europea» che la Corte di giustizia ha difeso in molteplici occasioni dalle ferventi critiche mosse contro la nota dottrina *Mangold*.⁴¹⁷

La contrarietà dei Giudici sovranazionali alla cedevolezza del divieto di discriminazioni in ragioni dell'età prospettata dai Giudici della Corte suprema danese potrebbe quindi essere derivata dall'esigenza irrinunciabile - di stretta derivazione sovranazionale - che le Corti degli Stati membri interpretino le norme del proprio ordinamento in conformità ai valori e i principi fondamentali dell'Unione europea.

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

Tanto basta, dunque, per ritenere che l'instaurazione di un dialogo fra le Corti supreme e la Corte di giustizia sia condizione necessaria, ma non sufficiente, per distendere gli attriti e comporre eventuali conflitti costituzionali. Affinché ciò sia possibile, è necessario che le Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri siano disposte ad interpretare

⁴¹⁵ Cfr., in questo senso, R. Holdgaard, D. Elkan, G. K. Schaldemose, *From co-operation to collision*, cit., p. 38, laddove viene dato atto di «*an attempt to allow the ECJ to preserve its Mangold case law, but mitigate its damaging effect in Danish law -- thus a face-saving device for both parties*».

⁴¹⁶ Per una ricostruzione della rilevanza del divieto di non discriminazione nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, cfr. C. Favilli, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008.

⁴¹⁷ CGUE, *Mangold*, cit.

la propria identità costituzionale alla luce dei principi internazionalistici che le caratterizzano;⁴¹⁸ allo stesso modo, il corretto svolgimento del dialogo interordinamentale presuppone che la Corte di giustizia sia disposta ad ascoltare le esigenze pluralistiche derivanti dalle specificità degli Stati membri, pur senza rinunciare alla tutela dei propri caratteri irrinunciabili. Questo non significa che potranno sempre essere trovate soluzioni di compromesso ma che, quand'anche a livello «micro-storico» dovessero riscontrarsi decisioni riduttive delle tutele accordate dalle Costituzioni degli Stati membri, così come dei vincoli derivanti dalla realtà giuridica sovranazionale, a livello «macro-storico» queste saranno controbilanciate da una corrispondente maturazione del «sistema sovranazionale».⁴¹⁹

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

⁴¹⁸ Con riguardo al caso *Taricco* e all'ordinanza n. 24/2017 pronunciata dalla Corte costituzionale italiana, vi è chi in dottrina ha parlato di «concezione 'sovranista' dei diritti fondamentali». Così, F. Viganò, *Le parole e i silenzi. Osservazioni sull'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale sul caso Taricco*, in *diritto penale contemporaneo*. Con riferimento alla sentenza n. 269/2017 si v. invece G. Tesaro, P. de Pasquale, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *Post AISDUE*, I (2019), spec. pp. 28-33; e C. Caruso, *La Corte costituzionale riprende il "cammino comunitario": invito alla discussione sulla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2017, il quale evidenzia il pericolo di una «lettura sovranista» della decisione del Giudice delle leggi. Per una panoramica di tipo comparatistico sulle clausole di apertura delle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea cfr. M. Claes, *Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las clausolas europeas en las Constituciones nacionales: evolucion y tipologia*, in M. Cartabia - B. De Witte - Perez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, 2005, pp. 123 ss.

⁴¹⁹ Come detto, è diffusa l'opinione secondo cui la progressiva affermazione di un sistema «multilivello» di garanzie ha determinato, nel complesso, una progressiva elevazione dello standard di tutela giurisdizionale dei diritti in Europa: cfr. da ultimo, A. Tizzano, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il diritto dell'unione europea*, fasc. 1/2019, pp. 9 ss. Inoltre si v., tra gli studiosi del diritto costituzionale, G. Morbidelli, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, in A. Predieri - A. Tizzano (a cura di), *Il diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2001, pp. 1 ss.; Id., *Corte Costituzionale e corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte del Lussemburgo)*, in *Diritto processuale amministrativo*, Vol. II, Milano, 2006, pp. 285 ss., nonché, tra gli studiosi del diritto dell'Unione europea, A. Tizzano, *Qualche considerazione dal versante lussemburghese a proposito dei diritti fondamentali*, in *Il Foro italiano*, 2/5, 2017, pp. 73-80.

Capitolo 3

La doppia pregiudizialità: diritti fondamentali all'incrocio tra Costituzione e Trattati

1. Premessa: la doppia pregiudizialità nello spettro dei controlimiti

Benché la cosiddetta «doppia pregiudizialità»⁴²⁰ non attenga immediatamente alla tematica dei «controlimiti», una disamina di tale

⁴²⁰ Per una ricostruzione generale del fenomeno si v. M. Cartabia, *Il processo costituzionale: l'iniziativa. Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di "doppia pregiudizialità"*, comunitaria e costituzionale, in *Il Foro italiano*, 1997, fasc. V, pp. 222-225; G. Martinico, *Multiple Loyalties and Dual Preliminarity: the Pains of Being a Judge in a Multilevel Legal Order*, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 10, Issue 3, Luglio 2012, pp. 871-896; M. Losanna, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale: il diritto costituzionale (processuale) si piega al dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2014, 24 gennaio 2014. Gli interrogativi riguardanti la cosiddetta «doppia pregiudizialità» hanno riguardato anche altri Stati membri e sono giunti, in più occasioni, alla cognizione del Giudice sovranazionale, cfr. a questo proposito CGUE, Cause riunite C-188/10, *Aziz Melki*, e C-189/10, *Sélim Abdeli*, sentenza del 22 giugno 2010, ECLI:EU:C:2010:363, con commento di D. Sarmiento, *Cuestión prejudicial y control previo de constitucionalidad. Comentario a la sentencia Melki del Tribunal de Justicia de la UE*, in *Revista española de Derecho Europeo*, 2011, n° 37, pp. 97-110; Id., *L'arrêt Melki: esquisse d'un dialogue des juges constitutionnels et européens sur toile de fond française*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2010, pp. 588-598; F. Donnat, *La Cour de justice et la QPC: chronique d'un arrêt prévisible et imprévu*, in *Recueil Le Dalloz*, 2010, n° 26, pp. 1640-1647; C. Drigo, *La Corte di giustizia riafferma il proprio*

fenomeno si impone alla luce dei riflessi che questo comporta sul piano del dialogo tra le Corti e di alcune recenti novità giurisprudenziali che hanno riguardato la nostra Corte costituzionale.

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

In concreto le ipotesi che possono verificarsi sono le seguenti: (i) il giudice comune può ritenere che una norma applicabile nel giudizio *a quo* sia contraria ad una norma di diritto dell'Unione europea e, di conseguenza, incompatibile con la Costituzione per violazione indiretta delle disposizioni che garantiscono il primato del diritto sovranazionale (c.d. «doppia pregiudizialità in senso stretto»); (ii) il giudice comune può ritenere che la

primato: la questione prioritaria di costituzionalità al vaglio dei giudici di Lussemburgo, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, pp. 1484-1490; e di F. X. Millet, *La "question prioritaire de constitutionnalité" e il dialogo a singhiozzo tra giudici in Europa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, pp. 139-148; CGUE, Causa C-112/13, *A. c. B. e altri*, sentenza dell'11 settembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2195, con note di R. Mastroianni, *La Corte di giustizia ed il controllo di Costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 5/2014, pp. 4089-4101; G. Martinico, *Il caso A. c. B. e il suo impatto sul rapporto fra Corti: un diritto per tre giudici*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 950-953; D. Paris, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, Vol. 11, pp. 389-407; nonché CGUE, causa C-322/15, *Global Starnet Ltd c. Ministero dell'Economia e delle Finanze e Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*, sentenza del 20 dicembre 2017, ECLI:EU:C:2017:985, con nota di S. Fortunato, *I rapporti tra obbligo di rinvio pregiudiziale e giudizio di costituzionalità: il caso italiano dei giochi d'azzardo*, in *Il Foro italiano*, 2018, IV, pp. 434-442; A. Ruggeri, *Ancora in tema di congiunte violazioni della Costituzione e del diritto dell'Unione, dal punto di vista della Corte di giustizia (Prima Sez., 20 dicembre 2017, Global Starnet)*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 1/2018, pp. 267-279; S. Felicioni, *La pronuncia di una Corte costituzionale non può incidere sull'obbligo dei giudici di ultima istanza di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 1/2018, pp. 219-226; L. Melica, *The Unconstitutional development of the European Legal Framework*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3/2018, pp. 581-630, s. pp. 593-595.

norma applicabile al caso concreto contrasti non solo - come nell'ipotesi *sub (i)* - con il diritto sovranazionale, ma contestualmente con altri parametri costituzionali di tipo sostanziale (c.d. «doppia pregiudizialità ampliata»); *(iii)* il giudice comune può inoltre ritenere che due norme, entrambe rilevanti per la risoluzione del giudizio *a quo*, siano contrarie l'una ad una norma sovranazionale e l'altra ad una disposizione costituzionale (c.d. «doppia pregiudizialità indipendente»); e *(iv)* il giudice comune può infine ritenere che una fonte sovranazionale applicabile alla controversia (ad es. un regolamento europeo o una direttiva *self-executing*) contrasti contemporaneamente con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano e con il diritto primario dell'Unione europea (c.d. «doppia pregiudizialità invertita»).⁴²¹

In tutte queste ipotesi si verifica un concorso fra giurisdizioni: il giudice comune è chiamato a decidere il merito della controversia; la Consulta è chiamata a dirimere eventuali questioni di legittimità costituzionale; e i Giudici europei sono chiamati a risolvere le questioni sulla validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione. Si tratta pertanto di stabilire l'ordine di tali decisioni e, più in particolare, se il giudice comune debba prioritariamente rivolgersi alla Corte di giustizia o alla Corte costituzionale.

Sino al mutamento di orientamento avutosi con la sentenza n. 269 del 2017,⁴²² confermato, seppur con talune importanti precisazioni, dalle decisioni nn. 20, 63 e 117 del 2019,⁴²³ la Corte costituzionale italiana ha risolto le ipotesi di «doppia pregiudizialità» nel senso della precedenza logico-giuridica delle questioni inerenti la validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione. Invero, sin dall'ordinanza n. 536 del 1995,⁴²⁴ il Giudice delle leggi ha demandato ai giudici comuni il dovere di dirimere preventivamente i dubbi sulla validità e l'interpretazione del diritto comunitario, coinvolgendo all'occorrenza la Corte di giustizia. Del resto, potendo la risposta dei Giudici sovranazionali determinare la disapplicazione del diritto nazionale censurato, la questione di compatibilità comunitaria incide irrimediabilmente sulla rilevanza stessa della questione di costituzionalità rendendola inammissibile fintantoché non risolta.⁴²⁵ Tale impostazione, sicuramente coerente sotto un punto di

⁴²¹ La schematizzazione delle ipotesi di «doppia pregiudizialità» qui proposta in sintesi si deve a M. Losanna, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale*, cit., pp. 1-2.

⁴²² Corte costituzionale, sentenza n. 269/2017, cit.

⁴²³ Corte costituzionale, sentenze nn. 20 e 63/2019, cit., e ordinanza n. 117/2019, cit.

⁴²⁴ Corte costituzionale, ordinanza n. 536/1995, cit.

⁴²⁵ Cfr., in argomento, R. Romboli, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2014, p. 7; F. Sorrentino,

vista teorico-formale, ha condotto, tuttavia, verso una progressiva emarginazione della Corte costituzionale italiana dal circuito della tutela dei diritti fondamentali operante nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione.

Per correggere tale deviazione e riacquisire un ruolo centrale nella tutela dei diritti, la Consulta ha rivisto recentemente il proprio orientamento in materia di «doppia pregiudizialità»;⁴²⁶ con un *obiter dictum* contenuto nell'ormai celebre sentenza n. 269 del 2017,⁴²⁷ il Giudice delle leggi ha

La Corte e le questioni pregiudiziali, in AA.VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., pp. 467-478;

⁴²⁶ Cfr. A. Anzon Demmig, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti*, cit., p. 5.

⁴²⁷ Corte costituzionale, sentenza 269/2017, cit. La letteratura scaturita da tale pronuncia ha ormai assunto carattere sconfinato. V., fra gli altri, A. Ruggeri, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 3/2017, pp. 234-247; C. Caruso, *La Corte costituzionale riprende il "cammino comunitario": invito alla discussione sulla sentenza n. 269/2017*, cit.; L. Salvato, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*, *ivi*, 18 dicembre 2017; A. Guazzarotti, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sent. n. 269/2017*, *ivi*, 18 dicembre 2017; R. Conti, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, *ivi*, 25 gennaio 2018; Id., *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 1/2018, pp. 280-297; D. Tega, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 gennaio 2018; G. Scaccia, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2018; Id., *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 2/2018, 7 maggio 2018 L. S. Rossi, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter 'creativi' (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 31 gennaio 2018; A. O. Cozzi, *Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 febbraio 2018; A. Anzon Demmig, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei "controlimiti"*, *ivi*, 28 febbraio 2018; P. Mengozzi, *Norme costituzionali e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un'incomprensione temporanea tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, 3, pp. 675-690; P. Faraguna, *Constitutional Rights First: The Italian Constitutional Court fine-tunes its "Europarechtsfreundlichkeit"*, in *Verfassungsblog*, 14 marzo 2018. C. Chiariello, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, Studi 2018/II, pp. 377-391; G. Comazzetto, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, in *federalismi.it*, fasc. 24/2018, 19 dicembre 2018; C. Schepisi, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, in *Diritto dell'Unione europea - Osservatorio europeo*, 31 dicembre 2017; S. Catalano, *Doppia*

precisato la precedente impostazione in relazione ai casi in cui una norma interna si ponga contemporaneamente in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - così come con le norme di diritto sovranazionale che presentino una «singolare connessione» con essa - e la Costituzione. L'obiettivo perseguito dalla Consulta è quello di porre un freno al fenomeno di «“traboccamento” della Carta»,⁴²⁸ in quanto potenzialmente idoneo all'equiparazione del potere di disapplicazione dei giudici comuni ad una sorta di controllo diffuso di costituzionalità capace di minare uno dei «principi supremi» del nostro ordinamento, ossia: il carattere accentrato del controllo di costituzionalità.⁴²⁹

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

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

Sotto il primo profilo, il Giudice delle leggi ha chiarito che in caso di «doppia pregiudizialità» l'obbligo per il giudice comune di dirimere preventivamente i dubbi sulla validità e l'interpretazione del diritto

pregiudizialità una svolta “opportuna” della Corte costituzionale, in federalismi.it, fasc. 10/2019, 22 maggio 2019.

⁴²⁸ In questi termini si è espresso, pochi giorni prima del deposito della nota sentenza n. 269/2017, A. Barbera, *La Carta dei diritti*, cit., esprimendo la stessa logica di razionalità che pare aver diretto i retroscena dei lavori della Corte costituzionale. Cfr. a questo proposito, Corte costituzionale, sentenza 269/2017, cit., p.to 5.3 del considerato in diritto, in cui la Consulta evidenzia esplicitamente il rischio che, in alcuni casi, «la non applicazione trasmod[i] inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge».

⁴²⁹ Quanto alla qualità di principio supremo del sistema accentrato di giustizia costituzionale cfr. Corte costituzionale, ordinanza del 17 dicembre 2015, n. 269, secondo cui al «principio del controllo accentrato della legittimità costituzionale, [...] va riconosciuta la portata di principio supremo dell'ordinamento costituzionale».

dell'Unione europea sussiste unicamente quando vengano in rilievo disposizioni «direttamente efficaci». Al contrario, nel caso di contrasto fra una norma interna ed una sovranazionale priva di effetti diretti spetta al Giudice delle leggi lo scrutinio della norma nazionale, tanto con riferimento ai parametri europei (così come irradiati nel nostro ordinamento per mezzo dagli articoli 11 e 117, comma 1, Cost.), che con riferimento agli altri parametri individuati dal giudice rimettente.

Tale precisazione ha subito destato notevoli perplessità: non è stato chiaro, infatti, se la Corte avesse inteso limitare l'«obbligo» dei giudici comuni di procedere alla previa delibazione dei profili di diritto dell'Unione europea o se, invece, avesse voluto imporre al giudice comune un vero e proprio «divieto» di procedere in tal senso. Nel secondo caso, l'approccio prospettato dalla Corte si sarebbe posto ragionevolmente in contrasto con i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale.⁴³⁰ Ciò per tre ragioni principali: (i) in primo luogo perché, come più volte sottolineato dai Giudici sovranazionali, il dovere di sollevare una questione di legittimità costituzionale non può precludere la facoltà dei giudici comuni di rivolgersi ai Giudici europei;⁴³¹ (ii) in secondo luogo poiché in caso di contrasto con una norma priva di effetto diretto il giudice comune può accertare il diritto al risarcimento del danno causato dal «legislatore recalcitrante»;⁴³² e (iii) in terzo luogo perché la stessa questione di stabilire se una norma europea abbia efficacia diretta può determinare la necessità di chiedere chiarimenti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.⁴³³

⁴³⁰ Ci si riferisce, in particolare, alla nota decisione CGUE, *Simmenthal*, cit.

⁴³¹ CGUE, *Melki e Abdéli*, cit; CGUE, *A c. B. e altri*, cit.

⁴³² CGUE, Cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, sentenza del 19 novembre 1991, ECLI:EU:C:1991:428; CGUE, Causa C-282/10, *Dominguez*, sentenza del 24 gennaio 2012, ECLI:EU:C:2012:33. Cfr. a margine di tali decisioni i commenti di P. Mori, *Novità in tema di tutela dei singoli nei confronti dello Stato inadempiente a direttive comunitarie: il caso Francovich e Bonifaci*, in *Giustizia civile*, 1992, II, pp. 513-526; M. Cartabia, *Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni. (A proposito della sentenza "Francovich" della Corte di giustizia delle Comunità europee)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 505-519; A. Carnelutti, *L'arrêt "Francovich Bonifaci". L'obligation des Etats membres de réparer les dommages causés par les violations du droit communautaire*, in *Revue du marché unique européen*, 1992, pp. 187-192; J. Coppel, *Individual Enforcement of Community Law: The Future of the Francovich Remedy*, in *EUI Working Paper Law*, 1993, n° 93/6, pp. 1-45; R. Caranta, *La responsabilità oggettiva dei pubblici poteri per violazioni del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, Sez. I, pp. 1169-1186. L'espressione «legislatore recalcitrante» è mutuata da A. Predieri, *Il legislatore recalcitrante e il rimedio degli effetti diretti delle direttive comunitarie*, Passigli Editore, Firenze, 1987.

⁴³³ Com'è noto, i Trattati enunciano espressamente la sola categoria della «diretta

Le considerazioni della Consulta circa il ruolo dei giudici comuni in relazione all'applicazione della Carta di Nizza hanno posto criticità ancor più significative. Le precisazioni svolte dal Giudice delle leggi a questo riguardo sono fondate sulla premessa per cui il riconoscimento del valore dei Trattati alla Carta dei diritti dell'Unione europea avrebbe ampliato le possibilità che una norma nazionale «infranga allo stesso tempo la Costituzione e la Carta di Nizza».⁴³⁴ Da questa constatazione - a ben vedere non del tutto persuasiva, specie in considerazione del carattere ricognitivo della Carta, volto principalmente a codificare norme e principi preesistenti negli stessi Trattati, nella CEDU, nelle tradizioni costituzionali comuni e, più in generale, nella giurisprudenza della Corte di giustizia sui diritti fondamentali quali principi generali del diritto comunitario - il Giudice delle leggi deduce la necessità che tali violazioni siano arginate con «intervent[i] *erga omnes*» della stessa Corte costituzionale che «giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei [...] anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni, pure richiamate dall'art. 6 del TUE e dall'art. 52 comma 4 della CDFUE».

Anche questo ulteriore ordine di considerazioni, a seconda del diverso significato attribuibile alle parole della Consulta, avrebbe potuto porsi in contrasto con i principi sanciti dalla Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale. Ebbene, l'eventuale affermazione di un sindacato accentrato e contestuale sulla conformità delle norme di diritto interno alla Costituzione e alla Carta di Nizza si sarebbe posta ragionevolmente in contrasto con il diritto dell'Unione. Nessuna Corte costituzionale gode della facoltà di riservarsi il potere di interpretare la Carta di Nizza unilateralmente perché è solo nel dialogo con la Corte di Giustizia che i

applicabilità». Per tutte le altre fonti, a cominciare dagli stessi Trattati, la fonte che ne stabilisce l'«efficacia diretta» è la giurisprudenza della Corte di giustizia.

⁴³⁴ Un'autorevole dottrina ha sottolineato come tale premessa appaia storicamente inaccurata; di per sé, l'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali e la sua equiparazione ai Trattati in virtù dell'art. 6 TUE, non ha comportato alcuna significativa innovazione rispetto al previgente sistema di tutela dei diritti fondamentali. In particolare, la Carta dei diritti fondamentali non ha innovato il contenuto di tali diritti, già assicurati attraverso lo strumento dei principi generali del diritto europeo; né essa ha modificato l'ambito di applicazione di essi, definito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La Carta non ha innovato, di per sé, le metodologie di rilevamento e ricostruzione dei diritti, né le tecniche di bilanciamento con altri valori e interessi antagonisti, che emergono dall'ordinamento europeo ovvero dagli ordinamenti degli Stati membri; né, infine, essa ha innovato sul piano dei rapporti con altri cataloghi di diritti fondamentali, sul piano europeo e nazionale. Cfr., così, E. Cannizzaro, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, cit., spec. pp. 24-25.

valori di ciascun ordinamento costituzionale possono assurgere a tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Per tale ragione una limitazione del potere dei giudici comuni di rivolgersi alla Corte di giustizia per chiarimenti sull'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea avrebbe contrastato con la sentenza *Simmenthal*⁴³⁵ e con il principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4(3) TUE.

Al contrario, ove la Consulta non avesse inteso pregiudicare il potere dei giudici nazionali di applicare la Carta di Nizza, così come interpretata dalla Corte di giustizia, la sentenza n. 269/2017 sarebbe stata ragionevolmente conforme ai principi elaborati dalla Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale. La decisione della Corte costituzionale si sarebbe così limitata ad eliminare, anche con riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, l'«obbligo» di procedere alla previa valutazione degli aspetti sovranazionali prima di poter instaurare un giudizio di legittimità costituzionale. In questo senso hanno militato fin da subito: (i) il fatto che la Corte abbia evocato «un quadro costruttivo di leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia [...] affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico»;⁴³⁶ (ii) la circostanza che la Consulta abbia citato esplicitamente le sentenze *Melki e A. c. B.*,⁴³⁷ in cui la Corte di giustizia ha ammesso la possibilità per gli Stati membri di stabilire il carattere prioritario del giudizio di costituzionalità, purché i giudici comuni restino liberi di sollevare rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia in qualunque fase del procedimento; e (iii) infine, il fatto che la stessa Corte costituzionale abbia confermato che laddove una legge sia oggetto di dubbi di legittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta di Nizza in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, «fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o invalidità del diritto dell'Unione».⁴³⁸

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

È indubbio che la sentenza n. 269 del 2017 abbia aperto una fase di incertezza. All'indomani della pronuncia non è stato chiaro infatti se l'*obiter dictum* in essa contenuto avesse inteso solamente invertire l'ordine

⁴³⁵ CGUE, *Simmenthal*, cit.

⁴³⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 269/2017, cit., p.to 5.2. del considerato in diritto.

⁴³⁷ CGUE, *Melki e Abdéli*, cit; CGUE, *A c. B. e altri*, cit.

⁴³⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 269/2017, cit., p.to 5.2 del considerato in diritto.

di priorità nei casi di «doppia pregiudizialità» relativi a norme sovranazionali direttamente efficaci o invece inaugurare un nuovo approccio nei rapporti con la Corte di Giustizia, finanche riconsiderando la propria posizione sui principi della giurisprudenza *Simmenthal*.⁴³⁹

Dinanzi alle ambiguità della sentenza n. 269 del 2017, i giudici di legittimità hanno assunto posizioni contrastanti; le prese di posizione della Corte di cassazione sono sembrate tuttavia convergere nell'intento di preservare il meccanismo del rinvio pregiudiziale. Gli approcci seguiti sono stati principalmente tre: (i) in una prima ordinanza,⁴⁴⁰ i Giudici di legittimità hanno aderito criticamente all'*obiter* della Consulta chiedendo chiarimenti in ordine al nuovo orientamento; (ii) in un secondo provvedimento,⁴⁴¹ i Giudici romani si sono discostati dall'*obiter* della Consulta ritenendolo, in quanto tale, privo di efficacia vincolante; e (iii) in una terza ordinanza,⁴⁴² i Giudici della Corte di cassazione hanno proposto

⁴³⁹ L'ambiguità più rilevante ha riguardato il dubbio che la Consulta abbia inteso arrogarsi il diritto prioritario, se non addirittura esclusivo, di interpretare essa stessa il diritto dell'Unione alla luce dei parametri propri dell'ordinamento giuridico nazionale. Fra gli altri, hanno escluso tale conclusione G. Scaccia, *Giudici comuni e diritto dell'Unione*, cit., p. 6, secondo cui: «l'incidente costituzionale non ha né potrebbe avere effetto impeditivo o preclusivo della successiva proposizione di un rinvio interpretativo sulla norma della CDFUE, anche per gli stessi profili che sono stati oggetto di scrutinio costituzionale. Se così non fosse, dovremmo infatti concluderne che la Corte si è autoattribuita l'interpretazione in via ultimale delle disposizioni della CDFUE (in quanto norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale), e ciò apertamente contravverrebbe al riconoscimento in capo alla Corte di Lussemburgo della funzione di nomofilachia del diritto eurounitario»; L. S. Rossi, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana*, cit., p. 6, secondo cui per quanto il contenuto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea «[...] possa assomigliare, anche sino a sovrapporsi, a quello di una Costituzione nazionale, la Carta rimane una fonte distinta e autonoma, che non può in nessun caso essere assimilata alle Costituzioni degli Stati membri, né la sua interpretazione può essere "attratta" dalle Corti costituzionali degli Stati membri nella sfera di queste ultime».

⁴⁴⁰ Corte di Cassazione, sez. II civ., ordinanza del 16 febbraio 2018, n. 3831. Cfr. sul punto i commenti di A. Ruggeri, *Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 (a prima lettura di Cass., II sez. civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob*, in *Consulta online, Studi 2018/I, pp. 82-86*; D. Tega, *Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione*, in *Questione giustizia*, 12 marzo 2018; L. S. Rossi, *Il 'triangolo giurisdizionale' e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in *federalismi.it*, fasc. 16/2018, 1 agosto 2018; R. Mastroianni, *Da Taricco a Bolognesi*, cit., pp. 33-35; V. Piccone, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 de 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di "sutura" post Corte costituzionale n. 269/2017*, in *Rivista di diritti comparati*, fasc. 1/2018, pp. 298-329.

⁴⁴¹ Corte di cassazione, sez. lavoro, sentenza del 17 maggio 2018, n. 12108, p.to 13.

⁴⁴² Corte di cassazione, sez. lavoro, ordinanza del 30 maggio 2018, n. 13678.

un'interpretazione dell'*obiter* del Giudice delle leggi in linea con i principi europei in materia di rinvio pregiudiziale.

Il primo caso - noto anche come «caso *Bolognesi*» - riguardava l'ipotetica violazione dell'art. 47 della Carta di Nizza⁴⁴³ da parte della normativa italiana di attuazione dell'art. 14 della direttiva UE 2003/6,⁴⁴⁴ che prescrive l'adozione di sanzioni amministrative adeguate in caso di abusi di mercato.⁴⁴⁵

Dopo aver rilevato un fenomeno di «doppia pregiudizialità» derivante dall'efficacia diretta dell'art. 47 della Carta di Nizza,⁴⁴⁶ i Giudici di legittimità si sono rivolti alla Corte costituzionale chiedendo chiarimenti sull'orientamento inaugurato dalla sentenza n. 269 del 2017, specie con riferimento alla possibilità per il giudice rimettente, all'esito dell'eventuale pronuncia della Corte costituzionale, di potersi rivolgere alla Corte di giustizia per gli stessi profili valutati dal Giudice delle leggi.⁴⁴⁷ A questo proposito, i Giudici romani hanno sottolineato che l'eventuale limitazione della facoltà di rinvio ad «altri profili» sarebbe stata incompatibile con la decisione *Global Starnet*⁴⁴⁸ pronunciata *medio tempore* dalla Corte di giustizia, nella parte in cui ha esplicitamente affermato l'intangibilità della libertà del giudice di rivolgersi alla Corte di giustizia anche quando la Consulta si sia pronunciata sugli stessi aspetti.⁴⁴⁹

⁴⁴³ Corte di cassazione, ord. n. 3831/2018, cit., p.to 11.3.6.1.

⁴⁴⁴ Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato, GU L 96 del 12.4.2003, pp. 16-25.

⁴⁴⁵ Ora disciplinate dall'art. 30, Regolamento (UE) n.596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e2004/72/CE della Commissione, GU L 173 del 12.6.2014, pp. 1-61.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p.to 11.3.6.7.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p.to 11.3.6.8.

⁴⁴⁸ CGUE, *Global Starnet*, cit.

⁴⁴⁹ Paradossalmente, non rinviando alla Corte di giustizia, è la stessa Cassazione - in quanto giudice di ultima istanza dinanzi a un dubbio di interpretazione del diritto dell'Unione - a porsi in contrasto con i principi affermati in *Simmenthal* e *Cilfit*. Cfr. CGUE, Causa 283/81, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della sanità*, sentenza del 6 ottobre 1982, ECLI:EU:C:1982:335, spec. p.to 21. Cfr., a margine di tale decisione, i commenti di K. Lenaerts, *La modulation de l'obligation de renvoi préjudiciel*, in *Cahiers de droit européen*, 1983, pp. 471-500; H. Rasmussen, *The European Court's Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. Or: Acte Clair, of course! But What Does it Mean?*, in *European Law Review*, 1984, pp. 242-259; N. Catalano, *La pericolosa teoria dell'"atto chiaro"*, in *Giustizia civile*, 1983, I, pp. 12-14; E. Girino, *Portata e interpretazione del diritto comunitario nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1985, pp. 567-597. Da ultimo,

Il secondo caso riguardava il divieto di discriminazioni di genere in relazione alla disciplina italiana in materia di licenziamento per superato limite di età.

La Cassazione aveva in un primo momento sottoposto un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia,⁴⁵⁰ la quale aveva dichiarato la legge italiana incompatibile con la direttiva pari opportunità 2006/5439,⁴⁵¹ ordinandone la disapplicazione. A seguito della pronuncia dei Giudici sovranazionali, la Corte di Cassazione ha dunque accolto il ricorso presentato dai lavoratori e rinviato al giudice di appello per la disapplicazione della normativa interna, sostenendo, da un lato, che la sentenza n. 269 del 2017 non sarebbe venuta in rilievo, trattandosi nello specifico caso di applicare una direttiva, anziché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e dall'altro che, secondo una prassi abituale, la Corte di Cassazione non ritiene vincolanti gli «*obiter dicta*» della Corte costituzionale.⁴⁵²

Il terzo caso riguardava infine il principio di non discriminazione in base all'età in relazione all'avvenuto licenziamento di un pilota dei servizi segreti, sessantenne, per superamento dei limiti di età, ancorché il Regolamento UE applicabile al settore del trasporto aereo fissasse il limite a sessantacinque anni.⁴⁵³

Nel caso venivano in rilievo oltre alla direttiva 2000/78,⁴⁵⁴ i principi espressi nella decisione *Werner Fries*⁴⁵⁵ che, pur enunciando in linea

cfr. i commenti di A. Stone Sweet, *The Juridical Coup d'Etat and the Problem of Authority: CILFIT and Foto-Frost*, in M. Poiras Maduro - L. Azoulai (a cura di), *The Past and Future of EU Law*, cit., pp. 201-210; P. Craig, *The Classics of EU Law Revisited: CILFIT and Foto-Frost*, *ivi*, pp. 185-191; D. Sarmiento, *Cilfit and Foto-Frost: Constructing and Deconstructing Judicial Authority in Europe*, *ivi*, pp. 192-200.

⁴⁵⁰ Corte di Cassazione, sez. lavoro, ordinanza del 9 marzo 2017, n. 6101.

⁴⁵¹ CGUE, Cause riunite C-142/17 e C-143/17, *Manuela Maturi e a. c. Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, Fondazione Teatro dell'Opera di Roma c. Manuela Maturi e a. e Catia Passeri c. Fondazione Teatro dell'Opera di Roma*, ordinanza del 7 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:68, p.ti 28-29 e 36-39.

⁴⁵² Corte di cassazione, sentenza n. 12108/2018, cit., p.ti 12-14.

⁴⁵³ Regolamento (UE) n. 1178/2011 della Commissione del 3 novembre 2011 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativamente agli equipaggi dell'aviazione civile ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 311 del 25.11.2011, pagg. 1-193.

⁴⁵⁴ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, GU L 303 del 2.12.2000, pp. 16-22, nel caso in cui il Regolamento (UE) n. 1178/2011 non fosse ritenuto applicabile al caso *sub iudice*.

⁴⁵⁵ CGUE, Causa C-190/16, *Werner Fries c. Lufthansa CityLine GmbH*, sentenza del 5 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:513, con nota di D. Berlin, *65 ans, âge limite pour les métiers complexes impliquant de nombreuses personnes?*, in *La Semaine Juridique - édition*

generale la parità di trattamento dei piloti di aerei, ha ritenuto la disparità di trattamento prevista dal Regolamento UE n. 1178/2011 conforme alla Carta dei diritti fondamentali di Nizza⁴⁵⁶ e alla nota giurisprudenza *Kücükdeveci*.⁴⁵⁷ In quest'ultimo caso, i Giudici di legittimità hanno proposto una domanda pregiudiziale alla Corte di Giustizia volta ad accertare la compatibilità della norma nazionale con il quadro normativo sovranazionale. Quanto alla decisione n. 269 del 2017, i Giudici della sezione lavoro hanno sottolineato che, in ogni caso, la stessa sentenza n. 269 del 2017 ha fatto salvo il potere del giudice comune di effettuare un rinvio pregiudiziale,⁴⁵⁸ specie in ipotesi nelle quali vi sia «chiara prevalenza degli aspetti UE su quelli nazionali».

4. Le decisioni nn. 20 e 63 del 2019: alcuni chiarimenti

Le sentenze nn. 20 e 63 del 2019⁴⁵⁹ hanno segnato l'avvio di un graduale ravvicinamento del Giudice delle leggi verso i principi espressi dalla Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale.⁴⁶⁰

Senza indugiare eccessivamente nella ricostruzione delle due decisioni, sia sufficiente in questa sede sottolineare che, mentre la prima riguardava una pretesa violazione della normativa europea sulla privacy derivante dall'obbligo delle pubbliche amministrazioni di pubblicare online la documentazione attestante i compensi ricevuti dai dirigenti pubblici, la seconda verteva sulla pretesa illegittimità costituzionale dell'esclusione di retroattività «*in mitior*» del trattamento sanzionatorio più favorevole previsto dall'art. 187-*bis* del Testo unico in materia di intermediazione finanziaria, contemplato dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 72 del 2015 attuativo della direttiva dell'Unione europea 2013/36.

générale, 2017, n° 29, pp. 1416 ss.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, p.ti 38 e 69.

⁴⁵⁷ CGUE, *Kücükdeveci*, cit.

⁴⁵⁸ Corte di cassazione, ordinanza n. 13678/2018, cit., p.to 16.

⁴⁵⁹ Corte costituzionale, sentenze nn 20 e 63/2019, cit.

⁴⁶⁰ Cfr. su entrambe le decisioni G. Vitale, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 10/2019, 22 maggio 2019. Sulla prima cfr., inoltre, i commenti di A. Ruggeri, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto euorounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte Cost. Sent. n. 20 del 2019)*, in *Consulta online*, 25 febbraio 2019, pp. 113 ss.; O. Pollicino, F. Resta, *Trasparenza amministrativa e riservatezza, verso nuovi equilibri: la sentenza della Corte costituzionale*, in *Agenda Digitale*, 24 febbraio 2019; G. Bronzini, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in *Questione giustizia*, 4 marzo 2019.

Tralasciando dunque le questioni di merito trattate nelle sentenze nn. 20 e 63 del 2019, esaminiamo le affermazioni con le quali la Corte costituzionale è tornata sulla nota decisione n. 269 del 2017.

Detta pronuncia - ha evidenziato la sentenza n. 20 del 2019 - ha stabilito alcuni criteri volti ad orientare le scelte del giudice che sia chiamato ad applicare una norma nazionale di dubbia legittimità costituzionale e compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Dopo aver ribadito che l'adozione di tali criteri deriva dall'opportunità di un «intervento con effetti *erga omnes*», il Giudice delle leggi ha affermato che tale intervento si rende necessario anche nei casi in cui «i principi previsti [da una direttiva] si present[ino] [...] in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea]: non solo nel senso che essi ne forniscono specificazione o attuazione, ma anche nel senso, addirittura inverso, che essi hanno costituito “modello” per quelle norme, e perciò partecipano all'evidenza della loro stessa natura [...]».⁴⁶¹

Anche il diritto derivato dell'Unione può dunque determinare la priorità della questione di legittimità costituzionale, ingenerando l'ampliamento dei casi in cui le ipotetiche violazioni di norme sovranazionali a contenuto coincidente con quello dei principi costituzionali possano essere attratte nell'orbita del sindacato prioritario di costituzionalità. È indubbio, pertanto, che la sentenza n. 20 del 2019 non si sia limitata a confermare il processo di (ri)accentramento avviato con la sentenza n. 269 del 2017, ma abbia voluto estenderlo oltre il caso in cui sia lamentata la violazione di una disposizione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale novità, che un'avvertita dottrina non ha esitato a ritenere di gravità «incalcolabile»⁴⁶² per l'avanzamento del processo di integrazione europea, è tuttavia temperata dalla scomparsa, tanto nella decisione n. 20 del 2019 quanto nella n. 63 dello stesso anno (rispetto alla precedente n. 269 del 2017), dell'inciso «altri profili» relativamente alla possibilità per i giudici *a quibus* di proporre rinvii pregiudiziali *ex art.* 267 TFUE.

Tale precisazione consente ragionevolmente di ritenere che i giudici comuni, una volta chiarita la prioritaria questione di legittimità costituzionale, siano liberi di rivolgere alla Corte di giustizia quesiti pregiudiziali non soltanto per profili diversi da quelli fatti valere nel giudizio di costituzionalità, ma anche sulle stesse questioni laddove residuino dubbi sulla validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione.

⁴⁶¹ Corte costituzionale, sentenza n. 20/2019, cit., p.to 2.1. del considerato in diritto.

⁴⁶² Così, A. Ruggeri, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario*, cit., p. 113.

Tale conclusione può essere ricavata tanto dalla sentenza n. 20 del 2019, nella parte in cui fa salva la possibilità «[...] che i giudici comuni [...] sottopo[ngano] alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria»,⁴⁶³ quanto dalla decisione n. 63 del 2019 nella misura in cui è fatto salvo espressamente «il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale [...]».⁴⁶⁴

Il quadro giurisprudenziale emergente dalle decisioni n. 20 e 63 del 2019 pare dunque condurre *l'obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 269 del 2017 nel contesto dei principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale, primi fra tutti quelli compendati nella recente pronuncia *Global Starnet*.⁴⁶⁵ In tale occasione, infatti, la Corte di giustizia ha precisato che «un giudice nazionale investito di una controversia concernente il diritto dell'Unione, il quale ritenga che una norma nazionale sia non soltanto contraria a tale diritto, ma anche inficiata da vizi di costituzionalità, non è privato della facoltà o dispensato dall'obbligo, previsti dall'articolo 267 TFUE, di sottoporre alla Corte questioni relative all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione per il fatto che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto nazionale è subordinata ad un ricorso obbligatorio dinanzi ad una corte costituzionale».⁴⁶⁶ Nell'ottica della Corte di giustizia è quindi requisito imprescindibile che il giudice comune mantenga il potere di sottoporre quesiti pregiudiziali anche nel caso in cui la Corte costituzionale nazionale si sia pronunciata nel senso della legittimità di norme nazionali in funzione di parametri costituzionali di contenuto pressoché analogo a quello del diritto dell'Unione europea.

5. L'ordinanza n. 117/2019: il quarto rinvio pregiudiziale del Giudice delle leggi

Nell'ambito giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte di cassazione nel già citato caso *Bolognesi*,⁴⁶⁷ il Giudice delle leggi è

⁴⁶³ Corte costituzionale, sentenza n. 20/2019, cit., p.to 2.3 del considerato in diritto.

⁴⁶⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 63/2019, cit., p.to 4.3 del considerato in diritto.

⁴⁶⁵ CGUE, *Global Starnet*, cit.

⁴⁶⁶ CGUE, *Global Starnet*, p.to 21.

⁴⁶⁷ Corte di cassazione, ord. n. 3831/2018, cit.

intervenuto con due distinte pronunce: (i) con la sentenza n. 112 del 2019⁴⁶⁸ ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del Testo unico in materia di intermediazione finanziaria, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo anziché del solo profitto; e (ii) con l'ordinanza n. 117 del 2019⁴⁶⁹ ha invece sottoposto alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali relative all'articolo 187-*quinquiesdecies* dello stesso testo.

I quesiti posti dalla Corte costituzionale sono i seguenti: (i) se il diritto derivato dell'Unione consenta agli Stati membri di non sanzionare colui che si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità amministrativa competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative sostanzialmente penali; e (ii) in caso di risposta negativa alla prima questione, se detta lettura del diritto derivato dell'Unione europea sia compatibile con gli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

Per quanto concerne più specificamente l'*obiter dictum* contenuto nella decisione n. 269 del 2017, l'ordinanza n. 117 del 2019 ha poi confermato tanto il potere dei giudici comuni di sottoporre alla Corte di giustizia, in qualsiasi stato del giudizio, «ogni» questione pregiudiziale a loro avviso necessaria, affermato nella pronuncia n. 20 del 2019, quanto il dovere di non applicazione della norma nazionale contrastante con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, enunciato nella decisione n. 63 del 2019.

La decisione è, dunque, particolarmente significativa in quanto conferma l'intento della Corte costituzionale di acquisire una rinnovata posizione nelle dinamiche dialogiche interordinamentali. Quest'ultima infatti, ove i giudici raccolgano il suo invito a sollevare prioritariamente la questione di costituzionalità nelle ipotesi di «doppia pregiudizialità», ha dimostrato di essere disponibile ad attivare il «rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta»,⁴⁷⁰ potendo, «all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione

⁴⁶⁸ Corte costituzionale, sentenza del 10 maggio 2019, n. 112.

⁴⁶⁹ Corte costituzionale, ord. n. 117/2019, cit. Cfr., a margine di tale provvedimento, A. Ruggeri, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in *Consulta online*, Sudi 2019/II, pp. 242-248; S. Catalano, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità. Osservazioni a margine dell'opportuna scelta compiuta con l'ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 4/2019, 2 luglio 2019.

⁴⁷⁰ Corte costituzionale, ord. n. 117/2019, cit., p.to 2 del considerato in diritto.

censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*».⁴⁷¹

Questa impostazione, come si verificherà *infra*, è da salutare con favore per almeno tre ordini di motivi. In primo luogo, in quanto rappresenta la manifestazione di un chiaro «*favor*» verso un dialogo fra Corti ispirato alla «costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia».⁴⁷² In secondo luogo, in quanto rafforza l'impressione, già desumibile dalle precedenti decisioni nn. 20 e 63 del 2019, di voler proporre, nella tutela dei diritti fondamentali, un nuovo «patto ai giudici comuni»⁴⁷³ nel quale è da escludersi ogni rigida preclusione.⁴⁷⁴ In terzo ed ultimo luogo, in quanto testimonia la consapevolezza della Corte costituzionale sul fatto che la volontà di (ri)accentrare presso di sé la tutela dei diritti necessita la previa accettazione di un dialogo diretto con la Corte di giustizia.

6. Il caso Bolognesi come esercizio virtuoso del nuovo orientamento in materia di doppia pregiudizialità

Il rinvio pregiudiziale *ex art. 267* TFUE promosso dalla Corte costituzionale italiana nel «caso *Bolognesi*» ha rappresentato un utile banco di prova per valutare i benefici e le criticità conseguenti all'applicazione dal nuovo orientamento in materia di «doppia pregiudizialità» inaugurato dal Giudice delle leggi con la più volte richiamata sentenza n. 269/2017.

Come già sottolineato, la questione sottoposta al vaglio della Corte di giustizia riguardava l'art. 187-*quinquiesdecies* del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, che punisce con una sanzione pecuniaria da 50.000 euro a 1 milione chiunque, nell'ambito di una audizione disposta dalla Consob nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza in un procedimento volto ad accertare un abuso di informazioni privilegiate, si rifiuti di rispondere a domande da cui potrebbe emergere la

⁴⁷¹ *Ivi*.

⁴⁷² *Ivi*. Il Giudice delle leggi cita espressamente quanto espresso nella precedente sentenza n. 269/2017, cit., p.to 5.2. del considerato in diritto, secondo cui «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)».

⁴⁷³ In questo senso, S. Catalano, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità*, cit., p. 6-7.

⁴⁷⁴ In questo senso, Corte costituzionale, ord. n. 117/2019, cit., p.to 2, nella parte in cui richiama la precedente sentenza n. 20 del 2019, p.to 2.3, ove si afferma che l'esistenza di «un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione».

propria responsabilità. Secondo il Giudice delle leggi una disposizione del genere, che obbliga la persona indagata a rispondere a domande su fatti che potrebbero essere impiegati contro di lui, sarebbe stata contraria al cosiddetto «diritto al silenzio», che è invece garantito nell'ambito del processo penale dalla Costituzione (art. 24), dalla CEDU (art. 6), dal Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 14) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (artt. 47-48) e che, per costante giurisprudenza,⁴⁷⁵ si estenderebbe anche ai procedimenti che, sebbene di carattere formalmente amministrativo, sono funzionali all'irrogazione di sanzioni di carattere sostanzialmente "punitivo", come quelle previste dall'art. 187-*bis* del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria in tema di abuso di informazioni privilegiate.

Del resto, ha evidenziato la Corte costituzionale italiana, il «diritto al silenzio» appartiene al novero dei diritti inalienabili dell'uomo che sostanziano l'identità costituzionale italiana, in quanto corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa riconosciuto dall'articolo 24 Cost.

La questione, piuttosto lineare nei suoi elementi essenziali, non era tuttavia di agevole soluzione. Le criticità principali dipendevano dal fatto che l'obbligo per gli Stati di sanzionare chi rifiuta di rispondere alle domande poste dall'autorità di vigilanza è stato imposto dalla Direttiva (CE) n. 6/2003⁴⁷⁶ e ribadito dal Regolamento (UE) n. 596/2014.⁴⁷⁷ La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 187-*quinquiesdecies* del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria avrebbe potuto, dunque, porsi di per sé in contrasto con il diritto sovranazionale.

La tesi sostenuta dalla Corte costituzionale muoveva, peraltro, da una posizione giurisprudenziale notevolmente diversa da quella seguita dalla Corte di giustizia con riferimento alle indagini svolte dalla Commissione per l'accertamento di illeciti anticoncorrenziali.⁴⁷⁸ La Corte di giustizia, infatti, ha ammesso in più occasioni l'obbligo di «attiva collaborazione» dei soggetti indagati,⁴⁷⁹ affermando che gli stessi sono tenuti a «rispondere

⁴⁷⁵ Cfr., fra le altre, Corte costituzionale, sentenze nn. 223/2018, 68/2017 e 276 del 2016.

⁴⁷⁶ Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato), in Gazzetta ufficiale n. L 096 del 12/04/2003 pag. 16 - 25.

⁴⁷⁷ Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione Testo rilevante ai fini del SEE, in Gazzetta ufficiale n. L 173 del 12/06/2014 pag. 1 - 61.

⁴⁷⁸ Cfr. Corte Costituzionale, ord. n. 117/2019, cit., p.to 9.1. e la giurisprudenza comunitaria in materia di diritto al silenzio e illeciti anticoncorrenziali ivi citata.

⁴⁷⁹ CGUE, sentenza del 18 ottobre 1989, causa C-374/87, Orkem, p.to. 27 e, nello stesso

ai quesiti di mero fatto posti dalla commissione»⁴⁸⁰ e a soddisfare le richieste della stessa di produzione di documenti. L'unico limite al dovere di rispondere imposto sino a quel momento riguardava il divieto per la Commissione di imporre all'impresa l'obbligo di dare risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve invece essere provata dalla Commissione. Al momento del rinvio pregiudiziale formulato dalla nostra Corte costituzionale si era, quindi, in presenza di una netta divergenza nella giurisprudenza delle due Corti, dovuta evidentemente ad un diverso bilanciamento dei valori in gioco.

In questa prospettiva, è stata assai importante la disponibilità manifestata dalla Corte costituzionale di avvalersi del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE. Memore del caso *Taricco*, in cui tale meccanismo ha permesso di superare un conflitto *prima facie* insolubile e di raggiungere una soluzione che, in ultima analisi, si è rivelata idonea a bilanciare le esigenze dell'ordinamento europeo con le specificità del sistema costituzionale italiano, la Corte costituzionale ha invitato la Corte di giustizia a tornare sulla propria giurisprudenza, anticipando i margini che avrebbero potuto consentire ai Giudici dell'Unione europea di meglio precisare le proprie conclusioni con riferimento ai diritti delle persone fisiche nei cui confronti sono aperti procedimenti per illeciti anticoncorrenziali sanzionati con provvedimenti aventi natura punitiva.

A ben vedere, infatti, la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa ai limiti del «diritto al silenzio» nei procedimenti instaurati dalla Commissione per l'accertamento di illeciti anticoncorrenziali si era formata, sino a quel momento, con esclusivo riguardo a persone giuridiche e non a persone fisiche, come nel caso del giudizio che ha dato origine all'incidente di costituzionalità e al rinvio ex art. 267 TFUE. Inoltre la giurisprudenza comunitaria, come evidenziato nell'ordinanza di rinvio, era in larga parte antecedente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona e quindi ragionevolmente suscettibile di essere precisata nell'ottica di un'interpretazione volta ad assicurare la tutela dei diritti fondamentali.

Cogliendo l'intuizione della Corte costituzionale, i giudici sovranazionali hanno risposto ai quesiti pregiudiziali aderendo all'impostazione prospettata dal Giudice delle leggi⁴⁸¹: il diritto dell'Unione europea, hanno precisato i Giudici di Palazzo *Kirchberg*, consente agli Stati membri di non sanzionare le persone fisiche che,

senso, CGUE 29, sentenza del giugno 2006, causa C-301/04 P, SGL Carbon AG, p.to 40.

⁴⁸⁰ Tribunale di primo grado, 20 febbraio 2001, causa I-112/98, Mannesmannröhren-Werke AG, p.ti. 77-78.

⁴⁸¹ CGUE, Causa C-481/19, *DB c. Consob*, sentenza dell'2 febbraio 2021, ECLI:EU:C:2021:84.

nell'ambito di procedimenti condotti dalla Consob al fine di accertare illeciti in grado di determinare all'irrogazione di sanzioni di carattere sostanzialmente punitivo, si rifiutino di collaborare (purché non si tratti di un rifiuto di presentarsi ad un'audizione dell'autorità bancaria o di manovre dilatorie volte a rinviare lo svolgimento della audizione stessa).

Sulla base di tale convergenza di interpretazioni, la Corte costituzionale ha definito la questione con la sentenza n. 84 del 2021;⁴⁸² quest'ultima riproduce le argomentazioni già esposte nell'ordinanza n. 117 del 2019, avvalendosi altresì della risposta della Corte di giustizia per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria nella parte in cui si applica anche alle persone fisiche che si siano rifiutate di collaborare con la Consob nei casi sopra esposti, in quanto non rispettoso delle garanzie difensive previste nell'ambito di indagini volte all'accertamento di illeciti perseguiti mediante sanzioni aventi carattere sostanzialmente punitivo.

La vicenda in commento ha, dunque, senz'altro il pregio di aver dimostrato che il nuovo orientamento in materia di «doppia pregiudizialità», ove adeguatamente implementato, può contribuire al rafforzamento del dialogo tra le Corti d'Europa nella misura in cui consente al giudice costituzionale interpellato prioritariamente di trasmettere alla Corte di Giustizia, elementi necessari per la migliore individuazione delle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» dalle quali risultano i diritti fondamentali che entrano a far parte del diritto dell'Unione europea in quanto principi generali (art. 6 TUE) e con le quali debbono essere «armonizzati» i diritti e principi della Carta di Nizza (art. 52), anche al fine di mitigare il rischio che venga attivata l'arma estrema dei «controlimiti».

7. Considerazioni di insieme sulla «svolta» della Corte costituzionale

La disamina svolta nei paragrafi precedenti consente di interpretare la sentenza n. 269 del 2017 in maniera meno radicale di quanto lasciasse presagire inizialmente. Ci si può chiedere quali motivi abbiano spinto la Corte a modificare il proprio orientamento, specie in una vicenda giurisprudenziale in cui il diritto dell'Unione veniva in rilievo solo incidentalmente. Più che da un desiderio di ridisegnare la strada tracciata in *Granital*,⁴⁸³ la Corte sembra essere stata mossa dall'intento di evitare l'affermarsi di «un inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge», che potrebbe talvolta verificarsi come conseguenza

⁴⁸² Corte costituzionale, sentenza del 30 aprile 2021, n. 84.

⁴⁸³ Corte costituzionale, *Granital*, cit.

dell'applicazione del criterio, da essa stessa elaborato, dell'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale non precedute dalla previa delibazione delle questioni inerenti al diritto dell'Unione europea. La Corte non rinnega dunque il criterio *Granital*, ispirato alla decisione *Simmenthal*,⁴⁸⁴ ma ne precisa l'operatività nei casi di «doppia pregiudizialità».

L'attuazione del nuovo approccio dovrà però confrontarsi costantemente con i principi enunciati dalla Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale. In particolare, occorrerà tenere a mente gli insegnamenti contenuti nella nota sentenza *Simmenthal*, che ancora oggi costituisce la pietra angolare sulla configurazione del ruolo dei giudici nazionali come organo giurisdizionale dell'Unione europea. Come noto, detta pronuncia ha affermato che l'esigenza di assicurare su tutto il territorio dell'Unione un'applicazione rapida, diffusa ed uniforme del diritto sovranazionale richiede che tale funzione sia svolta dai giudici ordinari, di qualunque grado, senza che possa essere riservata alle Corti costituzionali. Quest'ultime, infatti, nonostante l'indubbia capacità di poter rimuovere con efficacia *erga omnes* le norme incompatibili con il diritto comunitario, secondo la Corte di giustizia offrono rimedi troppo lunghi per poter assicurare un'applicazione efficace e tempestiva del diritto dell'Unione europea.

Sebbene l'iniziativa assunta dalla Consulta presenti l'indiscutibile pregio di ampliare le possibilità di dialogo fra le Corti,⁴⁸⁵ è auspicabile un chiarimento sulle possibili sovrapposizioni che potranno verificarsi in occasione del coinvolgimento, prioritario o successivo, della Corte costituzionale e della Corte di giustizia. Benché, infatti, una pronuncia di rigetto o di inammissibilità della Consulta non impedisca al giudice *a quo* di rivolgersi successivamente alla Corte di giustizia,⁴⁸⁶ alcune problematiche potrebbero porsi nel caso in cui la Corte costituzionale, pronunciandosi nel senso dell'accoglimento della questione, dichiari l'incostituzionalità della norma interna, precludendo la successiva proposizione del rinvio pregiudiziale. Uno scenario di questo tipo potrebbe

⁴⁸⁴ CGUE, *Simmenthal*, cit.

⁴⁸⁵ In questo senso si v. G. Martinico, G. Repetto, *Fundamental Rights and Constitutional*, cit., p. 21.

⁴⁸⁶ Ed invero, la prima e più radicale posizione assunta dalla Consulta con la sentenza n. 269/2017 pare essere stata superata dalle successive sentenze n. 20 e 63/2019, le quali sembrano confermare la possibilità per il giudice comune di formulare quesiti pregiudiziali ex art. 267 TFUE sugli stessi profili eventualmente esaminati dal Giudice delle leggi e la conseguente facoltà di disapplicare il diritto nazionale che dovesse essere ritenuto contrario al diritto dell'Unione europea direttamente efficace, incluse le norma della Carta di Nizza.

dar luogo a criticità circa la coesistenza dei due rimedi, specie nel caso in cui la pronuncia di accoglimento abbia ad oggetto atti nazionali attuativi di discipline sovranazionali uniformi o «comunitariamente imposte»; rispetto alle quali, in buona sostanza, le autorità legislative degli Stati membri non dispongano di alcun margine di «discrezionalità».⁴⁸⁷

Per limitare l'insorgere di tali situazioni e mitigare i possibili contrasti sarà necessario un utilizzo del rinvio pregiudiziale che sia in grado di valorizzare adeguatamente i principi e i valori che compongono il nostro quadro costituzionale, primo fra tutti quello dell'apertura sovranazionale espresso dall'articolo 11 della nostra Carta costituzionale, oltre che l'utilizzo di categorie dinamiche come i principi generali derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che consentano al contempo una rilettura dell'ordinamento giuridico sovranazionale nel prisma del pluralismo e l'innalzamento degli standard di tutela che lo contraddistinguono.

⁴⁸⁷ Cfr., in questo senso, G. Repetto, *Il significato della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 25/10/19, p. 11-12.

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

Capitolo 4

La salvaguardia dei principi e dei valori fondanti l'Unione europea

1. Premessa: un'ipotesi ricostruttiva

Ultimata la disamina delle novità derivanti dall'uso della pregiudiziale comunitaria in materia di «controlimiti», e chiarita la posizione della Corte costituzionale italiana in tema di «doppia pregiudizialità», è adesso opportuno verificare le incidenze di tali fenomeni nell'ambito del sindacato sulla validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione europea.⁴⁸⁸ In altri

⁴⁸⁸ In merito al sindacato sulla validità e l'interpretazione della Corte di giustizia e, più in particolare, sulla «*vexata quaestio*» della qualificazione della stessa come “Corte costituzionale”, si v. G. Pino, *The European Court of Justice as a Constitutional Court. Legal Reasoning in a Comparative Perspective*, in *STALS Research Paper*, fasc. 4/2014, pp. 53; F. G. Jacobs, *Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court?*, in D. M. Curtin - D. O’Keeffe (a cura di), *Constitutional Adjudication in European Community and National Law*, Dublino, Butterworth, 1992, pp. 25-32; A. Arnull, *A Constitutional Court for Europe?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 6, 2003-2004, pp. 1-34; B. Vesterdorf, *A Constitutional Court for the EU?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, pp. 607-617; L. Azoulay, *Le rôle constitutionnel de la Cour de Justice des Communautés européennes tel qu’il se dégage de sa jurisprudence*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 44/1, 2008, pp. 29-46; T. Tridimas, *Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction*, in

termini, occorre adesso domandarsi se l'utilizzo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* da parte dei Giudici costituzionali (e supremi) degli Stati membri possa influire sullo scrutinio della Corte di giustizia alterandone le cosiddette «ponderazioni fondamentali».⁴⁸⁹

Pur nella consapevolezza delle complessità metodologiche che caratterizzano la comparazione dell'ordinamento sovranazionale con quello degli Stati membri,⁴⁹⁰ si cercherà di dimostrare che il dialogo fra le Corti d'Europa consente l'emersione, nel sindacato della Corte di giustizia, di opzioni interpretative e bilanciamenti analoghi a quelli caratterizzanti il sindacato di costituzionalità sui controlimiti. In particolare, si tenterà di evidenziare che i limiti costituzionali al primato del diritto dell'Unione europea evocati dalle Corti costituzionali degli Stati membri inducono la Corte di giustizia a precisare la propria giurisprudenza sui tratti fondanti l'ordinamento giuridico sovranazionale, traducendo i «conflitti interordinamentali» in un momento centrale per il processo di progressiva formazione di una «identità costituzionale europea».⁴⁹¹

Si è soliti fare riferimento a questo fenomeno parlando di

International Journal of Constitutional Law, 9/3-4, 2011, pp. 737-756; E. Sharpston, G. De Baere, *The Court of Justice as a Constitutional Adjudicator*, in A. Arnull - C. Bernard - M. Dougan - E. Spaventa (a cura di), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford-Portland, Hart, 2011, pp. 123-150.

⁴⁸⁹ L'espressione è di J. H. H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, cit., spec. p. 181. Il significato che si intende attribuire a tale nozione è quello suggerito da S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., spec. p. 14 secondo cui: «indica il risultato del bilanciamento, intendendo questo esito come la fissazione del livello di tutela dei singoli diritti/principi che è possibile garantire in un determinato ordinamento, in un particolare momento storico, con riferimento a un caso di specie».

⁴⁹⁰ È indubbio che l'opera di comparazione tra l'ordinamento sovranazionale e quello degli Stati membri ponga problematiche metodologiche di notevole rilievo. Cfr., in questo senso, R. Dehousse, *Comparing National and EC law: the Problem of the Level of Analysis*, in *American Journal of Comparative Law*, 1994, Vol. 42, n. 4, pp. 761-781, spec. p. 769; anche in *EUI Working Papers LAW No. 94/3*, spec. p. 7.

⁴⁹¹ A questo proposito, A. Von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, M. Taborowski, M. Schmidt, *A Potential constitutional moment for the European Rule of Law - the Importance of Red Lines*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 983-995 parlano di un «fenomeno multiforme» (testualmente, “*multi-faceted phenomena*”). Per una ricostruzione della crisi che attualmente coinvolge la realtà giuridica europea si v. Editorial Comments, *Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?*, in *Common Market Law Review*, 2015, pp. 619-628; Editorial Comments, *The Rule of Law in the Union, the Rule of Union Law and the Rule of Law by the Union: Three interrelated problems*, in *Ibidem*, 2016, pp. 597-605; Editorial Comments, *About Brexit Negotiations and Enforcement Action Against Poland: The EU's Own Song of Ice and Fire*, in *Ibidem*, 2017, pp. 1309-1317; cfr. altresì M. Bonelli, *From a Community of law to a Union of values*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, pp. 793-816.

«costituzionalizzazione dell'Unione»,⁴⁹² ovvero quel processo mediante il quale l'ordinamento giuridico dell'Unione europea è andato progressivamente discostandosi dalla prospettiva del diritto delle organizzazioni internazionali, «autonomizzandosi» dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri mediante la valorizzazione dei propri principi e valori fondamentali, fra i quali la tutela dei diritti umani. La Corte di giustizia si è eretta garante di questi principi e valori in una copiosa e frammentaria giurisprudenza, in buona parte oramai recepita dal processo di consolidamento dei trattati europei.

2. I valori fondanti la costruzione giuridica sovranazionale contemplati dai Trattati

Diversamente dai primi trattati comunitari,⁴⁹³ che al riguardo erano molto generici,⁴⁹⁴ a partire dall'Atto Unico Europeo il diritto primario sovranazionale ha conosciuto riferimenti sempre più rigorosi ai principi e ai valori fondanti l'Unione. Ciò anche in conseguenza dell'adozione a livello europeo di una serie di documenti normativi, primo fra tutti la Carta

⁴⁹² Cfr. a questo proposito G. Martnico, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico*, cit., spec. pp. 793-794, secondo cui, in buona sostanza, con la formula di «costituzionalizzazione» dell'Unione europea la letteratura scientifica intende almeno due fenomeni differenti: da un lato, la progressiva «federalizzazione» dell'Unione europea, ovvero il progressivo spostamento del diritto dell'Unione dalla prospettiva del diritto delle organizzazioni internazionali a quella dei processi federalisti (si v. sul punto A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, p. 159); e dall'altro, al progressivo processo di sensibilizzazione del diritto comunitario alla tematica dei diritti fondamentali (cfr. a questo proposito G. Tesaurò, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, fasc. 2/1992, pp. 426-442; K. Lenaerts, *Fundamental Rights in the European Union*, in *European Law Review*, 2000, pp. 575 ss.). Più in generale, per una trattazione unitaria del fenomeno si v. J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, cit. Per una posizione critica sulla lettura «costituzionale» del fenomeno europeo così come lo conosciamo oggi si v. in particolare M. Luciani, *Il futuro dell'Europa. Note a margine*, in *Nomos*, 2018, spec. p. 9, secondo cui «[l']Europa non ha e non può avere una Costituzione non solo per difetto delle relative condizioni storiche (che potrebbero essere solo contingenti [...]), ma per difetto (insormontabile) delle condizioni logiche [...]».

⁴⁹³ Sull'evoluzione dell'Unione, si v. A. Tizzano (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, cit.

⁴⁹⁴ Come noto, il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea sanciva quali fondamenti della Comunità sovranazionale le quattro libertà fondamentali, l'agricoltura e i trasporti. Tale conformazione si rifletteva sui criteri di adesione, che all'epoca contemplavano la semplice condizione di Stato europeo.

dei diritti fondamentali dell'Unione europea,⁴⁹⁵ ma soprattutto grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia che ha sancito l'affermazione di quei valori nell'ordinamento europeo quali principi generali del diritto sovranazionale. Anche grazie a questi sviluppi, i valori dell'Unione sono oggi enunciati nel preambolo della Carta di Nizza e nel Trattato sull'Unione europea.

Ai sensi dell'art. 2 TUE, l'Unione si fonda sui «valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze».⁴⁹⁶ Detti valori possono essere definiti come «fondamentali» o, altrimenti, come valori «fondanti» la realtà giuridica sovranazionale.⁴⁹⁷ Tale ricostruzione trova conferma indiretta nel fatto che l'art. 49 TUE elevi il rispetto di tali valori a condizione per l'adesione all'Unione europea, in linea di continuità con i criteri di Copenaghen.⁴⁹⁸ Se è indubbio che il rispetto di questi ultimi costituisca una condizione di validità dell'azione europea,⁴⁹⁹ si sono posti dubbi sul valore nei confronti degli Stati membri. Del resto, l'art. 2 TUE si limita ad affermare che i valori ivi richiamati «sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Benché questa formulazione evochi l'immagine di un enunciato ideale e politico, una simile lettura è da ritenersi riduttiva e ingenerosa: la portata

⁴⁹⁵ Si v. ad esempio la Dichiarazione sull'identità europea adottata a Copenaghen il 14 dicembre 1973 dai Capi di Stato e di Governo della Comunità europea. Il comunicato congiunto sul vertice di Copenaghen è consultabile in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1974, Vol. 41(1), pp. 127-129.

⁴⁹⁶ Come sottolineato magistralmente da R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 390, l'art. 2 TUE trova il proprio precedente diretto nell'art. I-2 Trattato costituzionale. Tale disposizione segnava in particolare una più chiara identificazione dei valori fondanti l'Unione, perché li separava da quella, più specifica, relativa alla tutela dei diritti fondamentali in cui erano in precedenza inclusi e ne faceva oggetto di una previsione autonoma, per giunta in apertura del Trattato.

⁴⁹⁷ Cfr., in questo senso, L. S. Rossi, 2, 4, 6 TUE, cit., p. 859, la quale evidenzia peraltro come tali valori siano richiamati nello stesso Preambolo del TUE, secondo cui gli Stati si ispirano «alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto».

⁴⁹⁸ Il primo periodo dell'art. 49 TUE recita «[o]gni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione». Quanto ai c.d. criteri di Copenaghen, questi contemplano (i) la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia; (ii) lo stato di diritto; (iii) i diritti dell'uomo; e (iv) il rispetto delle minoranze e la loro tutela.

⁴⁹⁹ V. in tal senso R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 392.

preceittiva dell'art. 2 TUE nei confronti degli Stati membri è confermata dal fatto che la violazione dei valori ivi contemplati possa condurre alle procedure di cui all'art. 7 TUE,⁵⁰⁰ con il rischio di gravi sanzioni a carico dello Stato membro interessato, tali da comportare finanche la perdita del diritto di voto in seno al Consiglio dell'Unione europea. Non è mancato chi, peraltro, ha prospettato la possibilità, con riferimento al rispetto del valore della «*rule of law*», di ricorrere alla procedura di infrazione per violazione congiunta dei valori espressi dall'art. 2 TUE e del principio di leale collaborazione previsto dall'art. 4(3) TUE, o quantomeno di usare in tal senso il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*.⁵⁰¹

L'art. 2 TUE non rappresenta l'unico riferimento di diritto primario utile alla ricostruzione del quadro giuridico fondante l'Unione europea: molte altre disposizioni dei Trattati assumono rilievo a questo proposito. Ciò può dirsi in particolare per quel che concerne i principi di trasparenza e prossimità previsti dall'art. 1(2) TUE,⁵⁰² il valore della pace e del benessere dei popoli sanciti dall'art. 3(1) TUE,⁵⁰³ il rispetto dell'uguaglianza e dell'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri previsti dall'art. 4(2) TUE,⁵⁰⁴ il principio

⁵⁰⁰ *Ibidem*, p. 391. Occorre sottolineare peraltro che, su impulso del Parlamento europeo (cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sulla situazione dei diritti fondamentali: norme e pratiche in Ungheria, P7_TA (2013)0315), nel 2014 la Commissione europea ha introdotto una nuova procedura denominata «Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto» (v. COM (2014) 158 final, 11 marzo 2014), volta a migliorare le capacità di reazione dell'Unione a fronte di minacce o di violazioni all'interno degli Stati membri dei valori fondanti enunciati dall'art. 2 TUE, ovviando ai limiti evidenziati dagli strumenti di cui all'art. 7 TUE. Cfr. al riguardo, O. Porchia, *Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 «Rafforzare lo Stato di diritto»: un significativo risultato della Presidenza italiana*, in *Eurojus*, 23 febbraio 2015; L. S. Rossi, *Un nuovo soft instrument per garantire il rispetto della Rule of Law nell'Unione europea*, in *SIDIBlog*, 11 maggio 2015.

⁵⁰¹ Cfr., a questo proposito, D. Korenov, *On Policing Article 2 TEU Compliance - Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed*, in *Polish Yearbook of International Law*, 33, 2013, pp. 145 ss., comparando i rimedi prospettati rispettivamente da K. L. Scheppele, *What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systematic Infringements Actions*, novembre 2013, consultabile in *Verfassungsblog.de*; e A. Von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Smrkloj, *Reverse Solange—Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49(2), pp. 489-519.

⁵⁰² Sull'art. 1(2) TUE si v. L. Fumagalli, *Commento all'art. 1 TUE*, in A. Tizzano, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 7-11.

⁵⁰³ Sull'art. 3(1) si v. L. Fumagalli, *Commento all'art. 3 TUE*, in A. Tizzano, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 11-14.

⁵⁰⁴ Sull'art. 4(2) TUE si v. M. Cartabia, *Commento all'art. 4, par. 2 TUE*, cit.; sull'identità nazionale cfr. G. Di Federico, *L'identità nazionale degli Stati membri*, cit.; S. Polimeni,

di leale collaborazione contemplato dall'art. 4(3) TUE;⁵⁰⁵ i principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità di cui all'art. 5 TUE;⁵⁰⁶ la tutela dei diritti fondamentali così come forgiata dall'art. 6 TUE;⁵⁰⁷ la salvaguardia dei diritti correlati alla cittadinanza europea e i principi della democrazia rappresentativa di cui agli articoli 9-12 TUE;⁵⁰⁸ nonché la proiezione degli stessi valori nelle relazioni esterne dell'Unione europea ai sensi degli articoli 21 TUE⁵⁰⁹ e 205 TFUE⁵¹⁰ e sulle altre politiche di natura sovranazionale.⁵¹¹

Benché l'interpretazione sistematica delle disposizioni appena richiamate consenta di tracciare le coordinate fondamentali dell'assetto strutturale della realtà giuridica sovranazionale,⁵¹² tali disposizioni non esauriscono l'«identità costituzionale europea» - a ben vedere ancora *in fieri* -, la cui ricostruzione, peraltro, non può prescindere dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, posto che buona parte delle caratteristiche specifiche dell'Unione, oltre ad essersi affermata in pronunce fra loro eterogenee del Giudice europeo, non è «comune» agli Stati membri.⁵¹³ Di

Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti, cit.; L. S. Rossi, 2, 4, 6 TUE, cit., spec. pp. 861-865; A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy*, cit.; B. Guastaferrero, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts*, cit.; F. X. Millet, *Plaidier l'identité constitutionnelle de l'État devant la Cour de justice*, cit.; e i contributi contenuti in A. Saiz Arnaiz - C. Alcoberro Llivina (a cura di) *National Constitutional Identity and European Integration*, cit.

⁵⁰⁵ Sull'art. 4(3) TUE si v. C. Iannone, *Commento all'art. 4 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., pp. 28 ss. Sul principio di leale collaborazione cfr. inoltre M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014 e F. Casolari, *EU Loyalty After Lisbon: an Expectation Gap To Be Filled*, in L. S. Rossi - F. Casolari (a cura di), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties*, Heidelberg, 2014, pp. 93-133.

⁵⁰⁶ Sull'art. 5 TUE si v. P. De Pasquale, *Commento all'art. 5 TUE*, in A. Tizzano, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 44-54.

⁵⁰⁷ Sull'art. 6 TUE si v. B. Nascimbene, C. Sanna, *Commento all'art. 6 TUE*, in A. Tizzano, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 54-70

⁵⁰⁸ Sugli articoli 9, 10 e 11 si v. F. Donati, *Commento agli articoli 9, 10 e 11 TUE*, cit., pp. 84-108; sull'art. 12 si v. P. Mengozzi, *Commento all'art. 12 TUE*, in A. Tizzano, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 108-117.

⁵⁰⁹ Sull'art. 21 TUE si v. E. Cannizzaro, M. E. Bartoloni, *Commento all'art. 21 TUE*, in A. Tizzano, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 222-227.

⁵¹⁰ Sull'art. 205 TFUE, si v. E. Cannizzaro, *Commento all'art. 205 TFUE*, in A. Tizzano, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, p. 1701.

⁵¹¹ La ricostruzione si deve a R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione*, cit., p. 391.

⁵¹² Quanto alla necessità di un'interpretazione sistematica in materia si v. L. S. Rossi, 2, 4, 6 (TUE)..., cit.

⁵¹³ Cfr., in questo senso, G. Martinico, *Building Supranational Identity: Legal Reasoning*

qui la necessità di guardare all'ampia serie di interventi giurisprudenziali della Corte di Lussemburgo che ha contribuito al processo di «costituzionalizzazione» della realtà giuridica comunitaria.

3. I principi strutturali dell'Unione europea e la costituzionalizzazione in via pretoria dell'ordinamento giuridico sovranazionale

La Corte di giustizia ha chiarito in più occasioni i principi sistemici che conferiscono specificità alla costruzione giuridica europea. Fra questi figurano, anzitutto, quelli relativi all'assetto strutturale dell'Unione europea, che si riflettono nel principio di attribuzione delle competenze contemplato dagli articoli 4(1) e 5(1-2) TUE, nonché nell'assetto istituzionale definito dagli articoli 13 e 19 TUE. A questi si aggiungono, come chiarito nella recente decisione *X.C., Y.B., Z.A.*,⁵¹⁴ i principi dell'autonomia⁵¹⁵ e del primato del diritto sovranazionale,⁵¹⁶ dell'effetto diretto di buona parte delle norme comunitarie,⁵¹⁷ della disapplicazione delle norme interne contrarie al diritto dell'Unione direttamente applicabile o efficace⁵¹⁸ e della centralità nella costruzione europea della tutela dei diritti fondamentali.⁵¹⁹

and Outcome in Kadi I and Opinion 2/13 of the Court of Justice, in *Italian Journal of Public Law*, fasc. 2/2016, p. 239.

⁵¹⁴ CGUE, Causa C-234/17, *XC, YB, ZA c. Generalprokurator*, sentenza del 24 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:853, p.ti 36-37. V. a margine di tale decisione le acute riflessioni di A. Ruggeri, *Colpi di fioretto della Corte dell'Unione al corpo della Consulta, dopo la 269/2017 (a prima lettura della sentenza della Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, XC, YB e ZA c. Austria)*, in *Rivista di Diritti Comparati*, fasc. 2/2018, pp. 99-109; si v. anche A. Corraera, *La violazione dei diritti fondamentali nel «quadro costituzionale» europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1/2019, pp. 839-843.

⁵¹⁵ V. CGUE, *Achmea*, cit., p.ti 31-37; CGUE, *Parere 2/13*, cit., p.ti 165-167 e giurisprudenza ivi citata.

⁵¹⁶ Cfr., in tal senso, CGUE, *Costa*, cit.; CGUE, *Internationale Handelsgesellschaft*, cit., p.to 3; CGUE, *Parere 1/91*, cit., p.to 21; e CGUE, *Parere 1/09*, cit., p.to 65; e CGUE, *Melloni*, cit., p.to 59.

⁵¹⁷ V., in questo senso, CGUE, *van Gend & Loos*, cit., pag. 23; CGUE, *parere 1/09*, cit., p.to 65.

⁵¹⁸ Obbligo previsto inizialmente in capo ai giudici nazionali (CGUE, *Simmenthal*, cit.) ed esteso successivamente alle pubbliche amministrazioni (CGUE, Causa C-103/88, *Fratelli Costanzo S.p.A. c. Comune di Milano*, sentenza del 22 giugno 1989, ECLI:EU:C:1989:256). Cfr. al riguardo R. Caranta, *Sull'obbligo dell'amministrazione di disapplicare gli atti di diritto interno in contrasto con disposizioni comunitarie*, in *Il Foro amministrativo*, 1990, pp. 1372-1386; A. Colabianchi, *Direttive comunitarie sugli appalti: efficacia diretta per la pubblica amministrazione*, in *Giustizia civile*, 1990, I, pp. 8-10.

⁵¹⁹ V., in questo senso, CGUE, *ERT*, cit., p.to 41; CGUE, *Kremzow*, cit., p.to 14; CGUE,

Un contributo determinante al processo di costituzionalizzazione dell'Unione è derivato da ulteriori pronunce dei Giudici sovranazionali. Si pensi alla giurisprudenza in materia di cosiddetti «poteri impliciti»,⁵²⁰ in virtù della quale la Corte di giustizia ha riconosciuto che la previsione dell'art. 210 Trattato CEE (oggi art. 47 TUE) implicasse la facoltà per la Comunità europea di «stabilire [nelle relazioni esterne] dei rapporti contrattuali con gli Stati terzi per l'intera gamma degli scopi enunziati nella prima parte del trattato»;⁵²¹ ancora, si pensi alla giurisprudenza in materia di responsabilità degli Stati membri per violazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario⁵²² o alla giurisprudenza in punto di legittimazione

Schmidberger, cit., p.to 73; *CGUE, Kadi*, cit., p.ti 283 e 284; e *CGUE, parere 2/13*, cit., p.to 169.

⁵²⁰ Tale principio consiste nel riconoscere in capo alla Comunità dei poteri, appunto, impliciti, necessari al conseguimento degli obiettivi programmatici previsti dai Trattati. I Giudici europei hanno affermato per la prima volta detto principio, nella sentenza *CGUE*, causa 20/59, *Repubblica italiana c. Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, ECLI:EU:C:1960:33, con nota di S. Neri, *Sulle competenze dell'Alta Autorità della CECA riguardo alla pubblicità dei prezzi dei trasporti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1961, pp. 87-100. Bisognerà attendere la pronuncia *CGUE*, causa 22/70, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee (AETS)*, sentenza del 31 marzo 1971, ECLI:EU:C:1971:32, per assistere all'affermazione del medesimo principio nel quadro della CEE. A quest'ultimo riguardo si v. A. Tizzano, *La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della CEE*, in *Il Foro italiano*, 1971, IV, pp. 339-362; P. Fois, *La problematica degli accordi degli Stati membri nella sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 31 marzo 1971*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1972, pp. 432-449; da ultimo cfr. P. Mengozzi, *The EC External Competencies: From the ERTA Case to the Opinion in the Lugano Convention*, in M. P. Maduro - L. Azoulai (a cura di), *The Past and Future of EU Law*, cit., pp. 213-217; P. Eeckhout, *Bold Constitutionalism and Beyond*, in *Ibidem*, pp. 218-223.

⁵²¹ Si v. *CGUE*, sentenza *AETS*, cit., p.ti 12-15.

⁵²² Già nel 1960, in occasione della pronuncia *CGUE*, causa 6/60, *Jean-E. Humblet c. lo Stato Belga*, sentenza del 16 dicembre 1960, ECLI:EU:C:1960:48, i Giudici europei fecero riferimento a possibili profili di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario. Detto principio è rimasto quiescente sino alla pronuncia della nota decisione *CGUE, Francovich*, cit., nella quale i Giudici dell'Unione hanno avuto modo di affermare l'inerenza del «principio della responsabilità dello Stato per i danni causati ai privati cittadini dalla violazione del diritto comunitario che gli sono imputabili [...] al sistema del trattato». Detto principio è stato esteso successivamente anche alle violazioni derivanti da decisioni di organi giurisdizionali di ultima istanza (si v. a questo proposito *CGUE*, causa C-224/01, *Gerhard Köbler c. Republik Österreich*, sentenza del 30 settembre 2003, ECLI:EU:C:2003:513; poi ripresa dalle successive decisioni *CGUE*, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo S.p.A. c. Repubblica italiana*, sentenza del 13 giugno 2006, ECLI:EU:C:2006:391; e *CGUE*, causa C-379/10, *Commissione c. Repubblica italiana*, sentenza del 24 novembre 2011, ECLI:EU:C:2011:775). In dottrina si v. F. Ferraro, *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per la violazione del diritto dell'Unione*,

democratica del processo di integrazione sovranazionale che ha conferito, nell'architettura istituzionale caratterizzante la realtà giuridica comunitaria, una valenza sempre più significativa al ruolo della camera parlamentare europea.⁵²³

Nella stessa linea ricostruttiva, la Corte ha affermato peraltro che l'Unione costituisce «un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale»⁵²⁴ e che, «a differenza dei comuni trattati internazionali», il processo di integrazione ha istituito «un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri»⁵²⁵ dal quale origina «[...] una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato [...]».⁵²⁶

Milano, 2012; R. Bifulco, *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2010; G. Strozzi, *Responsabilità degli Stati membri per fatto del giudice interno in violazione del diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 881; L. Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, Milano, 2000; G. Tesauro, *Responsabilité des Etats Membres pour violation du droit communautaire*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1996, pp. 27 ss.

⁵²³ L'originale art. 173 TCEE (odierno art. 263 TFUE) non menzionava il Parlamento europeo tra le istituzioni legittimate ad esperire l'azione di annullamento. In tale contesto, la Corte di giustizia, dopo una prima esitazione, (si v. a tale proposito, CGUE, causa 302/87, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, sentenza del 27 settembre 1988, ECLI:EU:C:1988:461), ha riconosciuto che le prerogative del Parlamento europeo «costituiscono uno degli elementi dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati. [...] e che] [p]ertanto, il Parlamento è legittimato ad agire dinanzi alla Corte con ricorso per annullamento avverso un atto del Consiglio o della Commissione, purché il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste [...]» (così CGUE, causa C-70/88, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, sentenza del 22 maggio 1990, ECLI:EU:C:1990:217 p.ti 21 e 22, nonché 26 e 27). Cfr. a margine di quest'ultima decisione il commento di L. Daniele, *Parlamento europeo e Corte di giustizia: chi la dura la vince?*, in *Il foro italiano*, 1991, 1/04, pp. 1-7.

⁵²⁴ CGUE, *van Gend & Loos*, cit., pag 23.

⁵²⁵ CGUE, *Costa c. Enel*, cit., pag. 1144.

⁵²⁶ CGUE, *Parti écologiste Les Verts c. Parlamento europeo*, cit., p.to 23, con nota di L. Daniele, *Il Parlamento europeo dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Il Foro italiano*, 1987, IV, pp. 316-324; J.P. Jacqué, *Recours en annulation, campagne d'information pour l'élection du Parlement européen*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1986, pp. 500-511. Da ultimo cfr. Id., *Les Verts v The European Parliament*, in M. P. Maduro - L. Azoulai (a cura di), *The Past and Future of EU Law*, cit., pp. 316-323; K. Lenaerts, *The Basic Constitutional Charter of a Community Based on the Rule of Law*, in *Ibidem*, pp. 295-315; A. Alemanno, *What Has Been, and What Could Be, Thirty Years after Les Verts/European Parliament*, in *Ibidem*, pp. 324-332; N. Walker, *Opening or Closure? The Constitutional Intimations of the ECJ*, in *Ibidem*, pp. 333-342.

Per garantire la conservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'ordinamento sovranazionale, i «Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale volto ad assicurare l'effettiva e uniforme applicazione del diritto dell'Unione»,⁵²⁷ nell'ambito del quale «spetta ai Giudici nazionali e alla Corte di giustizia garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione, nonché la salvaguardia dei diritti riconosciuti dal diritto sovranazionale».⁵²⁸ La «chiave di volta» di questo sistema è notoriamente rappresentata «dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'art. 267 TFUE, il quale [...] mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione europea»,⁵²⁹ permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto, nonché in ultima istanza il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati».⁵³⁰

4. I principi e i valori fondanti l'Unione europea nel sindacato della Corte di giustizia

Ferma l'evoluzione costituzionale che ha caratterizzato il quadro giuridico europeo negli ultimi decenni, occorre adesso verificare la rilevanza dei principi e dei valori fondanti l'Unione europea nell'ambito delle «ponderazioni fondamentali» che caratterizzano il sindacato sulla validità e l'interpretazione del diritto sovranazionale. In proposito, la Corte di giustizia è sembrata evocare una vera e propria gerarchia fra «diritto primario ordinario» e «principi fondamentali della Comunità».⁵³¹ Così muovendosi, i Giudici sovranazionali, al pari di quanto effettuato da molte Corti costituzionali europee, hanno posto le premesse per l'emersione di

⁵²⁷ Così, CGUE, *Parere n. 2/13*, cit., p.to 174.

⁵²⁸ *Ibidem*, p.to 175.

⁵²⁹ Così, CGUE, *van Gend & Loos*, cit., p. 23.

⁵³⁰ Così, CGUE, *Parere n. 2/13*, cit., p.to 176.

⁵³¹ Cfr. in tal senso, O. Pollicino, M. Fichera, *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, 20/2019, pp. 1097-1118, spec. p. 1101; R. Mastroianni, *Le garanzie dei valori nell'azione esterna*, cit., 225. G. Martinico, *Building Supranational Identity*, cit., spec. p. 239; D. Sarmiento, *The EU's Constitutional Core*, in A. Saiz - C. Alcobarro Llivina (a cura di), *National Constitutional Identity*, cit., pp. 177-204; N. Lavranos, *Revisiting Article 307 EC: The untouchable core of fundamental European constitutional law values*, in F. Fontanelli - G. Martinico - P. Carrozza (a cura di), *Shaping rule of law through dialogue: international and supranational experiences*, Groningen, 2010, p. 122 ss.; G. Di Federico, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2/2019, pp. 333-357, spec. p. 341.

una serie di «principi costituzionali»⁵³² - rappresentati, in buona sostanza, dalle specificità strutturali dell'Unione e dall'assetto valoriale fondante l'ordinamento sovranazionale - in grado di condizionare l'esito dell'interpretazione e dei bilanciamenti tipici dello scrutinio della Corte di giustizia sotto molteplici versanti, primo fra tutti la possibilità di individuare dei limiti al potere di revisione dei Trattati europei su iniziativa degli Stati membri.⁵³³

5. (Segue): limiti sostanziali al potere di revisione dei Trattati

Nonostante il silenzio del diritto primario dell'Unione europea, buona parte della dottrina sostiene da tempo l'esistenza di limiti sostanziali al potere di revisione dei trattati.⁵³⁴ A ben guardare, l'art. 48 TUE si limita a prevedere due procedure di revisione: la procedura ordinaria e la procedura

⁵³² L'espressione «principi costituzionali» è esplicitamente usata in CGUE, *Kadi*, cit., p.to 285. A questo proposito è appena il caso sottolineare come, nel tempo, la Corte di giustizia abbia incrementato l'utilizzo di un linguaggio che riecheggia la nozione di «principi supremi dell'ordinamento» coniata dalla Corte costituzionale italiana, dato dall'utilizzo di espressioni quali: «fondamenti stessi della Comunità» (così, CGUE, *Kadi*, cit., p.to 4), «le basi stesse della comunità» (così, CGUE, *Defrenne*, cit., p.to 29; CGUE, *Simmenthal*, cit., p.to 18), «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri» (così, CGUE, *Zambrano*, cit., p.to 41); «quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri [dell'ordinamento giuridico dell'Unione]» (così, CGUE, *Parere 2/13*, cit., p.to 158).

⁵³³ Si v. G. Martinico, *Building Supranational Identity*, cit., p. 249, secondo cui: «it is no coincidence that some interesting contributions in this field come from research focusing on amendments in EU law».

⁵³⁴ Fra gli studi che in passato si sono occupati di questo tema cfr., in particolare, R. Passchier, M. Stremmer, *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2016, Vol. 5, Issue 2, pp. 337-362; B. de Witte, *Rules of Change in International Law: How Special is the European Community*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1994, 25, pp. 299-333; J. da Cruz Vilaça, N. Piçarra, *Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés Européennes?*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1993, pp. 3-37; R. Bieber, *Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté Européenne*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1993, pp. 343-350; D. Curtin, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Review*, 1993, 30, pp. 17-69. Più in generale si v. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 130, secondo cui «l'assimilazione [dei Trattati] con una costituzione è stata [...] spinta dalla Corte fino al punto di suggerire, quasi a richiamare un fenomeno tipico delle esperienze delle esperienze costituzionali nazionali, che la possibilità di revisione dei Trattati incontrerebbe un limite nei "principi fondamentali della Comunità", i quali non tollerebbero modifiche, pur se queste venissero adottate in conformità al procedimento di emendamento previsto dagli stessi Trattati».

semplificata. Le due procedure differiscono non soltanto per ragioni formali, ma anche per la loro portata: (i) la procedura semplificata può essere utilizzata limitatamente a modifiche riguardanti la parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, in ogni caso, non può ampliare le competenze attribuite all'Unione; (ii) al contrario, la procedura ordinaria può essere utilizzata per modificare i Trattati senza (apparenti) limitazioni, anche ampliando le competenze normative attribuite all'Unione europea.

La Corte di giustizia ha tuttavia dimostrato, nella nota decisione *Pringle*,⁵³⁵ che le «condizioni procedurali» previste con riferimento alla procedura semplificata di revisione dei Trattati possono tradursi in veri e propri «limiti materiali» al potere di revisione del diritto primario europeo.⁵³⁶ Come noto, la questione riguardava la validità della decisione 2011/199/UE adottata dal Consiglio europeo nell'ambito della procedura di revisione semplificata dell'art. 136 TFUE.⁵³⁷ La modifica concerneva l'attribuzione agli Stati membri dell'Eurozona della facoltà di istituire un meccanismo europeo di stabilità (MES) volto a salvaguardare la stabilità finanziaria degli Stati. Molti dei Paesi membri intervenuti nel procedimento pregiudiziale, unitamente al Consiglio europeo e alla Commissione, hanno sostenuto che la Corte di giustizia fosse competente ad esaminare la decisione unicamente sotto il profilo del rispetto dei requisiti procedurali previsti dall'art. 48 TUE, e non invece con riferimento ad una generale compatibilità della revisione ai Trattati europei; uno scrutinio del genere - si è sostenuto - avrebbe finito, con ogni probabilità, col precludere ogni modifica dei Trattati.⁵³⁸

La Corte di giustizia è risultata di avviso parzialmente diverso: dopo aver affermato la propria competenza ad esaminare la validità degli atti del Consiglio europeo,⁵³⁹ i Giudici del *Kirchberg* hanno vagliato scrupolosamente la decisione 2011/199/UE, tanto con riferimento al divieto

⁵³⁵ CGUE, *Pringle*, cit., p.to 30.

⁵³⁶ Cfr. in questo senso, R. Passchier, M. Stremler, *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law*, cit., p. 352, secondo i quali: «[a]rticle 48 seems to provide procedural constraints only. However, the questions as to whether a particular amendment can or cannot be brought about by using the simplified revision procedure may, as a practical matter, turn out to be a substantive one».

⁵³⁷ Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (GU L 91, pag. 1).

⁵³⁸ Conclusioni dell'Avv. Generale Kokott, presentate il 26 ottobre 2012, ECLI:EU:C:2012:675, p.to 19.

⁵³⁹ CGUE, *Pringle*, cit., p.to 31.

di estensione delle competenze dell'Unione,⁵⁴⁰ quanto in relazione all'ampiezza delle modifiche che, come detto, possono riguardare unicamente le disposizioni della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.⁵⁴¹ Quest'ultimo vaglio, comportando in ultima analisi uno scrutinio circa la compatibilità fra la modifica introdotta dalla revisione e la prima parte del Trattato, ha di fatto comportato la conversione dei requisiti procedurali previsti dall'art. 48 TUE in limiti materiali alla procedura di revisione semplificata dei Trattati.

Quanto precede, benché nel silenzio dell'art. 48 TUE e più in generale del diritto primario sovranazionale, induce a ritenere ipotizzabile, ancorché limitatamente ad improbabili revisioni dei Trattati contrarie ai principi e i valori fondanti l'Unione europea, un analogo scrutinio della Corte di giustizia con riguardo alla procedura ordinaria di revisione dei Trattati. Per ricostruirne anche solo sommariamente i contenuti, occorre tuttavia proseguire nell'approfondimento del «*legal reasoning*» della Corte di giustizia, la quale, come anticipato, in molteplici pronunce è sembrata evocare l'esistenza di una vera e propria gerarchia interna al diritto primario sovranazionale, prospettando l'esistenza di elementi identificativi ed irrinunciabili della realtà europea.

6. (*Segue*): le specificità sovranazionali come limite all'azione esterna dell'Unione europea

In un primo caso, relativo alla richiesta di parere formulata dalla Commissione europea in merito alla compatibilità con il diritto primario comunitario del progetto di accordo istitutivo dello «Spazio Economico Europeo», i Giudici di Lussemburgo hanno escluso la legittimità di un accordo internazionale che istituiva un sistema giurisdizionale alternativo alla Corte di giustizia.⁵⁴² Più nel dettaglio, l'accordo contemplava l'istituzione di un organo giurisdizionale, la «Corte SEE», che avrebbe goduto di una competenza esclusiva nella risoluzione delle controversie fra

⁵⁴⁰ *Ibidem*, p.ti 71-76.

⁵⁴¹ *Ibidem*, p.ti 46-70.

⁵⁴² CGUE, *Parere n. 1/91*, cit. Cfr. sul provvedimento M. L. Tufano, *La Corte di giustizia e lo Spazio Economico Europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, pp. 759-790; A. Lang, *L'accordo sullo spazio economico europeo e la compatibilità col diritto comunitario*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1992, pp. 575-599; J. Auvret-Finck, *Les avis 1-91 et 1-92 relatifs au projet d'accord sur la création de l'espace économique européen*, in *Cahiers de droit européen*, 1993, pp. 38-59; T. C. Hartley, *The European Court and the EEA*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1992, pp. 841-848.

gli Stati contraenti. Dopo aver escluso che i Trattati comunitari fornissero una valida base legale per l'istituzione di una costruzione giurisdizionale di tal genere - poiché pregiudicante «l'art. 164 del Trattato CEE e, più in generale, gli stessi principi fondamentali della Comunità europea»⁵⁴³ - i Giudici europei hanno escluso peraltro che l'eventuale introduzione di una base legale «*ad hoc*», mediante una revisione dell'art. 238 Trattato CEE,⁵⁴⁴ avrebbe rimediato tale incompatibilità, evocando l'immagine dell'intangibilità del ruolo della Corte di giustizia nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati.⁵⁴⁵

La Corte di giustizia ha seguito un ragionamento analogo nel parere relativo alla compatibilità con il diritto dell'Unione del progetto di accordo finalizzato all'istituzione del tribunale europeo dei brevetti.⁵⁴⁶ Anche in questo caso i Giudici europei hanno ritenuto incompatibile con i Trattati l'attribuzione di una competenza giurisdizionale esclusiva ad un giudice esterno alla cornice sovranazionale. Ciò in quanto siffatta eventualità avrebbe privato «i giudici degli Stati membri delle loro competenze in materia di interpretazione e di applicazione del diritto dell'Unione, nonché la Corte della propria competenza a risolvere, in via pregiudiziale, le questioni proposte da detti giudici [e di conseguenza avrebbe snaturato] le competenze attribuite dai Trattati alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, le quali sono essenziali alla salvaguardia della natura stessa del diritto dell'Unione».⁵⁴⁷ Ritenendo, dunque, «le funzioni attribuite, rispettivamente, ai giudici nazionali e alla Corte [...] essenziali alla salvaguardia della natura stessa dell'ordinamento istituito dai Trattati»,⁵⁴⁸ i Giudici europei, anche in questo caso, hanno evocato l'immagine di un quadro di principi sistemici sottratti a svalutazioni di sorta per effetto dell'azione esterna dell'Unione.

La Corte di Lussemburgo ha ribadito la stessa linea argomentativa nel

⁵⁴³ *Ibidem*, p.to 71.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, p.to 72.

⁵⁴⁵ *Ivi*.

⁵⁴⁶ CGUE, *Parere 1/09*, cit. Cfr. su tale provvedimento R. Baratta, *National Court as 'Guardians' and 'Ordinary Courts' of EU Law: Opinion 1/09*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, 38, n. 4, pp. 297-320; T. Lock, *Taking National Courts more seriously? Comment on Opinion 1/09*, in *European Law Review*, 2011, n. 4, pp. 576-588; J. Alberti, *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, pp. 367-396; González L. N. Alonso, *Fundamentalismo constitucional en Luxemburgo? El Tribunal de Justicia y los límites de la autonomía del sistema jurídico de la Unión Europea a la luz del Dictamen 1/09*, in *Revista española de Derecho Europeo*, 2012, pp. 251-274.

⁵⁴⁷ CGUE, *Parere 1/09*, p.to 89.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, p.to 85.

parere sul progetto d'accordo d'adesione dell'Unione europea alla CEDU, dichiarato incompatibile con i Trattati poiché non in grado di salvaguardarne le «caratteristiche specifiche»⁵⁴⁹ e «l'autonomia».⁵⁵⁰ Segnatamente, i Giudici sovranazionali hanno ribadito che la previsione di una costruzione giurisdizionale esterna alla Corte di giustizia «[possa] incidere sulle sue competenze soltanto a condizione che siano soddisfatte le condizioni essenziali per la preservazione della natura di tali competenze e che dunque non venga pregiudicata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione».⁵⁵¹ In altri termini, affinché siano salvaguardate le specificità dell'Unione è condizione necessaria che siano preservate le prerogative della Corte di giustizia, in quanto presidio della funzionalizzazione dell'attività interpretativa alla salvaguardia dei valori e dei principi fondanti l'Unione, nonché al raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 3 TUE.⁵⁵²

7. (Segue): la tutela dei diritti fondamentali come fondamento dell'Unione europea

Ferma la natura sostanziale dei «principi sistemici» individuati nei pareri nn. 1/91,⁵⁵³ 1/09⁵⁵⁴ e 2/13⁵⁵⁵ della Corte di giustizia, i Giudici sovranazionali hanno individuato limiti all'azione dell'Unione europea anche in relazione alla tutela dei diritti fondamentali. Il riferimento è alla

⁵⁴⁹ CGUE, Parere 2/13, cit., p.to 166. Sul punto mi sia concesso rinviare a D. Pellegrini, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit. Cfr. altresì, F. Donati, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in A. Tizzano (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, cit., pp. 135-153; V. Zagrebelsky, *L'UE e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, 1, pp. 125-133; Editorial Comments, *The EU's Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!*, in *Common Market Law Review*, Vol. 52, Issue 1, 2015, pp. 1-15; G. Gaja, *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, pp. 148 ss.; D. Halberstam, *“It's the Autonomy, Stupid!” A modest defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*, in *German law journal*, 2015, Vol. 16, Issue 1, pp. 105 ss.; C. Krenn, *Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: a Path to ECHR Accession after Opinion 2/13*, in *German Law Journal*, Special Section Opinion 2/13, Vol. 16, 2015, pp. 147 ss.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, p.to 170.

⁵⁵¹ *Ibidem*, p.to 183.

⁵⁵² Cfr. a questo riguardo R. Mastroianni, *Le garanzie dei valori nell'azione esterna*, cit., spec. p. 223.

⁵⁵³ CGUE, Parere 1/91, cit.

⁵⁵⁴ CGUE, Parere 1/09, cit.

⁵⁵⁵ CGUE, Parere 2/13, cit.

nota pronuncia *Kadi I*,⁵⁵⁶ con la quale i Giudici europei, dopo aver confermato l'ammissibilità di deroghe ai Trattati per effetto delle esigenze internazionalistiche previste dall'articolo 351 TFUE (ex art. 234 TCE),⁵⁵⁷ hanno escluso lapidariamente che tale disposizione potesse autorizzare «una deroga ai principi di libertà, di democrazia nonché di rispetto dei diritti

⁵⁵⁶ CGUE, *Kadi*, cit. Si v., al riguardo, O. Pollicino, V. Sciarabba, *Lotta al terrorismo, diritti e principi fondamentali, rapporti tra ordinamenti: un importante capitolo della giurisprudenza "costituzionale" europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 159-174; S. Cassese, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - ordine comunitario e ordine globale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 10, pp. 1091-1092; E. Chiti, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - i diritti di difesa e di proprietà nell'ordinamento europeo*, in *Ibidem*, pp. 1093-1095; G. Della Cananea, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - un nuovo nomos per l'ordine globale*, in *Ibidem*, pp. 1102-1204; G. Vesprini, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - il principio del contraddittorio e le fasi comunitarie di procedimenti globali*, in *Ibidem*, pp. 1100-1102; A. Sandulli, *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - Caso Kadi: tre percorsi a confronto*, in *Ibidem*, pp. 1088-1090; Id., *I rapporti tra diritto europeo e diritto internazionale. Il caso Kadi: un nuovo caso Solange?*, in *Ibidem*, 2008, fasc. 5, pp. 513-520; M. E. Bartoloni, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali nelle misure UE contro il terrorismo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, fasc. 1, pp. 47-75; F. Fabbrini, *Silent enim leges inter arma? La Corte Suprema degli Stati Uniti e la Corte di Giustizia europea nella lotta al terrorismo?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009, fasc. 3, pp. 591-634; G. de Burca, *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, in *Jean Monnet Working Paper*, 1/09; C. Tomuschat, *The Kadi case: What Relationship is there between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the EU Legal Order*, in *Yearbook of European Law*, 2009, Vol. 28, Issue 1, pp. 654-663; E. Cannizzaro, *Security Council Resolutions and EC fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi case*, in *Ibidem*, pp. 593-600; Id., *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, fasc. 4, pp. 1075-1078; F. Salerno, *Quale "comunità di diritto" per il signor Kadi*, in *Ibidem*, fasc. 1, pp. 110-116; J. Kokott, C. Sobotta, *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*, in *The European Journal of International Law*, 2012, Vol. 23, n. 24, pp. 1015-1024.

⁵⁵⁷ Si v. per quanto riguarda la portata dell'art. 307 del Trattato CE (ex art. 234 Trattato CEE), CGUE, Causa C-124/95, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl c. HM Treasury e Bank of England*, sentenza del 14 gennaio 1997, ECLI:EU:C:1997:8, p.ti 56-61. Cfr. sulla pronuncia E. Dobati, A. Gratani, *Politica commerciale comune e illecito blocco dei fondi attuato nei confronti della ex Jugoslavia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, pp. 136-137; G. Ricci, *Politica commerciale e politica di sicurezza: l'attuazione dell'embargo contro la Jugoslavia compete alla Comunità*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1997, pp. 505-506; R. Pavoni, *UN Sanctions in EU and National Law: The Centro-Com Case*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, pp. 582-612.

dell'uomo e delle libertà fondamentali sanciti dall'art. 6, n. 1, TUE quale fondamento dell'Unione». ⁵⁵⁸ Detto altrimenti, «gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio per cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali». ⁵⁵⁹

In buona sostanza, la sentenza *Kadi I* conferma l'esistenza di taluni principi costituzionali europei in grado di prevalere sulle altre disposizioni dei Trattati e, più in generale, sul diritto primario dell'Unione europea. ⁵⁶⁰ La tutela dei diritti fondamentali assume pertanto, come osservato da un'attenta dottrina, ⁵⁶¹ la forma di «meta-valore», una specie di «*grundnorm*» che, da un lato, si pone come argine nei confronti delle incidenze derivanti da fonti «esterne» all'Unione europea (si trattava in particolare di risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU), e dall'altro assume una collocazione nella gerarchia delle fonti superiore alle stesse norme del Trattato, in particolare all'art. 351 TFUE (ex articoli 307 TCE e 234 TCEE) nella parte in cui contempla il rispetto degli accordi internazionali stipulati dagli Stati membri prima dell'adesione all'Unione. ⁵⁶²

Una conferma di questo approccio può essere rinvenuta in altre decisioni della Corte di giustizia, fra le quali assume senz'altro rilievo la nota decisione *Schmidberger*, ⁵⁶³ nella quale i Giudici sovranazionali sono parsi

⁵⁵⁸ CGUE, *Kadi*, cit., p.to 303.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p.to 285.

⁵⁶⁰ Si v. in tal senso A. Rosas, L. Armati, *EU Constitutional Law. An Introduction*, 2011, p. 43.

⁵⁶¹ Così, R. Mastroianni, *Le garanzie dei valori nell'azione esterna*, cit., p. 225.

⁵⁶² *Ibidem*, punti 301-304, nella parte in cui si afferma che «[è] certamente vero che la Corte ha già ammesso che l'art. 234 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 307 CE), qualora ne ricorressero i presupposti d'applicazione, poteva consentire deroghe addirittura al diritto primario, ad esempio all'art. 113 del Trattato CE, relativo alla politica commerciale comune [...]. È altresì vero che l'art. 297 CE consente implicitamente che si pongano ostacoli al funzionamento del mercato comune conseguenti a misure adottate da uno Stato membro allo scopo di attuare impegni internazionali da esso assunti per mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Tuttavia, tali disposizioni non possono essere intese nel senso che autorizzano una deroga ai principi di libertà, di democrazia nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sanciti dall'art. 6, n. 1, UE quale fondamento dell'Unione. L'art. 307 CE non potrebbe infatti in alcun caso consentire di mettere in discussione i principi che fanno parte dei fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico comunitario, tra i quali quello della tutela dei diritti fondamentali, che include il controllo, ad opera del giudice comunitario, della legittimità degli atti comunitari quanto alla loro conformità a tali diritti fondamentali».

⁵⁶³ CGUE, *Schmidberger*, cit., spec. p.ti 79-80. Per una lettura della decisione *Schmidberger* quale «applicazione della teoria dei controllimiti "al contrario"» si v. in particolare E. Mottese, *La protezione dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia:*

perfino tracciare una distinzione fra prerogative assolute e relative della tutela dei diritti fondamentali, ammettendo solo nei confronti di talune posizioni giuridiche soggettive l'ammissibilità di limitazioni, ancorché ragionevoli e proporzionate. Così muovendosi, la Corte di giustizia è sembrata non solo introdurre una distinzione fra «principi fondamentali» e «diritto primario ordinario», ma ammettere una gerarchia fra gli stessi principi fondamentali dell'Unione.⁵⁶⁴ Ad ogni buon conto, la frammentarietà che ancora oggi caratterizza la posizione della Corte di giustizia non consente di giungere a considerazioni definitive ed impone di proseguire l'indagine approfondendo ulteriori terreni di attrito, primo fra tutti quello dei rapporti tra il diritto dell'Unione e le Costituzioni degli Stati membri.

8. (*Segue*): esigenze sistemiche e tutela dei diritti contemplati dalle Costituzioni

I principi costituzionali nazionali incidono indubbiamente sulle «ponderazioni fondamentali» che caratterizzano il sindacato della Corte di giustizia. Essi entrano in bilanciamento con gli eventuali principi comunitari confliggenti e la loro eventuale «degradazione» è valutata dai Giudici sovranazionali, oltre che alla luce dei principi di proporzionalità e di necessità, anche sotto il profilo della compatibilità con le esigenze sostanziali dell'ordinamento comunitario.⁵⁶⁵ Laddove quest'ultime siano ritenute prevalenti sulle specificità costituzionali degli Stati membri seguirà una affermazione rigorosa del principio del primato; al contrario, ove la Corte di giustizia ritenga prevalente il valore costituzionale nazionale, ciò determinerà un'eccezione all'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, analogamente a quanto si verifica in ragione delle clausole di limitazione del primato contemplate dai Trattati europei.

Quanto precede trova evidente dimostrazione nei i noti casi *Omega*⁵⁶⁶ e

il caso Schmidberger, in R. Sapienza (a cura di), *Diritto internazionale. Casi e materiali*, Torino, 2013, pp. 42-49, spec. p. 49.

⁵⁶⁴ Così, G. Martinico, *Building Supranational Identity*, cit., spec. p. 250.

⁵⁶⁵ Cfr. in questo senso G. Morbidelli, *Corte costituzionale e Corti europee*, cit., spec. p. 306.

⁵⁶⁶ CGUE, *Omega*, cit. Si v. al riguardo O. Pollicino, *Qualcosa è cambiato? La recente giurisprudenza delle Corti costituzionali dell'est vis-à-vis il processo di integrazione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, pp. 765-788; M. E. Gennusa, *Valori costituzionali versus libertà fondamentali: la dignità umana vista dal Lussemburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 174 ss.

Grogan.⁵⁶⁷

Il primo caso riguardava un provvedimento adottato dal Sindaco di Bonn nel 1994, con cui quest'ultimo aveva vietato alla società tedesca *Omega* di praticare, nel suo «laserdromo», giochi di omicidio simulato, ritenuti contrari al principio di dignità dell'uomo consacrato dal *Grundgesetz*. A seguito di ricorso della società, la questione era giunta sino al *Bundesverwaltungsgericht* che aveva concluso per la legittimità del provvedimento interdittivo. Nel contempo, il Tribunale amministrativo federale tedesco chiedeva alla Corte di giustizia di verificare se tale soluzione non fosse contraria al diritto europeo.⁵⁶⁸ I Giudici sovranazionali hanno in buona sostanza ritenuto tale misura proporzionata, precisando del pari che «non è indispensabile, a tale proposito, che una misura restrittiva emanata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa da tutti gli Stati membri relativamente alle modalità di tutela del diritto fondamentale o dell'interesse legittimo in causa»;⁵⁶⁹ al contrario, «[...] la necessità e la proporzionalità delle disposizioni adottate in materia [in ragione della specifica Costituzione] non sono escluse per il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un regime di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro».⁵⁷⁰

Il caso *Grogan*⁵⁷¹ concerneva, invece, una controversia promossa dall'associazione irlandese *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd* contro alcuni membri di un'associazione studentesca finalizzata alla diffusione di notizie relative a cliniche straniere nelle quali era possibile

⁵⁶⁷ CGUE, *Grogan*, cit.

⁵⁶⁸ In concreto, i Giudici tedeschi domandava ai Giudici europei di accertare se il divieto disposto dal Sindaco non si fosse tradotto: (i) in un limite alla libertà di operare in territorio tedesco per la società britannica *Pulsar* – con la quale la società *Omega* aveva concluso un contratto di franchising, riguardante appunto il gioco incriminato; e (ii) in un ostacolo, per la stessa società *Omega*, ai fini dell'importazione, dal Regno Unito, di beni di equipaggiamento del suo “laserdromo”, necessari allo svolgimento del gioco.

⁵⁶⁹ CGUE, *Omega*, cit., p.to 37.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, p.ti 37 e 38.

⁵⁷¹ CGUE, Causa C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Stephen Grogan e altri*, sentenza del 4 ottobre 1991, ECLI:EU:C:1991:378. V. a questo riguardo, D. R. Phelan, *Right to Life of The Unborn v. Promotion of Trade in Services: The European Court of Justice and the Normative Shaping of the European Union*, in *The Modern Law Review*, 1992, pp. 670-689; S. O'Leary, *The Court of Justice as a Reluctant Constitutional Adjudicator: An Examination of the Abortion Information Case*, in *European Law Review*, 1992, pp. 138-157; B. Wilkinson, *Abortion, the Irish Constitution and the EEC*, in *Public Law*, 1992, pp. 20-30; C. M. Colvin, *Irish Abortion Law and the Free Movement of Services in the European Community*, in *Fordham International Law Journal*, 1992, pp. 476-526; T. Sacco Dena, A. Brown, *Regulation of Abortion in the European Community*, in *Harvard International Law Journal*, 1992, 33, pp. 291-304.

accedere a pratiche abortive. La causa era finalizzata ad ottenere l'accertamento dell'illiceità della diffusione di tali informazioni, ritenuta contraria alla Costituzione irlandese nella parte in cui vietava ogni attività che potesse mettere in pericolo la vita del nascituro. Di contro, i membri dell'associazione studentesca eccepivano la riconducibilità della propria attività nell'ambito della libertà comunitaria di prestazione dei servizi. La Corte di giustizia ha evitato di entrare direttamente in tale valutazione ed ha concluso nel senso che la diffusione di notizie sulle cliniche straniere effettuata dagli studenti a mero scopo informativo non potesse essere qualificata attività rientrante nella libertà di prestazione di servizi per difetto di strumentalità economica tra l'attività medica e l'informativa. Si è trattato, in verità, di una soluzione non del tutto soddisfacente e foriera di ambiguità, ma dietro la quale «è comunque agevole rinvenire un bilanciamento seppur criptato»⁵⁷² a favore delle specificità costituzionali irlandesi.

Quanto detto con riferimento al caso *Grogan* ricorda, seppur con i dovuti distinguo, l'approccio tenuto dalla Corte di giustizia nella recente decisione *Taricco II*.⁵⁷³ Come si è avuto modo di sottolineare, infatti, detta decisione presenta un iter argomentativo non del tutto rigoroso che consente di intravedere un bilanciamento, seppur celato, a favore della specificità costituzionali italiane. Si è detto infatti come, dopo aver richiamato la nota decisione *Åkerberg Fransson* relativamente alla possibilità per il giudice nazionale di scrutinare una disposizione o un provvedimento attuativo del diritto dell'Unione secondo gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, la Corte di giustizia abbia omesso di verificare se tale applicazione poteva minare «il livello di tutela previsto dalla Carta [...], il primato, l'unità [o] l'effettività del diritto dell'Unione»,⁵⁷⁴ e ciò sebbene lo standard nazionale di tutela in tema di prescrizione - come affermato in *Taricco I* - comportasse la sostanziale impunità delle frodi al bilancio dell'Unione.

L'approccio tenuto dalla Corte di giustizia nel caso *Taricco II* è diametralmente opposto da quello osservato nel caso *Melloni*,⁵⁷⁵ nel quale i Giudici europei, pur sulla base di un ragionamento parzialmente diverso, hanno escluso l'applicazione dello standard nazionale di tutela più elevato previsto dalla Costituzione spagnola, in quanto potenzialmente idoneo a determinare la rottura dell'unità del diritto dell'Unione in una materia fondata su di un assetto normativo uniforme, oltre che basata sulla reciproca

⁵⁷² Cfr., in questo senso, G. Morbidelli, *Corte costituzionale e Corti europee*, cit., p. 306.

⁵⁷³ CGUE, *M.A.S. e M.B.*, cit.

⁵⁷⁴ Cfr. al riguardo CGUE, *Åkerberg Fransson*, p.to 29.

⁵⁷⁵ CGUE, *Melloni*, cit.

fiducia fra gli Stati membri dell'Unione.

Ed invero, l'eventuale applicazione degli standard di tutela più elevati previsti dalle Costituzioni di ciascuno degli Stati membri avrebbe finito ragionevolmente per vanificare l'utilità del mandato d'arresto europeo. In ultima analisi, dunque, benché rilevanti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, le specificità costituzionali nazionali degli Stati membri, assumono pur sempre significato «nell'ambito della struttura e delle finalità dell'Unione» e sempre a condizione che queste non compromettano «il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione».

9. (Segue): il valore della «*Rule of Law*» come limite alle politiche nazionali

Un'ulteriore conferma dell'intangibilità dei valori e dei principi fondanti l'Unione europea è rinvenibile nelle misure adottate di recente per fronteggiare la crisi della «*rule of law*» che ha coinvolto, e che continua a coinvolgere, alcuni Stati membri. In particolare, è noto e preoccupante il processo di regressione democratica che sta caratterizzando Ungheria e Polonia, specie a causa della presenza di governi a vocazione sovranista e xenofoba.⁵⁷⁶ Fenomeno questo che, come noto, ha provocato una dura reazione dell'Unione europea e il ricorso alla procedura prevista dall'art. 7 TUE, nonché l'adozione da parte della Corte di giustizia di alcune rilevanti decisioni, sollecitate dai giudici comuni che hanno invocato un intervento dei Giudici europei a salvaguardia dei diritti che l'ordinamento nazionale non è più in grado di garantire adeguatamente.

Un primo caso «pilota» originava dal rinvio pregiudiziale formulato dal Tribunale amministrativo portoghese nell'ambito di una controversia in cui alcuni giudici tributari contestavano le riduzioni salariali loro applicate - seppur temporaneamente - in attuazione di un programma di assistenza finanziaria di matrice europea finalizzato ad una riduzione del disavanzo dello Stato portoghese.⁵⁷⁷ In buona sostanza, il giudice del rinvio chiedeva

⁵⁷⁶ Cfr. al riguardo O. Pollicino, *Corti costituzionali e migrazioni di "idee costituzionali" da occidente a oriente. La bussola e una metafora*, in *Consulta Online, Studi*, Fasc. III, 2019, pp. 439-452, spec. pp. 444-445; per una ricostruzione del fenomeno si v. G. Pitruzzella - O. Pollicino - M. Bassini (a cura di), *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, Milano, 2019. Fra la dottrina internazionale si v., per tutti, i lavori di K. L. Scheppele, *Autocratic legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, 2018, 85, p. 545 ss. e W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, 2019, pp. 304.

⁵⁷⁷ CGUE, Caso C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit. Si v. a margine di tale pronuncia, L. Pech, S. Platon, *Judicial independence under threat: The Court of*

alla Corte di giustizia di valutare la compatibilità di tali misure con il principio di indipendenza dei giudici, previsto dall'art. 19(1) TFUE.⁵⁷⁸ Dopo aver ricordato che l'Unione si fonda sui valori dello Stato di diritto che debbono essere condivisi dagli Stati membri, i Giudici europei hanno affermato che l'indipendenza dei giudici nazionali è «essenziale» per il buon funzionamento del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, in quanto detto strumento può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione europea, che soddisfi requisiti di indipendenza.⁵⁷⁹ Di conseguenza, la Corte di giustizia si è dichiarata competente a verificare se uno Stato membro garantisca, per i giudici nazionali, un livello di indipendenza sufficiente a garantire un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il pieno rispetto del diritto dell'Unione europea in ambito nazionale.⁵⁸⁰

Un mese dopo la pronuncia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, la Corte di giustizia ha riconosciuto all'Alta Corte irlandese la facoltà di astenersi dal dare seguito ad un mandato d'arresto europeo emesso dalle autorità giudiziarie polacche a fronte del rischio che la persona interessata subisse la violazione del diritto ad un giudice terzo e imparziale, a causa di

Justice to the rescue in the ASJP case, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 1827-1854; M. Claes, M. Bonelli, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, Vol. 14, n. 3, pp. 622-643; M. Coli, *The Associação Sindical dos Juizes Portugueses judgment: what role for the Court of Justice in the protection of EU values?*, in *Diritti comparati*, 1° novembre 2018; M. Parodi, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2018, Vol. 3, n. 2, pp. 985-992; F. Guella, *Tagli stipendiali e indipendenza della magistratura in Portogallo: temporaneità, sostenibilità e non selettività per bilanciare convergenza finanziaria e Unione "di diritto"*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo Online*, 2018, n. 2, pp. 499-508; A. Miglio, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, Vol.12, n. 2, pp. 421-431;

⁵⁷⁸ Nel specifico, tale disposizione impone agli Stati di stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

⁵⁷⁹ CGUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., punto 43.

⁵⁸⁰ Nel caso di specie, il carattere temporaneo e la prevista soppressione delle misure di riduzione delle retribuzioni, nonché l'applicazione di tali riduzioni in misura variabile e nei confronti dei titolari di differenti funzioni nel settore pubblico, non già dei soli membri del Consiglio di Stato, hanno indotto la Corte di giustizia a concludere nel senso della compatibilità della normativa portoghese con il diritto dell'Unione. Così, CGUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., p.ti 47-52.

carenze sistemiche sull'indipendenza del potere giudiziario in Polonia.⁵⁸¹ In proposito, la Corte di giustizia ha lapidariamente ribadito che «il requisito dell'indipendenza dei giudici attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto». Sulla base di tale premessa le autorità giudiziarie nazionali debbono quindi astenersi dall'eseguire un mandato d'arresto europeo laddove accertino l'esistenza, nello Stato membro emittente, di un rischio reale di violazione del diritto ad un equo processo a causa di carenze generalizzate riguardanti il potere giudiziario di tale Stato membro, tali da compromettere l'indipendenza dei giudici di detto Stato, e che esistano motivi seri e comprovati per ritenere che, in seguito alla sua consegna allo Stato emittente il MAE, l'indagato sia esposto a tal rischio.⁵⁸²

I Giudici europei hanno infine adottato alcune misure cautelari volte a sospendere l'efficacia di alcune riforme legislative che avrebbero inciso sull'indipendenza della magistratura polacca, ribadendo nuovamente che «il requisito dell'indipendenza dei giudici attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto».⁵⁸³ In buona sostanza, il valore dello Stato di diritto si pone al contempo come argine alle politiche degli Stati membri contrarie al principio della «*rule of law*» e come limite alla cooperazione giudiziaria fra

⁵⁸¹ CGUE, *Minister of Justice c. L.M.*, cit. Si v. a margine di tale decisione A. Rosanò, *Il caso "Celmer" dinanzi all'Alta Corte d'Irlanda: il "test" "Aranyosi e Caldararu" e il diritto a un processo equo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, 2, pp. 432-442 D. Amoroso, M. Orzan, F. Massimo, *Mandato d'arresto europeo e diritto a un giudice imparziale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018, pp. 2075-2077; D. Sarmiento, *A comment on the CJEU's judgment in LM*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, Vol. 25, n. 4 pp. 385-387; T. Konstadinides, *Judicial independence and the Rule of Law in the context of non-execution of a European Arrest Warrant: LM*, in *Common Market Law Review*, 2019, Vol. 56, n°3, pp. 743-769.

⁵⁸² Nella recente decisione resa sul caso OG e PI (CGUE, cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, *Minister for Justice and Equality c. OG e PI.*, sentenza del 27 maggio 2019, ECLI:EU:C:2019:456), i Giudici europei, nell'ambito di un procedimento incidentale instaurato in controversie inerenti l'esecuzione di mandati d'arresto europei, hanno dichiarato che l'autorità incaricata di emettere un mandato d'arresto europeo deve agire in modo indipendente nell'esercizio delle proprie funzioni, anche quando tale mandato si basi su un mandato d'arresto nazionale emesso da un giudice o da un organo giurisdizionale.

⁵⁸³ CGUE, Causa C-619/18, *Commissione c. Repubblica di Polonia*, ordinanza presidenziale del 19 ottobre 2018, ECLI:EU:C:2018:910.

gli Stati membri prevista dai Trattati dell'Unione europea.

10. Il dialogo fra le Corti d'Europa come punto di emersione dell'identità europea

La giurisprudenza sovranazionale sin qui esaminata consente ragionevolmente di confermare l'esistenza di un complesso di valori e di principi connotati da un ruolo «preponderante» nelle operazioni di bilanciamento caratterizzanti il sindacato della Corte di giustizia. A questo proposito, si è dimostrato come l'esigenza di contemperare le ragioni dell'unità con quelle della diversità e, più specificamente, l'esigenza di salvaguardare al contempo l'integrazione e le specificità costituzionali nazionali, costituisca uno dei terreni sul quale questo orientamento è venuto delineandosi. In questa prospettiva, occorre verificare gli effetti del rinvio pregiudiziale da parte delle Corti costituzionali sul sindacato di validità e interpretazione del diritto dell'Unione.

A questo proposito, si è già sottolineato come l'uso del rinvio pregiudiziale da parte delle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri consenta l'emersione di una «*terza via*» nella risoluzione dei conflitti interordinamentali consistente nell'«europeizzazione» dei conflitti per il tramite del giudizio sulla validità e l'interpretazione del diritto dell'Unione. Quest'opzione rappresenta senz'altro l'alternativa preferibile fra le altre possibili in quanto consente di evitare il riduzionismo della prevalenza di un testo costituzionale sull'altro (primato della Costituzione o primato del diritto dell'Unione), mediante un proficuo confronto fra le Corti costituzionali (e supreme) d'Europa e la Corte di giustizia dell'Unione europea (primato della Costituzione *attraverso* il primato del diritto dell'Unione europea, o *viceversa*).

Tale soluzione costituisce tuttavia soltanto l'epilogo di una complessa serie di operazioni interpretative che ragionevolmente vengono a determinarsi per effetto del rinvio pregiudiziale delle Corti costituzionali d'Europa e che è possibile ricostruire come articolato su di un duplice *test*: (i) in primo luogo, è necessario verificare che l'esigenza costituzionale invocata dalla Corte costituzionale nazionale assuma rilievo nell'ordinamento giuridico europeo, in quanto riconducibile all'identità costituzionale dello Stato membro ai sensi dell'art. 4(2) TUE ovvero all'esigenza di far valere una tradizione costituzionale comune degli Stati membri *ex art. 6(3) TUE*; e (ii) in secondo luogo, occorre verificare che l'«eccezione» invocata in ambito nazionale sia compatibile con i principi e i valori fondamentali dell'Unione ed idonea a non pregiudicare le caratteristiche specifiche e l'autonomia della realtà giuridica dell'Unione europea.

Questo secondo passaggio, come anticipato, evoca l'immagine di un «rovesciamento» del paradigma dei controlimiti nel *legal reasoning* dei Giudici di Lussemburgo. In sintesi, se l'accoglimento della prospettiva nazionale pregiudicasse considerevolmente il sistema sovranazionale, specie in ambiti fortemente armonizzati, la Corte di giustizia opterebbe ragionevolmente per una rigorosa conferma della preminenza del diritto dell'Unione; laddove invece le frizioni evidenziate dagli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri rinvenissero una giustificazione «tollerabile»⁵⁸⁴ da parte dell'ordinamento europeo, la Corte di giustizia farebbe ragionevolmente salva l'esigenza nazionale.

In ogni caso, il dialogo e la leale collaborazione sono condizione imprescindibile per il buon funzionamento del sistema, oltre alla necessità che le esigenze invocate dalle Corti costituzionali siano idonee ad assumere rilievo sovranazionale per il tramite di clausole di «estensione della legalità sovranazionale»,⁵⁸⁵ quali «l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, costituzionale e politica» e le «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri enunciate dagli articoli 4(2) e 6(3) TUE.

⁵⁸⁴ Per una lettura della vicenda *Taricco* in chiave di «tolleranza costituzionale» si v. O. Pollicino, M. Bassini, *Defusing the Taricco Bomb through Fostering Constitutional Tolerance: All Roads Lead to Rome*, in *verfassungsblog*, 5 dicembre 2018.

⁵⁸⁵ L'espressione è di B. Guastaferrò, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Torino, 2013, spec., p. 159 ss

Capitolo 5

Un paradigma «rovesciato»: verso un più rigoroso sistema di tutela dei dritti fondamentali?

1. L'ascesa dei principi costituzionali nazionali nel sindacato sull'interpretazione e la validità del diritto dell'Unione europea

Ferma la «preponderanza» dei valori e dei principi fondamentali dell'Unione europea nello scrutinio della Corte di giustizia, e chiarita l'incidenza del rinvio pregiudiziale delle Corti costituzionali (e supreme) d'Europa nel sindacato sulla validità e l'interpretazione del diritto sovranazionale, occorre in ultima analisi approfondire gli itinerari giuridici tramite i quali le specificità costituzionali degli Stati membri possano assumere rilievo nell'ordinamento giuridico dell'Unione ed entrare in bilanciamento con gli altri principi e valori che caratterizzano la realtà giuridica sovranazionale.

Detto processo non differisce sostanzialmente dal fenomeno pluralistico che contraddistingue la nostra Costituzione che, come detto, attinge materiali normativi provenienti «*ab extra*» per il tramite del principio di «apertura» internazionale e sovranazionale del nostro ordinamento, espresso rispettivamente dagli articoli 10 e 11 Cost.⁵⁸⁶ A questo proposito,

⁵⁸⁶ Per una ricostruzione dell'art. 11 Cost. come norma espressiva di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri principi costituzionali, cfr. in particolare A. Ruggeri, *Dopo*

assumono precipuo rilievo la nozione di «identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri» prevista dall'art. 4(2) TUE e quella di «tradizioni costituzionali comuni» contemplata dall'art. 6(3) TUE; entrambe tali nozioni consentono infatti l'ascesa di «materiale costituzionale» nazionale nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione che, pur rielaborato dalla Corte di giustizia, concorre nel delinearne le specificità ed i tratti caratteristici.

2. (Segue): controlimiti e identità costituzionale nazionale degli Stati membri

La nozione di «identità nazionale» è emersa per la prima volta nel Trattato di Maastricht, il cui art. F recitava: «[l']Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici». Il riferimento alla nozione di «identità degli Stati membri» era, dunque, formulato in connessione al principio democratico, da intendersi quale requisito per l'adesione all'Unione europea. Tale impostazione è stata superata con il Trattato di Amsterdam, che ha isolato la nozione di «identità nazionale» nell'ambito dell'art. 6 TUE, immediatamente dopo l'indicazione dei principi e dei valori sui quali si fonda la realtà giuridica europea.⁵⁸⁷

Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione, cit., pp. 8-11, secondo cui «la struttura della Costituzione si present[a] [...] “plurale”, per effetto dell'immissione di materiali (normativi e giurisprudenziali) provenienti *ab extra* e veicolati in ambito interno dal principio fondamentale di “apertura” al diritto internazionale e sovranazionale, di cui agli artt. 10 e 11 della Carta, nel loro fare “sistema” coi principi fondamentali restanti»; nello stesso senso v. Id., *Costituzione e rapporti interordinamentali*, cit., spec. pp. 508-513. Cfr. inoltre F. Donati, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza*, cit., p. 238; Id., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., pp. 229-238; Id., *La motivazione nella sentenza n. 232 n. 232 del 1989 ed il “bilanciamento” tra interessi nazionali ed interessi comunitari*, cit., pp. 494 ss.; R. Mastroianni, *L'art. 11 preso sul serio*, cit., spec. p. XI-XII; Id., *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia*, cit., spec. pp. 5-11; Id., *Supremazia del diritto dell'Unione*, cit., spec. pp. 5-7; L. S. Rossi, *Il “triangolo giurisdizionale” e la difficile applicazione della sentenza 269/17*, cit.; E. Cannizzaro, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, cit., spec. pp. 1-4; Id., *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, cit., pp. 351-353; G. Tesaurò, *Costituzione e norme esterne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 195 ss.; F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Corte di giustizia*, cit., p. 93; G. Barile, *Limiti all'attuazione dei diritti europei*, cit. pp. 98 ss. V. però in senso contrario a tale ricostruzione, L. Andretto, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento fra principi fondamentali*, cit. spec. pp. 173-178; M. Luciani, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto)*, cit., spec. pp. 9-10.

⁵⁸⁷ La nuova collocazione della clausola identitaria, peraltro rimasta invariata con la ratifica del Trattato di Nizza, rendeva il concetto di «identità nazionale» autonomo, ancorché privo di un vero e proprio valore giuridico stante l'espressa sottrazione dell'art. 6(3) TUE dalla

Anche l'art. I-5 del Trattato che istitutiva una Costituzione per l'Unione europea contemplava la clausola identitaria,⁵⁸⁸ collocandola immediatamente prima dell'art. I-6, che recepiva il principio del primato;⁵⁸⁹ disposizione, quest'ultima, non riproposta nel Trattato di Lisbona, dove è stata invece riprodotta testualmente la clausola identitaria, che oggi recita: «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di competenza di ciascuno Stato [...]».⁵⁹⁰

Molto è stato scritto in dottrina sul possibile significato di tale disposizione; alcuni autori hanno visto nell'art. 4(2) TUE un'«europeizzazione» dei controlimiti e, dunque, un riconoscimento della possibilità di limitare l'applicazione del diritto dell'Unione in caso di violazione di principi e valori irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale;⁵⁹¹ altri autori, valorizzando l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, hanno insistito sul fatto che spetti alla Corte di giustizia, in ultima istanza, interpretare la portata di tale clausola.⁵⁹² Fra questi, vi è chi ritiene che il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri costituisca un'espressione del primato⁵⁹³ e chi, muovendo da

competenza della Corte di giustizia ai sensi dell'allora art. 46 TUE. Così, G. Di Federico, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit., spec. p. 336.

⁵⁸⁸ L'art. I-5 recitava: «[l']Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale».

⁵⁸⁹ L'art. I-6 statuiva: «[l']a Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri».

⁵⁹⁰ Così, Art. 4(2) TUE.

⁵⁹¹ Si. v. in questo senso, A. Ruggeri, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, pp. 827 ss.; M. Cartabia, *Commento all'art. 4, par. 2, TUE*, cit.

⁵⁹² Cfr. A. Tizzano, *Il nuovo ruolo delle Corti supreme nell'ordine politico istituzionale: la Corte di giustizia dell'Ue*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, pp. 811 ss.; M. Codinanzi, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare*, in B. Nascimbene (a cura di), *Costa/Enel. Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, pp. 119-132.

⁵⁹³ Si v. in tal senso T. Konstadinides, *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword*:

un'analisi delle modifiche realizzate dai trattati di Maastricht, Amsterdam e Lisbona, valorizza il principio di sussidiarietà per spiegarne i presupposti logico-giuridici.⁵⁹⁴

In modo troppo «frettoloso», tuttavia, la dottrina ha considerato i termini «identità nazionale» e «identità costituzionale» come sinonimi, senza approfondire in maniera adeguata detta distinzione.⁵⁹⁵ A stretto rigore letterale, infatti, l'art. 4(2) TUE sembra suggerire che l'«identità nazionale» rappresenti soltanto una parte della «struttura fondamentale» di uno Stato e che detta struttura, del pari, si differenzi in «politica» e «costituzionale». Peraltro, lo stesso tenore letterale dell'articolo 4(2) TUE sembra mostrare che la nozione di «struttura fondamentale, politica e costituzionale» comprenda, pur non coincidendovi perfettamente, quella di «identità nazionale».⁵⁹⁶

Quanto precede induce a ritenere che l'«identità nazionale», che è parte della «struttura fondamentale» dello Stato, si sovrapponga alla nozione di controlimiti, ma non la esaurisca, esistendo altri principi costituzionali, non necessariamente identitari, suscettibili di essere qualificati come intangibili.⁵⁹⁷ In proposito, è appena il caso di sottolineare che una lettura sistematica dei principi enunciati dal Trattato sull'Unione europea porta ad escludere che l'art. 4(2) TUE si sovrapponga all'art. 6(3) TUE e, pertanto, che i diritti fondamentali previsti dagli ordinamenti costituzionali degli Stati membri possano assumere rilievo sovranazionale per il tramite della clausola identitaria.⁵⁹⁸ Tanto basta per ritenere eccessivo affermare che l'art. 4(2) TUE abbia «europeizzato» i controlimiti; piuttosto, il riferimento

The European Legal Order within the Framework of the National Constitutional Settlement, in Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2011, pp. 781 ss; M. Claes, *National Identity: Trump card or up for negotiation?*, in A. Saiz Arnaiz - C. Alcobero Llivina (a cura di), *National constitutional identity and European integration*, cit., pp. 109-140.

⁵⁹⁴ E. Cloots, *National Identity in EU Law*, Oxford University Press, New York, 2015, spec. p. 189.

⁵⁹⁵ Così, S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 242.

⁵⁹⁶ Cfr., in proposito, A. Cantaro, *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Vol. I, *I principi dell'Unione*, Milano, 2006, spec. pp. 521 ss.

⁵⁹⁷ Così, S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 243.

⁵⁹⁸ Cfr. sul punto le osservazioni di L. S. Rossi, *Come risolvere la "questione Taricco" ... senza far leva sull'art. 4, par. 2, TUE*, in *SIDIBlog*, 17 maggio 2017, spec. § 2; secondo la quale «[l']art. 4, par. 2, invece, si riferisce all'identità nazionale di ciascuno Stato membro, «insita nella [...] sua] struttura fondamentale, politica e costituzionale», compreso il sistema delle autonomie locali e regionali e alle funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. Dunque sostanzialmente è riferito ai principi di organizzazione dello Stato, nei suoi vari livelli e competenze».

all'identità nazionale, collocato immediatamente dopo l'enunciazione dell'eguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati, sembra averne riconosciuto una forma attenuata, volta a compensare l'«omogeneizzazione» richiesta agli Stati membri in virtù degli articoli 2 e 3 TUE.⁵⁹⁹

Pur non avendo ancora oggi elaborato una dottrina compiuta sull'art. 4(2) TUE, anche la Corte di giustizia ha offerto qualche indicazione sul significato della clausola identitaria.⁶⁰⁰ I casi giunti all'attenzione dei Giudici europei hanno riguardato molteplici fenomeni e vanno dagli attriti tra la libertà di circolazione dei cittadini europei e l'abolizione dei titoli nobiliari (*Sayn-Wittgestein*⁶⁰¹ e *Bogendorff von Wolffersdorff*⁶⁰²) al divieto di matrimoni omosessuali (*Coman*⁶⁰³), dai requisiti linguistici previsti per la tenuta dei registri di stato civile (*Runevic-Vardyn* e *Wardyn*⁶⁰⁴) ai conflitti tra

⁵⁹⁹ Sull'elaborazione della clausola identitaria in relazione a quella di omogeneità costituzionale dell'Unione, v. G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, spec. p. 278 ss. Cfr. altresì S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale*, cit., p. 244 secondo cui: «l'identità nazionale, detto altrimenti, sarebbe comprensiva di tutti quegli elementi che rientrano nella struttura politica e costituzionale fondamentale di uno Stato membro e che sono al contempo idonei a differenziarlo dagli altri Stati membri della stessa Unione, conferendogli delle peculiarità che non devono andare perse nel processo di integrazione e che l'Unione si impegna a preservare e tutelare».

⁶⁰⁰ Per una ricostruzione delle decisioni sovranazionali relative all'identità nazionale degli Stati membri si v. G. di Federico, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, cit., spec. pp. 342-345; L. Borgurgue-Larsen, "A Huron at the Kirchberg Plateau" or a Few Naive Thoughts on Constitutional Identity in the Case-Law of the Judge of the European Union, in A. Saiz Arnaiz - C. Alcobero Llivina (a cura di), *National constitutional identity and European integration*, cit., pp. 275 ss.

⁶⁰¹ CGUE, *Sayn-Wittgestein*, cit. Cfr. sulla decisione L. Besselink, *Respecting Constitutional Identity in the EU*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49, Issue 2, pp. 671-693; P. Faraguna, *Il caso Sayn-Wittgenstein: la Corte di giustizia traccia un modello di "controlimiti europeizzati"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 437-440. E. di Salvatore, *Il caso Sayn-Wittgenstein: ordine pubblico e identità costituzionale dello Stato membro*, in *Quaderni costituzionali*, 2011 pp. 435-437.

⁶⁰² CGUE, Causa C-438/14, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff c. Standesamt der Stadt Karlsruhe and Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe*, sentenza del 2 giugno 2016, ECLI:EU:C:2016:401.

⁶⁰³ CGUE, Causa C-673/13, *Relu Adrian Coman e a. c. Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne*, sentenza del 5 giugno 2018, ECLI:EU:C:2018:385.

⁶⁰⁴ CGUE, Causa C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn e Lukasz Pawel Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e altri*, sentenza del 12 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:291. Si v. sulla pronuncia H. van Eijken, *Case C-391/09, Malgožata Runevič-Vardyn and Lukasz Pawel Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybes administracija and Others, Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49, Issue 2, pp. 809-826.

libertà economiche comunitarie e norme interne a salvaguardia della lingua nazionale (*Commissione c. Granducato di Lussemburgo*⁶⁰⁵), nonché alla ripartizione nazionale di competenze (*Commissione c. Spagna*,⁶⁰⁶ *Digibet Ltd e Albers*,⁶⁰⁷ e *Remondis*⁶⁰⁸).

Benché la Corte di giustizia abbia chiarito che l'argomento identitario non sottrae la questione controversa dall'ambito di applicazione del diritto sovranazionale, essa non ha elaborato una nozione coerente di identità nazionale, né tantomeno provveduto a rendere tale nozione autonoma rispetto a quella di ordine pubblico ovvero dai doveri di salvaguardia delle specificità culturali nell'ambito del mercato interno.⁶⁰⁹

In particolare, la Corte di giustizia è parsa estendere alla clausola identitaria i principi che storicamente caratterizzano l'applicazione di deroghe alle libertà comunitarie, ragion per cui si è ritenuto che: (i) tale clausola debba essere intesa restrittivamente⁶¹⁰ e che possa essere invocata solamente in presenza di minacce verso preminenti interessi della collettività;⁶¹¹ (ii) l'ampiezza di tale deroga non possa essere determinata unilateralmente dagli Stati membri;⁶¹² (iii) che la restrizione alle libertà comunitarie debba essere proporzionata all'obiettivo perseguito in ambito nazionale;⁶¹³ e (iv) che lo Stato che invoca la clausola identitaria abbia l'onere di dimostrare che gli obiettivi perseguiti in ambito nazionale non possono essere raggiunti con misure differenti.⁶¹⁴

D'altra parte, i Giudici di Lussemburgo sembrano riservarsi la facoltà di decidere se l'art. 4(2) TUE rilevi o meno nel caso concreto, evitando frequentemente di prendere in esame il parametro indicato dai giudici nazionali e decidendo secondo altri criteri che consentano di

⁶⁰⁵ CGUE, Causa C-51/08, *Commissione europea c. Granducato del Lussemburgo*, sentenza del 24 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:336.

⁶⁰⁶ CGUE, Causa C-151/12, *Commissione europea c. Regno di Spagna*, sentenza del 24 ottobre 2013, ECLI:EU:C:2013:690.

⁶⁰⁷ CGUE, Causa C-156/13, *Digibet Ltd e Gert Albers c. Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG*, sentenza del 12 giugno 2014, ECLI:EU:C:2014:1756.

⁶⁰⁸ CGUE, Causa C-51/15, *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord c. Region Hannover*, sentenza del 21 dicembre 2016, ECLI:EU:C:2016:985.

⁶⁰⁹ Cfr. in questo senso, G. Di Federico, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit., p. 343.

⁶¹⁰ CGUE, Causa C-51/08, *Commissione europea c. Granducato del Lussemburgo*, sentenza del 24 maggio 2011, ECLI:EU:C:2011:336, p.to 36.

⁶¹¹ CGUE, *Sayn-Wittgestein*, cit., p.to 86.

⁶¹² CGUE, *Sayn-Wittgestein*, cit., p.to 86.

⁶¹³ CGUE, *Runevic-Vardyn e Wardin*, cit., p.to 83; CGUE, *Sayn-Wittgestein*, cit., p.to 81.

⁶¹⁴ Così, B. Guastaferro, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e «controlimiti europeizzati»*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 1/2012, pp. 152 ss.

«interiorizzare» la questione in ambito sovranazionale.⁶¹⁵ Accade spesso, peraltro, che sia lo stesso Stato membro a dare contenuto al concetto di «identità nazionale», senza che la Corte di giustizia dia atto esplicitamente di aver posto tale contributo a fondamento della propria decisione. I due casi più rilevanti in cui la Corte di giustizia ha delineato questo approccio sono i casi *Wittgestein* e *Runevic-Vardyn*.

Il caso *Sayn-Wittgestein*⁶¹⁶ riguardava l'impugnativa proposta da una cittadina austriaca contro un provvedimento del Governatore di Vienna di rettifica del suo cognome, recante un titolo nobiliare («*fürstin von*»), poiché ritenuto in contrasto con la legge austriaca sull'abolizione della nobiltà, dotata di una particolare copertura costituzionale in quanto diretta emanazione del principio di uguaglianza. In tale occasione, la Corte di giustizia ha ricondotto la giustificazione invocata dal Governo austriaco al limite dell'«ordine pubblico materiale», che costituisce una legittima restrizione della libertà di circolazione e soggiorno,⁶¹⁷ e invocato l'art. 4(2) TUE quale mero ausilio interpretativo, senza fondare sull'identità nazionale la giustificazione della limitazione. A tal riguardo, la Corte di giustizia si è limitata ad affermare: «occorre altresì ricordare che, a norma dell'art. 4(2) TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, nella quale è inclusa anche la forma repubblicana dello Stato».

La situazione non si è differenziata nel caso *Runevic-Vardyn*⁶¹⁸ (e nel successivo caso *Las*⁶¹⁹), in cui i Giudici europei hanno riconosciuto che la protezione della lingua nazionale costituisce un legittimo motivo per limitare la libertà di circolazione e di soggiorno prevista dall'art. 21 TFUE. Anche in questo caso la Corte di giustizia ha impiegato l'art. 4(2) del Trattato sull'Unione europea quale mero ausilio interpretativo, affermando fra l'altro che «ai sensi dell'art. 3, n. 3, quarto comma, TUE nonché dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'Unione rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica. Conformemente all'art. 4, n. 2, TUE, l'Unione rispetta parimenti l'identità nazionale dei suoi Stati membri, in cui è ricompresa anche la tutela della

⁶¹⁵ Cfr. in questo senso, S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale*, cit., p. 246.

⁶¹⁶ CGUE, *Sayn-Wittgestein*, cit.

⁶¹⁷ Sul punto si v. le osservazioni di E. di Salvatore, *Il caso Sayn-Wittgestein*, cit., pp. 435 ss.

⁶¹⁸ CGUE, *Runevic-Vardyn e Wardin*, cit.

⁶¹⁹ CGUE, Causa C-202/11, *Anton Las c. PSA Antwerp NV*, sentenza del 16 aprile 2013, ECLI:EU:C:2013:239, spec. p.ti 26, 28 e 33. Si v. a margine di tale decisione i commenti di E. Cloots, *Respecting linguistic identity within the EU's internal market: Las*, in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 623-645; R. Blanpain, *The Use of Languages in Employment Relations in the European Member States*, in *European Labour Law Journal*, 2013, Vol. 4, Issue 4, pp. 328-335.

lingua ufficiale nazionale dello Stato membro».⁶²⁰

Nella stessa prospettiva assume rilievo il caso *Torresi*,⁶²¹ relativo alla direttiva 98/5/CE sullo stabilimento degli avvocati in Italia. La vicenda originava da un rinvio pregiudiziale del Consiglio Nazionale Forense con il quale, in buona sostanza, veniva chiesto alla Corte di giustizia se l'art. 3 della stessa direttiva, interpretato nel senso di obbligare le autorità nazionali ad inscrivere nell'elenco degli avvocati stabiliti cittadini italiani che avessero ottenuto il titolo di avvocato in Spagna, dovesse ritenersi valido alla luce dell'art. 4(2) del Trattato UE nella misura in cui tale pratica consente l'elusione della disciplina costituzionale di uno Stato membro che subordina l'accesso alla professione di avvocato al proficuo ed effettivo superamento di un esame di Stato. La Corte di giustizia ha risposto affermando che «non costituisce una pratica abusiva il fatto che il cittadino di uno Stato membro in possesso di una laurea si rechi in un altro Stato membro al fine di acquisirvi la qualifica professionale di avvocato e faccia ritorno nel proprio paese per esercitarvi avvalendosi del titolo professionale ottenuto nell'altro Stato membro», senza tuttavia prendere in considerazione il richiamo all'art. 4(2) TUE, invocato come parametro nel rinvio pregiudiziale del Consiglio Nazionale Forense.

La stessa impostazione pare aver caratterizzato, peraltro, la già citata decisione *Taricco II*. Come sottolineato, l'argomentazione delineata dal Giudice delle leggi nell'ordinanza n. 24/2017 si fondava, oltre che sulla clausola relativa alla salvaguardia degli standard di protezione più elevati garantiti in ambito interno, anche sulla necessità, nel caso specifico, di fare ricorso al principio della salvaguardia dell'identità nazionale sancito dall'art. 4(2) TUE. Si è detto tuttavia come i Giudici europei nel rispondere ai quesiti pregiudiziali sollevati dal Giudice delle leggi abbiano omissis qualsiasi riferimento alla clausola identitaria e optato per l'interiorizzazione

⁶²⁰ CGUE, *Runevic-Vardyn e Wardin*, cit., p.to 86.

⁶²¹ CGUE, Cause riunite C-58/13 e C-59/13, *Angelo Alberto Torresi (C-58/13) e Pierfrancesco Torresi (C-59/13) c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata*, sentenza del 17 luglio 2014, ECLI:EU:C:2014:2088. Cfr. G. Di Federico, *La libera circolazione degli avvocati nell'unione europea, tra abuso del diritto e identità nazionale. Il caso degli Abogados dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2014, pp. 553-571; Id., *Joined Cases 58 and 59/13, C-58/13 and C-59/13 Angelo Alberto Torresi and Pierfrancesco Torresi v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 17 July 2014*, in *European Public Law*, 2015, pp. 481-505; R. Mastroianni, A. Arena, *Free movement of lawyers and the Torresi judgment: a bridge too far?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, Vol. 11, pp. 373-388; A. Iermano, *Il favor della Corte di giustizia dell'Unione europea per gli abogados italiani: note a margine della sentenza Torresi del 17 luglio 2014*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, n. 1, pp. 135-155.

della questione in ambito sovranazionale, ricostruendo il principio di determinatezza penale quale limite interno alla realtà giuridica europea derivante dalle tradizioni costituzionali comuni.

Il rifiuto della Corte di giustizia di precisare la nozione, la natura e gli effetti della clausola identitaria ha condotto una parte della dottrina a proporre un ripensamento del margine di operatività dello scrutinio sovranazionale *ex art. 4(2) TUE*,⁶²² specie in ragione del fatto che dovrebbero essere le Corti costituzionali nazionali a determinare la propria identità nazionale.⁶²³ In tale prospettiva, è suggestiva la posizione di chi ha prospettato la possibilità di prevedere, a livello sovranazionale, una sorta di «rinvio pregiudiziale discendente»⁶²⁴ - simile alla cosiddetta «*certification procedure*» statunitense⁶²⁵ - mediante la quale i Giudici sovranazionali potrebbero deferire, nei confronti delle Corti costituzionali nazionali, quesiti interpretativi ogni qualvolta si prospetti l'esigenza di decidere alla luce di quanto previsto dall'articolo 4(2) TUE.⁶²⁶

Non può sottacersene tuttavia, oltre la difficile praticabilità, la dubbia rispondenza agli schemi processuali che caratterizzano l'attuale conformazione del dialogo fra le Corti d'Europa; ed invero, la sua introduzione: (i) richiederebbe una revisione dei Trattati volta a prevedere detto strumento di dialogo fra le prerogative della Corte di giustizia; e (ii)

⁶²² Cfr. a questo proposito S. Polimeni, *Controlimiti e identità nazionale costituzionale*, cit., p. 253.

⁶²³ Si v. però, in senso contrario, M. Claes, *National Identity: Trump card or up for negotiation?*, cit., pp. 109-140; A. Torres Pérez, *Constitutional identity and fundamental rights: the intersection between articles 4(2) TEU and 53 Charter*, in *Ibidem*, pp. 141 ss.

⁶²⁴ Ipotizza tale strumento, pur riconoscendo le scarse probabilità di introduzione A. Ruggeri, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione*, cit., p. 12 secondo cui «non si dà, purtroppo, e dubito che possa darsi in futuro un meccanismo di rinvio pregiudiziale “discendente” (che, peraltro, non si capisce nei riguardi di quale o quali giudici dovrebbe esser azionato), grazie al quale la Corte dell'Unione potrebbe attingere preziosi elementi di conoscenza ogni qual volta sia chiamata a preservare l'osservanza dell'art. 4.2».

⁶²⁵ Sulla possibilità di adottare strumenti simili alla «*certification procedure*» statunitense per la composizione degli attriti fra Corte di giustizia e Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri si v. F. C. Maier, *Multilevel Constitutionalism Jurisdiction*, in A. von Bogdandy - J. Bast (a cura di), *Principles of European Constitutional Law*, cit., pp. 399-439, spec. pp. 423-424. Secondo M. Codinanzi, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare*, cit., spec. p. 127, la giurisprudenza della Corte di giustizia conterrebbe già alcune tracce rudimentali di tale approccio. Più in generale sul funzionamento della *certification procedure* si v. J. R. Nash, *Examining the Power of Federal Courts to Certify Questions of State Law*, in *Cornell Law Review*, 2003, vol. 88, issue 6, pp. 1672-1749, spec. pp. 1690 ss.

⁶²⁶ Si v. a tal proposito A. Ruggeri, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, fasc. 1/2010, pp. 3-39, spec. p. 21.

non terrebbe in adeguata considerazione il fatto che i giudici nazionali, solitamente, espongono gli elementi identitari dello Stato membro nel rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*.⁶²⁷ Occorre considerare, peraltro, che quand'anche si riconoscesse agli Stati membri un margine di intervento nella definizione del concetto di «identità nazionale», residuerebbe pur sempre in capo alla Corte di giustizia, in quanto nozione di natura sovranazionale, il potere di circoscrivere la portata degli elementi identitari ricondotti dagli Stati membri nell'alveo dell'articolo 4(2) TUE.⁶²⁸

Ciò nondimeno, l'esigenza che la Corte di giustizia fornisca chiarimenti circa il proprio sindacato ai sensi dell'art. 4(2) TUE rimane pressante. Come osservato da un'attenta dottrina, l'uso della clausola identitaria quale mero ausilio interpretativo sarebbe «riduttivo e distorsivo»: riduttivo in quanto relegherebbe l'art. 4(2) TUE a mera clausola generale e distorsivo poiché ne favorirebbe l'uso strumentale da parte delle Corti costituzionali degli Stati membri.⁶²⁹ La Corte di giustizia dovrebbe dunque rimuovere le ambiguità relative al proprio controllo giurisdizionale *ex art. 4(2) TUE*, specie in un momento di difficoltà del processo di integrazione come quello attuale.

Tutto sommato, dunque, più che «europeizzare» i controlimiti, l'art. 4(2) TUE sembra averne favorito un riconoscimento attenuato. Ciò non esclude che detta disposizione possa giocare un ruolo importante nella decompressione degli attriti interordinamentali, a patto che i Giudici europei e le Corti costituzionali nazionali si dimostrino disponibili a collaborare lealmente nella definizione della portata della clausola identitaria.⁶³⁰ La strada più opportuna sembra essere quella di un «*actio*

⁶²⁷ In senso critico sulla proposta si v. S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 254. Sembra essersi mossa in questa direzione la Corte costituzionale italiana con le recenti ordinanze 24/2017 e 117/19, mediante le quali si è suggerito ai giudici comuni di rivolgersi primariamente alla Consulta in tutti i casi in cui rilevino presunte violazioni di diritti inviolabili salvaguardati contemporaneamente dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; sarà poi eventualmente lo stesso Giudice delle leggi a rivolgersi alla Corte di giustizia per instaurare un dialogo volto a ricercare una soluzione alternativa all'apposizione dei controlimiti costituzionali.

⁶²⁸ Cfr. in tal senso A. Von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy*, cit., spec. p. 1448, secondo cui «*The ECJ's authority [...] extends to determining the conceptual framework of what a Member State can determine to form part of its national identity, that is the relevance of national identity under EU law [...]*».

⁶²⁹ Così G. Di Federico, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit., p. 351, il quale richiama P. Faraguna, *Constitutional Identity in the EU - A Shield or a Sword*, in *German Law Journal*, pp. 1587 ss., spec. p. 1627.

⁶³⁰ Sulla necessità di interpretare l'art. 4(2) TUE conformemente al principio di leale collaborazione, si v. P. Mengozzi, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e il diritto nazionale degli Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, pp. 167 ss., s. p. 186;

finium regundorum» da svolgersi nel dialogo fra le Corti d'Europa, ogni volta che una Giudice nazionale intenda invocare limiti al primato europeo in ragione della propria identità costituzionale. Tale pratica avrebbe l'indubbio pregio di alimentare il «dialogo» giurisprudenziale e favorire l'individuazione di soluzioni comuni ad entrambi gli ordinamenti.⁶³¹ In ogni caso, la Corte costituzionale italiana non sarebbe «libera» nella determinazione della propria identità costituzionale, posto che, in ragione dell'interpretazione dell'art. 11 Cost qui proposta, dovrebbe bilanciare l'interesse derivante dall'identità nazionale con l'«estrovensione» del nostro ordinamento.⁶³² Del pari, la Corte di giustizia dovrebbe astenersi dall'interpretare ed applicare norme dell'Unione omettendo di considerare le specificità costituzionali degli Stati membri.

3. (*Segue*): controlimiti e tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri

Le «tradizioni costituzionali comuni» agli Stati membri trovano riconoscimento espresso in diverse disposizioni di diritto primario. Anzitutto, all'art. 6(3) TUE, in virtù del quale «[i] diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»; ancora, nel Preambolo della Carta di Nizza, ove si legge «[l]a presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo»; e all'art. 52(4) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che stabilisce: «[l]addove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali

G. Di Federico, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit., p. 342.

⁶³¹ Quanto alla sussistenza di un obbligo in capo alla Corte costituzionale di rinviare alla Corte di giustizia le questioni sulla compatibilità di un atto comunitario con gli elementi identificativi ed irrinunciabili della realtà giuridica nazionale si v. R. Arnold, *L'identità costituzionale: un concetto conflittuale*, in A. Di Blase (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, 2014, pp. 149-156, spec. p. 155.

⁶³² V. G. Ferraiuolo, *Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, cit. pp. 691-727, spec. pp. 708 ss.

risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni [comuni]».

Non occorre adesso soffermarsi sulla nozione di «principi generali» richiamata dall'art. 6(3) TUE, che notoriamente conferisce ai diritti fondamentali il valore dei Trattati; né sembra utile, ai fini qui perseguiti, ripercorrere la «filastrocca»⁶³³ dei diritti nella giurisprudenza della Corte di giustizia: dal primo indirizzo seguito nelle pronunce *Stork* e *Ufficio vendite del carbone della Ruhr*, alle decisioni *Stauder*, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Nold* e *Rutili*, passando attraverso l'elaborazione della nozione di «tradizioni costituzionali comuni»;⁶³⁴ piuttosto, ci si vuole soffermare sulla relazione di quest'ultime con la tematica dei «controlimiti».

È possibile affermare anzitutto che l'espressione «tradizioni costituzionali comuni» alluda ad un «patrimonio di valori costituzionali che accomuna gli ordinamenti degli Stati membri indipendentemente dalla natura scritta o consuetudinaria della Costituzione di cui sono dotati».⁶³⁵ Tali valori sono in parte indicati nell'art. 2 TUE,⁶³⁶ anche se è ragionevole ritenere che il patrimonio dei valori fondanti l'Unione non esaurisca il novero delle tradizioni costituzionali comuni e che queste siano composte anche da ulteriori principi costituzionali comuni agli Stati membri.⁶³⁷

⁶³³ L'espressione è di G. Morbidelli, *Corte costituzionale e Corti europee*, cit., p. 287.

⁶³⁴ Per una ricostruzione della giurisprudenza sovranazionale in materia (a partire dalle celebri decisioni *Stauder* del 1969 e *Nold* del 1974), si v., fra gli altri, L. Cozzolino, *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in P. Falzea - A. Spadaro - L. Ventura (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, pp. 3-38; E. Bindi, *Tradizioni costituzionali comuni e valore del Trattato costituzionale europeo*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, cit., pp. 533-625; O. Pollicino, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta (a cura di) *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, Torino, 2015, pp. 93 ss.; Id. *Dalla sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte preannunciata, in Il diritto dell'Unione europea*, fasc. 2/2016, pp. 251 ss.; anche in L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, pp. 91 ss.

⁶³⁵ Così, L. Cozzolino, *Le tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 5.

⁶³⁶ Cfr., in questo senso, B. Caravita, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015, spec. p. 15.

⁶³⁷ Cfr. in questo senso A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., p. 123; R. Romboli, *Carta europea dei diritti e garanzie giurisdizionali (nozioni introduttive)*, in A. Pizzorusso - R. Romboli - A. Ruggeri - A. Saitta - G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano,

Un'ulteriore considerazione è desumibile dalla stessa lettera dell'art. 6(3) TUE, che qualifica dette tradizioni come fonti di diritti fondamentali, cui l'ordinamento giuridico europeo è chiamato a prestare tutela. Affermare che i diritti fondamentali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni facciano parte del diritto dell'Unione obbliga ad interrogarsi primariamente su come queste siano ricavate dagli ordinamenti giuridici nazionali.

Occorre prima di tutto interrogarsi sul significato dell'aggettivo «comuni», se questa espressione postuli una necessaria comunanza a tutti gli Stati membri, o solo alla maggioranza di questi. A questo proposito, è stato attentamente sottolineato come la stessa Convenzione che ha «redatto» il testo della Carta europea dei diritti fondamentali abbia fatto un uso assai diversificato dell'espressione «tradizioni costituzionali».⁶³⁸ Una parte della dottrina ha inoltre sottolineato la natura di enunciazioni di principio che la giurisprudenza sovranazionale ha in più occasioni dato alle tradizioni costituzionali, tanto da sospettare che la tradizione applicata sia di volta in volta quella che consente di dare al caso la soluzione migliore per i Giudici della Corte di giustizia.⁶³⁹ Detta critica, pur diffusa in una parte della dottrina, pare riduttiva e ingenerosa. È evidente infatti come, dopo l'ampliamento del 2004 e l'ulteriore allargamento ad Est dell'Unione, i Giudici sovranazionali abbiano dovuto tracciare un sistema di diritti sempre più complesso, in equilibrio tra il rispetto della sempre maggiore diversità degli Stati membri e la creazione di un'Unione che si fondasse su un insieme di valori condivisi dagli Stati membri. Non deve sorprendere dunque che la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di diritti fondamentali si sia presentata talvolta oscillante, non consentendo di ricondurre le proprie sentenze entro uno standard di tutela definito.⁶⁴⁰

Non sono mancate peraltro in dottrina proposte sui criteri da adottare nell'individuazione della «tradizione costituzionale comune» applicabile al caso concreto:⁶⁴¹ è stata proposta ad esempio l'adozione del cosiddetto «*universal maximum standard*», coincidente con la scelta della tradizione che consenta il maggior grado di tutela possibile dei diritti in questione; oppure del cosiddetto «*local maximum standard*», integrante una particolare

2003, spec. p. 108.

⁶³⁸ Cfr., a questo proposito, A. Spadaro, *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 2/2016, p. 297-340, spec. § 2.

⁶³⁹ Cfr. in questo senso, fra gli altri, E. Bindi, *Tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 550.

⁶⁴⁰ Cfr. in questo senso S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., spec. p. 261.

⁶⁴¹ La ricostruzione delle proposte si deve a S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale*, p. 262 ss.

variante del principio di prossimità della tutela volto a salvaguardare la posizione della Corte nazionale nel cui sistema si tutelano più «intensamente» i diritti in questione.⁶⁴² Vi è poi chi ha proposto, all'opposto, l'adozione del cosiddetto «*minimum standard*» comune a tutti gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, allo scopo di salvaguardare l'unità e la certezza dalla tutela europea.⁶⁴³

Benché l'«*universal maximum standard*» costituisca, in linea di principio, il criterio maggiormente persuasivo, esso si espone a critiche difficilmente superabili. Il fatto che i diritti «non viv[a]no [...] isolati come monadi»,⁶⁴⁴ ma anzi - così come i principi - «va[adano] a caccia in coppia»,⁶⁴⁵ fa sì che l'intensificarsi della protezione dell'uno spesso determini la limitazione dell'altro. In altri termini, la tutela più ampia prevista in un ordinamento nazionale può comportare una compressione di altri diritti fondamentali che risultino invece irrinunciabili per l'ordinamento sovranazionale. Del resto, da tempo un'avvertita dottrina afferma l'impraticabilità dell'«approccio massimalista», affermandone l'inapplicabilità quando diversi Stati membri utilizzano massimi standard confliggenti come, ad esempio, nel caso dell'aborto. Ciò che costituisce uno standard massimo per proteggere il bambino non nato in uno Stato membro, in un altro costituisce standard minimo per protezione dell'autodeterminazione della madre.⁶⁴⁶

Anche il cosiddetto «*local maximum standard*» non sembra essere risolutivo, atteggiandosi come limite al principio del primato e dell'effetto diretto e, dunque, più come un'eccezione che come un criterio ordinario di sistemazione dei rapporti fra ordinamenti giuridici sovranazionale e nazionali.⁶⁴⁷ Anche il cosiddetto «*minimum standard*», che peraltro presenta diverse similitudini con l'approccio sussidiario utilizzato dalla Corte

⁶⁴² Entrambe le proposte sono di L. Besselink, *Entrapped by the maximum standard: on fundamental rights, pluralism and subsidiary in the European Union*, in *Common Market Law review*, 1998, 35, rispettivamente pp. 671 e 677 ss. Per un commento critico v. M. Avbelj, *European Court of Justice and the Question of Value Choices*, in *Jean Monnet Working Paper 06/04*, spec. pp. 39 ss. Sul progressivo affermarsi nelle dinamiche della tutela dei diritti di un principio di prossimità della tutela, pur in ottica parzialmente diversa, v. anche R. Mastroianni, *Da Taricco a Bolognesi*, cit., pp. 35-36.

⁶⁴³ Cfr., in proposito, L. Cozzolino, *Le tradizioni costituzionali comuni*, spec. p. 11 ss.

⁶⁴⁴ Così, G. Morbidelli, *Corte costituzionale e corti europee*, cit., p. 296.

⁶⁴⁵ Così, G. Alpa, *Principi generali*, in G. Iudica - P. Zatti (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, II ed., 2006 spec. pp. 299-300, ricordando R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge 1977-78, p. 26.

⁶⁴⁶ Così, M. Cartabia - J. H. H. Weiler, *L'Italia in Europa*, cit., p. 22. Cfr. a questo proposito

⁶⁴⁷ Cfr. in questo senso S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 263-264.

europea dei diritti dell'uomo, risulta di difficile attuazione in ambito sovranazionale, anche perché, come si è avuto modo di evidenziare con riguardo al noto caso *Melloni*, gli articoli 53 CEDU e 53 della Carta di Nizza hanno portata diversa.⁶⁴⁸

V'è poi chi ha proposto di utilizzare il metodo della cosiddetta «comparazione valutativa»,⁶⁴⁹ consistente nella valutazione, da parte dei Giudici europei, delle modalità di tutela previste negli ordinamenti nazionali, stabilendone la portata e il livello di tutela, per poi scegliere, tra le differenti posizioni nazionali, la soluzione che meglio si armonizza con le finalità dell'ordinamento europeo ovvero, qualora nessuna delle soluzioni nazionali rispondesse a queste caratteristiche, realizzando l'adattamento di più soluzioni nazionali ovvero combinando con quest'ultime le esigenze comunitarie.

Un altro metodo proposto in dottrina è la cosiddetta «ponderazione degli interessi»,⁶⁵⁰ in cui le tradizioni costituzionali comuni sono considerate come fonti di cognizione per la disciplina comunitaria in materia di diritti fondamentali. A differenza di quanto osservato per il metodo della «comparazione valutativa», non si tratta in questo caso di analizzare le modalità di tutela riconosciute ad un determinato diritto fondamentale, né di verificare l'ampiezza delle limitazioni ad esso opponibili, al fine di trasporre a livello comunitario una di queste. Si tratta piuttosto di stabilire se un determinato interesse privato venga tutelato negli ordinamenti nazionali e se questo stesso interesse trovi un argine in contrapposti interessi pubblici. Una volta compiuta questa operazione, i giudici decidono, ferme le esigenze comunitarie, quale formulazione dare al diritto fondamentale, controllando da ultimo, in relazione al principio di ragionevolezza, se le misure di attuazione concreta degli interessi pubblici siano necessarie e se l'incisione del diritto fondamentale non risulti sproporzionata.

Proprio le difficoltà riscontrate nell'individuare uno standard di tutela omogeneo sembrano, tutto sommato, aver indotto la Corte di giustizia ad

⁶⁴⁸ Cfr. in questo senso S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., spec. p. 264.

⁶⁴⁹ Cfr. L. Cozzolino, *Le tradizioni costituzionali comuni*, cit., spec. p. 16 ss, il quale richiama tra i primi sostenitori di questo metodo K. Zweigert, *Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten*, in *Rabels Zeitschriften*, 1964, pp. 611; E.W. Fuss, *Rechtssatz und Einzelakt im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1964, 945 ss.; e J. Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGh*, Baden-Baden, 1995, 122.

⁶⁵⁰ Cfr. L. Cozzolino, *Le tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 19 ss., il quale attribuisce la paternità di questa tecnica decisionale ad A. Bleckmann, *Zur Entwicklung europäischer Grundrechte*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1978, pp. 460-461.

elaborare in talune occasioni uno standard europeo, che può rivelarsi compatibile o meno con le tradizioni costituzionali comuni. In questa prospettiva, non sorprende, dunque che le tradizioni costituzionali comuni siano trattate alla stregua di fonti di cognizione, meri ausili interpretativi, se non addirittura come «strumento retorico fondamentale ad effetto persuasivo»⁶⁵¹ nei confronti degli Stati membri. Per comprendere appieno la portata delle tradizioni costituzionali comuni nel quadro dell'odierna tutela multilivello dei diritti fondamentali è opportuno inoltre riflettere sull'interpretazione dell'espressione «in armonia», contenuta nell'art. 52(4) della Carta di Nizza. Come osservato in dottrina,⁶⁵² i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta possono essere di due tipi: (i) originari, ovvero non risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, in questo caso, sembra che la Corte di giustizia e gli operatori del diritto in generale possano interpretarli secondo uno standard di tutela comunitario; e (ii) derivati dalle tradizioni costituzionali comuni, nel qual caso si impone un tipo specifico di interpretazione, appunto, «in armonia» con le «tradizioni costituzionali comuni».

Pertanto, laddove non sia rintracciabile una tradizione costituzionale comune, è la stessa Carta di Nizza a fungere da «base comune»; laddove, di converso, sia possibile rintracciare l'esistenza di una tradizione costituzionale comune, l'interpretazione di quel particolare diritto fondamentale, contenuto nella Carta dovrà realizzarsi in armonia con dette tradizioni. Affermare ciò significa riconoscere che il Giudice europeo debba orientare il proprio processo interpretativo nell'ambito di una tradizione costituzionale comune. Ciò non esclude, si badi bene, che il risultato di tale operazione interpretativa, poiché in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, conduca in ogni caso ed in modo automatico a risultati accettabili per gli Stati membri. Ben potrebbe accadere, come per esempio è accaduto nel caso *Ajos*,⁶⁵³ che un principio derivante dalle tradizioni costituzionali comuni, come il principio di certezza del diritto, riceva limitazioni in ragione della salvaguardia di altri diritti e principi fondamentali dell'Unione europea quali il divieto di discriminazioni sul lavoro in ragione dell'età.

Quanto all'esperienza italiana, le recenti ordinanze nn. 24/2017 e 117/2019 della nostra Corte costituzionale sembrano tuttavia prospettare una visione differente, in cui la Consulta riserva a sé stessa un ruolo centrale

⁶⁵¹ Cfr. sul punto, O. Pollicino, *Dalla sopravvivenza delle trazioni costituzionali comuni*, cit., p. 255.

⁶⁵² Così, S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 267.

⁶⁵³ CGUE, *Ajos*, cit.

nella determinazione dell'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, proprio a partire dalle tradizioni costituzionali. Abbandonando l'approccio strettamente formalistico che vorrebbe la formazione di tali tradizioni esclusivo appannaggio della Corte di giustizia, la Corte costituzionale sembra suggerire un'interpretazione «dal basso»,⁶⁵⁴ riconducendo nella nozione di tradizione costituzionale i diritti fondamentali protetti dalle Costituzioni nazionali. Pur senza porre in discussione il ruolo ultimo della Corte di giustizia, la Consulta rivendica, dunque, un ruolo primario nella determinazione dell'interpretazione della stessa Carta dei diritti fondamentali ad opera della Corte di giustizia dell'Unione europea. Proseguendo secondo questa linea di intervento, e sempre che le Corti costituzionali degli Stati membri non esercitino il proprio mandato con eccessiva autoreferenzialità, sembra possibile intravedere nelle tradizioni costituzionali comuni uno strumento efficace per l'avanzamento del processo di integrazione delle tutele.

4. Considerazioni complessive: verso un'integrazione più stretta dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali?

L'affermazione di un sistema «multilivello» di garanzie in ambito comunitario ha indubbiamente contribuito al progressivo innalzamento degli standard di tutela dei diritti in Europa.⁶⁵⁵ Ciò nonostante, è ancora diffusa, in una parte della dottrina italiana, una critica severa ai Giudici sovranazionali, accusati di operare in una prospettiva essenzialmente economicistica.⁶⁵⁶ Le ragioni di tale diffidenza affondano nella necessità, più volte ribadita dalla Corte di giustizia, di interpretare i diritti fondamentali «nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione»,

⁶⁵⁴ Così, S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit., p. 274.

⁶⁵⁵ Per una ricostruzione del processo di maturazione della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritti, si v. F. Donati, *La intangibilità del dettato costituzionale nazionale alla luce dei recenti sviluppi del processo di integrazione comunitaria*, cit.; G. Morbidelli, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, cit.; Id., *Corte Costituzionale e corti europee: la tutela dei diritti*, cit.; si v. altresì A. Tizzano, *Qualche considerazione sul versante lussemburghese*, cit.; G. Tesauro, *Bocciatura del progetto di accordo sull'adesione*, cit., che parla di «spostamento del baricentro sulla circolazione delle persone e della conseguente centralità della tutela dei diritti fondamentali».

⁶⁵⁶ Cfr., in questo senso, F. Donati, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, fasc. 2/2019, pp. 261-284, spec. p. 262. Per l'idea che la tutela dei diritti fondamentali offerta in ambito sovranazionale avrebbe un carattere economicistico cfr., da ultimo, M. Luciani, *Il brusco risveglio dei controlimiti*, cit., p. 6. Per una critica si v., F. Donati, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, cit., spec. pp. 221 ss.

allo scopo di salvaguardare «l'autonomia di cui [quest'ultima] gode rispetto al diritto dei singoli Stati membri». ⁶⁵⁷

La presente ricerca ha tuttavia confermato che le operazioni interpretative e i bilanciamenti che contraddistinguono il sindacato della Corte di giustizia sono caratterizzati da una crescente attenzione verso le esigenze di tutela dei diritti fondamentali. In questa prospettiva, si è detto, i Giudici sovranazionali sono giunti sino ad annullare un regolamento attuativo di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU ⁶⁵⁸ e hanno adottato provvedimenti volti a reprimere le politiche di alcuni Stati membri contrarie al valore dello «stato di diritto». ⁶⁵⁹ Peraltro, i Giudici europei hanno abbandonato da tempo la prospettiva essenzialmente economicistica seguita nei primi anni di attività, assumendo un approccio più maturo nella tutela dei diritti fondamentali a partire dagli ormai celebri casi *Schmidberger*, ⁶⁶⁰ *Omega* ⁶⁶¹ e *Dynamic Medien*. ⁶⁶² Questa impostazione sembra del resto confermata dalle recenti decisioni *Bauer*, ⁶⁶³ *Max Planck* ⁶⁶⁴ e *Kreuziger*, ⁶⁶⁵ con le quali i Giudici europei hanno riconosciuto efficacia diretta orizzontale all'art. 31(2) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in materia di salvaguardia del diritto dei lavoratori subordinati alle «ferie retribuite».

La maturazione della tutela dei diritti offerta nell'ambito dell'Unione non esclude tuttavia che possano determinarsi problematiche di coordinamento fra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri. La ragione è evidente: l'interpretazione e l'applicazione dei diritti fondamentali non costituiscono operazioni automatiche, specie quando richiedono il bilanciamento tra interessi contrapposti. In un sistema multilivello il rischio di divergenze nell'interpretazione e nell'applicazione dei diritti fondamentali è quindi inevitabile e può essere mitigato soltanto dalla leale collaborazione fra le Corti che lo animano. In ambito comunitario gli attriti si verificano ogniqualvolta la preminenza del diritto dell'Unione imponga di degradare la tutela dei diritti fondamentali offerta

⁶⁵⁷ CGUE, *Parere 2/13*, cit., p.to 170 e giurisprudenza ivi richiamata.

⁶⁵⁸ CGUE, *Kadi*, cit.

⁶⁵⁹ CGUE, *Commissione c. Repubblica di Polonia*, cit.

⁶⁶⁰ CGUE, *Schmidberger*, cit.

⁶⁶¹ CGUE, *Omega*, cit.

⁶⁶² CGUE, *Dynamic Medien*, cit.

⁶⁶³ CGUE, Cause riunite C-569/16 e C-570/2016, *Stadt Wuppertal c. Maria Elisabeth Bauer*, sentenza del 6 novembre 2018 ECLI:EU:C:2018:871.

⁶⁶⁴ CGUE, Causa C-684/16, *Max-Planck c. Tetsuji Shimizu*, sentenza del 6 novembre 2018, ECLI:EU:C:2018:874.

⁶⁶⁵ CGUE, Causa C-619/16, *Sebastian W. Kreuziger c. Land Berlin*, sentenza del 6 novembre 2018, ECLI:EU:C:2018:872.

all'interno del nostro ordinamento o, viceversa, quando i principi e le specificità costituzionali degli Stati membri pongano a rischio le caratteristiche specifiche e l'autonomia dell'ordinamento giuridico sovranazionale.

Ad oggi, i casi in cui gli attriti interordinamentali non hanno trovato una composizione condivisa fra l'ordinamento giuridico sovranazionale e quello degli Stati membri rimangono sporadici e, soprattutto, conseguenza di caratteristiche peculiari delle fattispecie nelle quali si sono verificati. Così è stato per il caso *Ajos*⁶⁶⁶ nel quale, pur a seguito dell'instaurazione di un «dialogo» con la Corte di giustizia, l'*Højesteret* danese ha fatto applicazione, per la prima volta, della «*ultra-vires review*», rifiutandosi di disapplicare una normativa nazionale, per vero già abrogata del legislatore danese, allo scopo di conformare l'ordinamento interno ai principi espressi nel caso *Ingeniørforeningen i Danmark*.⁶⁶⁷ È spontaneo peraltro domandarsi se siffatta scelta abbia realmente consentito un innalzamento del livello di tutela o se, viceversa, il *vulnus* derivato dall'attivazione della «*ultra-vires review*» abbia superato quello evitato.

Il discorso è stato parzialmente diverso nella vicenda *Melloni*,⁶⁶⁸ si è detto infatti come in tale caso la posizione della Corte di giustizia, oltre ad essere stata accolta dal Tribunale costituzionale spagnolo, sia stata giustificata dall'esigenza di salvaguardare un istituto di estrema importanza per la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri. Un'eventuale decisione di segno opposto avrebbe ragionevolmente vanificato il carattere innovativo del mandato d'arresto europeo, che avrebbe finito per non differenziarsi dall'istituto dell'extradizione. Si è visto, peraltro, come la posizione assunta dai Giudici europei in argomento non abbia determinato un'attenzione ridotta in materia di tutela dei diritti fondamentali e come, nei recenti casi *Aranyosi e Caldaru*⁶⁶⁹ ed *LM*,⁶⁷⁰ la Corte di giustizia abbia stabilito che, in presenza del rischio concreto che l'applicazione di un mandato d'arresto sottoponga il destinatario a situazioni inumane e degradanti, gli Stati membri debbano astenersi dal darne esecuzione. Peraltro, è appena il caso di notare come, in coerenza con l'approccio *Melloni*, tali nuove eccezioni rinvercano fondamento nello standard di tutela europeo integrato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e non invece nel parametro delle Costituzioni nazionali, posto che in tale

⁶⁶⁶ CGUE, *Danske Industri*, cit.

⁶⁶⁷ CGUE, *Ingeniørforeningen i Danmark*, cit.

⁶⁶⁸ CGUE, *Melloni*, cit.

⁶⁶⁹ CGUE, *Aranyosi e Caldaru*, cit.

⁶⁷⁰ CGUE, *Minister of Justice c. LM*, cit.

ipotesi si sarebbe ragionevolmente aperta la possibilità di una frammentazione normativa osteggiata fermamente in *Melloni*.

Il caso *Taricco* ha invece dimostrato come, nel quadro di un «principio bidirezionale di leale collaborazione»⁶⁷¹ e nel dialogo tra le Corti d'Europa, concetti quali quello di «tradizioni costituzionali comuni» agli Stati membri possano consentire di trovare un saldo punto di equilibrio in cui comporre le contrapposte esigenze nazionali e sovranazionali. Si è detto peraltro come la composizione del conflitto costituzionale sia stata possibile anche alla luce del fatto che la tutela più elevata prevista in ambito nazionale non pregiudicasse i valori e i principi fondamentali dell'Unione europea. A ciò si aggiunge il fatto che la violazione dell'art. 325 TFUE da parte della Repubblica italiana possa essere perseguito mediante l'instaurazione di una procedura di infrazione nei confronti della Repubblica italiana, stante il richiamo al legislatore italiano nella stessa sentenza *Taricco II* dei Giudici delle Corti di giustizia dell'Unione europea.

In questa prospettiva, la strada maestra sembra essere quella della prosecuzione del dialogo tra le Corti, il quale, come si è cercato di dimostrare, per essere vincente deve tuttavia rispettare due condizioni: (i) la prima è la disponibilità della Corte di giustizia ad ascoltare le esigenze costituzionali invocate delle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri e a tenere conto nelle proprie pronunce dei valori e dei principi costituzionali considerati irrinunciabili dagli Stati membri; e (ii) la seconda è che i sistemi nazionali rinuncino a porsi in maniera autoreferenziale ed accettino di contemperare i propri valori costituzionali con i valori e le esigenze derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Se le Corti riusciranno a cogliere un giusto equilibrio fra questi due imperativi si apriranno nuove opportunità di integrazione per la tutela dei diritti fondamentali garantita nell'ambito dell'Unione europea e per l'avanzamento del processo di maturazione della realtà giuridica sovranazionale.

⁶⁷¹ Così, L. S. Rossi, 2, 4, 6 (*TUE*)..., cit., p. 865.

Osservazioni conclusive

Nelle premesse del presente lavoro è stato definito un obiettivo fondamentale: verificare criticamente «se» ed «in quale misura» il sistema di cooperazione giudiziaria basato sul meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* possa consentire una rilettura del sindacato di costituzionalità sui controlimiti e, più in generale, agevolare la composizione degli attriti interordinamentali.

La ricerca di una risposta a tali interrogativi, che si inscrivono nella più ampia tematica dei rapporti fra ordinamenti, ha posto l'esigenza preliminare di contestualizzare l'indagine nell'assetto valoriale che muove l'impostazione delineata dal Giudice delle leggi e, più precisamente, la giurisprudenza costituzionale relativa alla sistemazione dei rapporti fra norme nazionali e sovranazionali, e alla salvaguardia degli elementi identificativi ed irrinunciabili del nostro ordinamento costituzionale.

Le ricerche svolte hanno consentito di collocare l'indagine nell'ambito di una rilettura dell'art. 11 Cost. quale norma espressiva di valori internazionalistici con cui debbono essere bilanciati gli altri principi costituzionali.⁶⁷² Si è osservato come la tesi che riconosceva a detta disposizione un valore meramente permissivo sia stata oramai superata dalla giurisprudenza costituzionale, che considera l'art. 11 Cost. espressione di un «chiaro e preciso indirizzo politico»⁶⁷³ e, dunque, di valori

⁶⁷² Cfr. *supra*, Parte I, Capitolo 1, paragrafo 3.

⁶⁷³ Così, Corte costituzionale, sentenza n. 183/1973, p.to 4 del considerato in diritto.

costituzionali che lo Stato italiano è tenuto a perseguire nell'esercizio della propria soggettività internazionale. In altri termini, per il fatto stesso di aver liberamente aderito al processo di integrazione europea, lo Stato italiano, come del resto gli altri Stati membri, non potrebbe pretendere di definirsi in modo autoreferenziale, come sistema isolato, senza contraddire non solo i propri obblighi internazionali, ma gli stessi valori internazionalistici che qualificano l'assetto del nostro ordinamento costituzionale.⁶⁷⁴

In questa prospettiva, è emersa l'ammissibilità sul piano «teorico-formale» di una «rilettura» del sindacato di costituzionalità sui controlimiti attraverso una riconsiderazione dei valori internazionalistici che contraddistinguono la nostra realtà giuridica. In particolare, dopo aver sottolineato che gli attriti interordinamentali connessi al processo di integrazione europea si risolvono, in ultima analisi, in un giudizio di bilanciamento tra l'apertura sovranazionale del nostro ordinamento e i principi costituzionali esposti a rischio degradazione per effetto della preminenza del diritto dell'Unione europea,⁶⁷⁵ si è osservato come un sindacato sui controlimiti svolto senza il previo coinvolgimento della Corte di giustizia, specie ove declinato a detrimento delle esigenze di derivazione sovranazionale, sarebbe ragionevolmente viziato da eccessiva autoreferenzialità, in quanto relegherebbe il bilanciamento fondato sull'art. 11 Cost. nell'ambito della sola dimensione nazionale.

Lo scrutinio di costituzionalità sui controlimiti si rivela dunque bisognoso di un'apertura dialogica affinché il bilanciamento da svolgersi ad opera della Corte costituzionale possa garantire il rispetto degli obblighi internazionali assunti dal nostro ordinamento e al contempo collocarsi coerentemente nel nostro quadro costituzionale. Del resto, se da un lato l'instaurazione del dialogo fra le Corti è resa necessaria dalla portata precettiva del principio di leale collaborazione fra le istituzioni europee e nazionali,⁶⁷⁶ dall'altro la vocazione internazionalistica del nostro

⁶⁷⁴ Così, A. Tizzano, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit., spec. p. 20.

⁶⁷⁵ Sul bilanciamento nel sindacato della nostra Corte costituzionale in relazione al diritto dell'Unione europea cfr. A. Ruggeri, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative*, cit., spec. pp. 16 ss.; E. Cannizzaro, *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, 1° comma, Cost.*, cit., pp. 128 ss.; In senso contrario si v., L. Andretto, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento*, cit., p. 173-178; M. Luciani, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna*, cit., pp. 9-10.

⁶⁷⁶ Cfr. a questo riguardo A. Tizzano, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit., spec. p. 23, secondo cui: «[n]ell'ambito dell'Unione europea, anzi, si può addirittura considerare quel dialogo [fra le Corti] come l'espressione di un vero e proprio obbligo, fondato sul principio di leale collaborazione reciproca, funzionale e coerente con il principio dell'integrazione [...]». L. S. Rossi, 2, 4, 6 TUE, cit., spec. p. 865, secondo cui «[...] la possibilità per gli Stati membri di invocare eccezioni o deroghe alle regole europee in nome

ordinamento dovrebbe vincolare la Corte costituzionale ad appurare la portata degli obblighi internazionali che la concernono. Un approccio di questo tipo potrebbe quantomeno contribuire all'affermazione di un sindacato sui controlimiti che escluda che un atto dell'Unione europea possa essere dichiarato inapplicabile, senza preoccuparsi della tenuta del sistema sovranazionale e dei principi internazionalistici espressi dall'art. 11 Cost.⁶⁷⁷

Ferma dunque l'ammissibilità sul piano teorico di una «rilettura dialogica» del sindacato di costituzionalità sui controlimiti, ci si è poi interrogati sulla portata dei benefici derivanti dal dialogo tra le Corti in questa materia. Per rispondere a tale interrogativo sono stati ripercorsi alcuni recenti casi contraddistinti dall'uso del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* in fattispecie afferenti alla teoria dei controlimiti o a dottrine analoghe. L'approfondimento di tali vicende giurisprudenziali ha confermato la posizione secondo cui il dialogo fra gli organi di giustizia costituzionale e la Corte di giustizia dell'Unione europea possa agevolare l'emersione di «alternative»⁶⁷⁸ all'applicazione dei controlimiti, fra le quali l'«europeizzazione dei conflitti» mediante il giudizio sull'invalidità e l'interpretazione degli atti comunitari.⁶⁷⁹ Questa opzione rappresenta senz'altro la via preferibile fra le altre possibili in quanto consente di evitare il riduzionismo della prevalenza di un testo costituzionale sull'altro (primato della Costituzione o primato del diritto dell'Unione) mediante un proficuo confronto fra le Corti costituzionali d'Europa e la Corte di giustizia (primato della Costituzione degli Stati membri *attraverso* la preminenza del diritto dell'Unione europea, o *viceversa*).

La disamina dei casi *Taricco* e *OMT/Gauweiler*,⁶⁸⁰ seppur con i dovuti distinguo, ha consentito in particolare di rilevare come, per effetto del rinvio pregiudiziale delle Corti costituzionali degli Stati membri, la questione dei controlimiti esterni al processo di integrazione europea finisca ragionevolmente per tradursi nel diverso problema dei limiti interni al diritto dell'Unione, riducendosi in ultima analisi in un conflitto fra norme appartenenti all'ordinamento sovranazionale. Come evidenziato nel

del rispetto della loro identità nazionale trova [...] un limite nell'obbligo di leale cooperazione, la cui violazione da parte degli Stati membri può essere sanzionata con un ricorso in infrazione».

⁶⁷⁷ Cfr. A. Ruggeri, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione*, cit., spec. pp. 6-11.

⁶⁷⁸ Di «alternativa» all'applicazione dei controlimiti tratta G. Gaja, *Alternative ai controlimiti*, cit., p. 1037.

⁶⁷⁹ Cfr. *supra*, Capitolo introduttivo, paragrafo 7.

⁶⁸⁰ Cfr. *supra*, Parte I, Capitolo 2, paragrafi 4-13.

presente lavoro, tale fenomeno, specie quando l'«interiorizzazione» degli attriti si riduca al contrasto fra due norme di ordine primario, determina l'emersione in ambito sovranazionale di interpretazioni e bilanciamenti non dissimili da quelli caratterizzanti lo scrutinio di costituzionalità sui controlimiti.⁶⁸¹ In questa prospettiva, si è osservato come la salvaguardia dell'autonomia e delle caratteristiche specifiche dell'Unione europea possa operare come limite al dialogo fra le Corti d'Europa che, pur rimanendo la via preferenziale per la «composizione» degli attriti interordinamentali che caratterizzano la realtà contemporanea, non sempre riesce a garantirne la risoluzione.

Il caso *Ajos A/S*⁶⁸² rappresenta un esempio emblematico degli effetti che possono prodursi nel caso in cui la Corte di giustizia ritenga prevalenti le esigenze sovranazionali sulle specificità costituzionali degli Stati membri. Si è osservato infatti come, pur successivamente alla formulazione di un rinvio pregiudiziale da parte dell'*Højesteret* danese, la Corte di giustizia abbia confermato la rigorosa applicazione del primato del diritto dell'Unione europea relativamente al principio del divieto di discriminazioni. Tale presa di posizione è dovuta ragionevolmente al fatto che il principio in parola rappresenta una premessa ineliminabile per l'esercizio delle classiche libertà comunitarie, peraltro, nel caso oggetto della pronuncia, inteso nella sua accezione più controversa di «principio generale ad efficacia diretta orizzontale», che i Giudici europei hanno difeso in molteplici occasioni dalle critiche mosse contro le note decisioni *Mangold*⁶⁸³ e *Kücükdeveci*.⁶⁸⁴ La contrarietà dei Giudici europei alla cedevolezza del divieto di discriminazioni in ragioni dell'età prospettata dai Giudici danesi potrebbe, quindi, essere derivata dall'esigenza irrinunciabile - di stretta derivazione sovranazionale - che le Corti nazionali interpretino le norme del proprio ordinamento in conformità ai valori e ai principi fondamentali dell'Unione europea.

⁶⁸¹ Cfr. in questo senso P. Mori, *Taricco II o del primato della Carta dei diritti fondamentali e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*, in *Diritto dell'Unione Europea - Osservatorio europeo*, 31 dicembre 2017, spec. pp. 14-15, ove l'autrice afferma: «secondo la Corte, infatti, i diritti fondamentali garantiti dalla Carta e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri si impongono anche sulle norme fondamentali dei Trattati istitutivi. Con ciò viene confermata la superiorità delle norme della Carta su quelle dei Trattati»; e A. Ruggeri, *La Corte di Giustizia porge un ramoscello di ulivo alla Consulta*, cit., spec. p. 4, ove considera il principio di legalità in materia penale come «principio a valenza rafforzata, come tale idoneo a resistere allo scontro con altri principi parimenti dotati di riconoscimento da parte del diritto euorunitario».

⁶⁸² Cfr. *supra*, Parte I, Capitolo 2, paragrafi 14-18.

⁶⁸³ CGUE, *Mangold*, cit.

⁶⁸⁴ CGUE, *Kücükdeveci*, cit.

Del resto, occorre tener a mente che, differentemente da quanto avviene per le Corti nazionali, le decisioni della Corte di giustizia irradiano i propri effetti in ognuno degli Stati membri. Di conseguenza, l'orizzonte cognitivo della Corte di giustizia non può essere né un singolo ordinamento nazionale, né una singola Costituzione, ma l'insieme dei valori e delle tradizioni costituzionali degli Stati membri, i quali peraltro vanno scrutinati alla luce delle caratteristiche specifiche e dei principi fondamentali dell'Unione europea. In altri termini, il diritto sovranazionale esige la preminenza sul diritto interno, anche costituzionale, non per motivi afferenti alla «qualità» della legislazione o del sistema giurisdizionale europeo, ma perché è la stessa autonomia dell'ordinamento giuridico sovranazionale ad esigere strumenti per evitare ogni interferenza che possa minare le specificità e i principi fondamentali dell'Unione.⁶⁸⁵

Muovendo da questa prospettiva, si è osservato come il nuovo orientamento inaugurato dalla nostra Corte costituzionale in tema di «doppia pregiudizialità» - così come precisato dalle successive decisioni 20, 63 e 117 del 2019 - possa agevolare la composizione dei conflitti interordinamentali nella misura in cui consente al Giudice costituzionale adito prioritariamente di dialogare frontalmente con la Corte di giustizia, condividendo elementi necessari per la migliore individuazione delle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» dalle quali risultano i diritti fondamentali che entrano a far parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali (art. 6 TUE) e con le quali debbono essere «armonizzati» i diritti e principi della Carta di Nizza (art. 52), anche al fine di mitigare il rischio che venga attivata l'arma estrema dei controlimiti.

Questa nuova impostazione, che si iscrive nella tendenza ad un progressivo abbandono dell'atteggiamento di diffidenza e chiusura che ha caratterizzato l'atteggiamento delle Corti costituzionali degli Stati membri nei confronti della Corte di giustizia, è oggi particolarmente necessaria per assicurare, nel difficile quadro della tutela multilivello dei diritti fondamentali, la salvaguardia dell'autonomia e delle specificità dell'ordinamento dell'Unione europea, da un lato, e degli elementi identificativi ed irrinunciabili del nostro sistema costituzionale, dall'altro.

In questa prospettiva, si è osservato come i Giudici sovranazionali abbiano ricostruito una vera e propria «gerarchia» interna al diritto primario, elaborando una serie di principi fondamentali destinati a prevalere nelle operazioni di bilanciamento della Corte di giustizia.⁶⁸⁶ In particolare, si è osservato come detto processo si sia sviluppato su binari teorici eterogenei che vanno dall'azione esterna dell'Unione europea alla

⁶⁸⁵ Così, A. Tizzano, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit., spec. pp. 16-17.

⁶⁸⁶ Cfr. *supra*, Parte II, Capitolo 4, paragrafo 1.

tutela dei diritti fondamentali, dalla crisi del valore della «*rule of law*» alla salvaguardia delle specificità costituzionali degli Stati membri. L'approfondimento di questo profilo ha consentito di confermare la prospettiva di un «rovesciamento» nel sindacato della Corte di giustizia di tecniche interpretative e bilanciamenti analoghi a quelli caratterizzanti il sindacato sui controlimiti, specie quando la giurisdizione sovranazionale sia attivata dal rinvio pregiudiziale delle Corti costituzionali degli Stati membri per invocare eccezioni al primato del diritto europeo volte a salvaguardare esigenze costituzionali nazionali.⁶⁸⁷

Ferme le potenzialità e i limiti del dialogo fra le Corti d'Europa, l'approfondimento del sindacato della Corte di giustizia si è diretto, da ultimo, alla disamina delle categorie dell'«identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale» e delle «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri.⁶⁸⁸ In particolare, dopo aver sottolineato la non coincidenza dei due concetti, si è osservato come i medesimi possano offrire una base comune per il dialogo fra le Corti, benché ancora oggi caratterizzati da incertezze ed ambiguità di non poco conto. In particolare, la Corte di giustizia non ha ancora attribuito un significato preciso ed autonomo alla clausola identitaria espressa dall'art. 4(2) TUE, né fornito indicazioni univoche quanto alle modalità di formazione delle «tradizioni costituzionali comuni» e al valore di queste in relazione ad alcune disposizioni finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, prima fra tutte l'articolo 52(4) della Carta.

Le incertezze che involgono le due nozioni non escludono che le stesse possano giocare un ruolo importante nella composizione degli attriti interordinamentali, come del resto dimostrano alcuni dei casi giurisprudenziali esaminati - da ultimo, il caso *Bolognesi* - a patto che i Giudici europei siano disponibili a collaborare nel rimuovere le ambiguità che contraddistinguono il proprio controllo giurisdizionale e che le Corti costituzionali degli Stati membri si astengano dal farne un uso strumentale.⁶⁸⁹ La strada più opportuna sembra essere quella di procedere mediante l'uso del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* ogni qualvolta un Giudice degli Stati membri intenda invocare limiti al primato europeo in ragione della propria «identità costituzionale» ovvero in ragione della salvaguardia di quella che ritiene integrare una «tradizione costituzionale comune».

⁶⁸⁷ Cfr. *supra*, Parte II, Capitolo 4, paragrafo 7.

⁶⁸⁸ Cfr. *supra*, Parte II, Capitolo 5, paragrafi 1-3.

⁶⁸⁹ Sulla necessità di interpretare l'art. 4(2) TUE conformemente al principio di leale collaborazione, si v. P. Mengozzi, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e il diritto nazionale degli Stati membri*, cit., p. 186.

Tale pratica avrebbe l'indubbio pregio di alimentare il «dialogo» giurisprudenziale e favorire l'individuazione di soluzioni comuni ad entrambi gli ordinamenti. In ogni caso, la Corte costituzionale italiana non sarebbe «libera» nella determinazione della propria identità costituzionale, posto che, in ragione dell'interpretazione dell'art. 11 Cost. proposta nel presente volume, dovrebbe bilanciare l'interesse derivante dall'identità nazionale con l'«estroversione» del nostro ordinamento. Del pari, la Corte di giustizia dovrebbe astenersi dall'esercitare il proprio sindacato senza ascoltare la «voce» delle Corti nazionali e tenere conto nelle proprie decisioni dei valori costituzionali considerati irrinunciabili dalle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri dell'Unione.

In conclusione, il confronto fra la prima e la seconda parte del lavoro, pur nelle incertezze che ancora oggi contraddistinguono le dinamiche oggetto di indagine, ha consentito di confermare che il sistema di cooperazione giudiziaria basato sul rinvio pregiudiziale ex 267 TFUE possa agevolare una rilettura del sindacato sui controlimiti e, più in generale, la composizione degli attriti interordinamentali. Siffatti rilievi non comportano affatto una rinuncia della nostra Corte costituzionale al proprio ruolo di garante del rispetto dei limiti costituzionali al processo di integrazione europea; il Giudice delle leggi deve anzi continuare a svolgere tale ruolo nel quadro di un rapporto di «leale collaborazione» con la Corte di giustizia che consenta di trasformare i conflitti interordinamentali in un momento di reciproca maturazione, convergendo nella definizione dell'essenza di una «patrimonio costituzionale comune»,⁶⁹⁰ in grado di esprimere il carattere pluralistico dell'Unione europea e la sintesi dei valori e dei principi costituzionali comuni agli Stati membri.

⁶⁹⁰ Cfr. A. Tizzano, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit., spec. p. 20.

Bibliografia

- Adam R., Tizzano A., 2014, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino.
- Adinolfi A., 2013, Una "rivoluzione silenziosa": il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale, in «*Rivista di diritto internazionale*», fasc. 4, pp. 1249-1253.
- Ago R., 1950, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano.
- Agosta S., 2003, Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle comunità europee ex art. 234 Trattato CE tra (ingiustificato?) horror obsequii della Corte costituzionale ed irresistibile vocazione espansiva del giudice comunitario, in «*La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*», a cura di Falzea P. - Spadaro A. - Ventura L., Torino, pp. 349 ss.
- Alberti J., 2012, Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario, in «*Il diritto dell'Unione Europea*», pp. 367-396.
- Alemanno A., 2010, What Has Been, and What Could Be, Thirty Years after Les Verts/European Parliament, in «*The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*», a cura di Maduro M. P. - Azoulai L., Oxford, pp. 324-332.
- Alonso L. N. G., 2012, Fundamentalismo constitucional en Luxemburgo? El Tribunal de Justicia y los límites de la autonomía del sistema jurídico de la Unión Europea a la luz del Dictamen 1/09, in «*Revista española de Derecho Europeo*», pp. 251-274.

- Alpa G., 2006, *Principi generali*, in «Trattato di diritto privato», a cura di Iudica G. - Zatti P., Milano, II ed.
- Alter K. J., 2001, *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford.
- Amalfitano C., 2015, *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, in «SIDIBlog», 15 settembre 2015.
- Amalfitano C., 2019, *Rapporti di forza tra corti, sconfinamento di competenze e complessivo indebolimento del sistema UE*, in «La legislazione penale», fasc. 2, pp. 36.
- Amato G., 2016, *L'elasticità delle Costituzioni rigide*, in «Nomos», fasc. 1, pp. 1-6.
- Amato G., 2019, *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, in «Nuova Antologia», Vol. 620, Fasc. 2289, pp. 10-18.
- Amoroso D., Orzan M. F., 2018, *Mandato d'arresto europeo e diritto a un giudice imparziale*, in «Giurisprudenza italiana», pp. 2075-2077.
- Andretto L., 2010, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento fra principi fondamentali*, in «Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona», a cura di Gorlero M. P., Napoli, pp. 173-200.
- Andrioli V., 1960, *Intorno all'applicabilità della legge 25 marzo 1958 n. 260 ai giudizi avanti la Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 125 ss.
- Angiolini V., 1990, *Trasformazione dei «principi fondamentali» della Costituzione italiana in confronto al diritto comunitario*, in «Diritto comunitario-diritto interno: effetti costituzionali e amministrativi», a cura di Angiolini V. - Marzona, Padova, pp. 32 ss.
- Angiolini V., 1991, *I «principi fondamentali» della Costituzione italiana corrono (non senza pericoli) sul filo del diritto comunitario*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», pp. 143-156.
- Anzillotti D., 1956, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale (1902)*, in Id., *Scritti di diritto internazionale pubblico*, Vol. I, Padova, pp. 1-147.
- Anzon Demmig A., 2018, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei «controlimiti»*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 28 febbraio 2018.
- Armone G., 2010, *Il principio di retroattività della legge penale più favorevole nel prisma dei diritti fondamentali*, in «Il Foro italiano», 1, pp. 1114 ss.
- Arnold R., 2014, *L'identità costituzionale: un concetto conflittuale*, in «Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali», a cura di Di Blase A.,

- Roma, pp. 149-156.
- Arnulf A., 2004, A Constitutional Court for Europe?, in «Cambridge Yearbook of European Legal Studies», 6, pp. 1-34.
- Augi S., Baratella F., 2001, New Developments in the European Court of Justice's Case Law on the Direct Applicability of Community Directives, in «The European Legal Forum», pp. 83-87.
- Auvret-Finck J., 1993, Les avis 1-91 et 1-92 relatifs au projet d'accord sur la création de l'espace économique européen, in «Cahiers de droit européen», pp. 38-59.
- Avbelj M. - Komárek J. (a cura di), 2012, Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond, Oxford.
- Avbelj M., 2004, European Court of Justice and the Question of Value Choices, in «Jean Monnet Working Paper», 06/04.
- Azoulai L., 2008, Le rôle constitutionnel de la Cour de Justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence, in «Revue trimestrielle de droit européen», 44/1, pp. 29-46.
- Azzariti G., 2012, Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale, Roma-Bari.
- Azzena L., 1992, Corte costituzionale e Corte di giustizia CEE a confronto sul tema dell'efficacia temporale delle sentenze, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», pp. 688-724.
- Badura P., 1964, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, vol. 23, pp. 34 ss.;
- Balladore Pallieri G., 1966, Competenza della Corte costituzionale riguardo al diritto delle Comunità europee, in «Diritto internazionale», pp. 255 ss.
- Balladore Pallieri G., 1976, *Diritto costituzionale*, 11° ed., Milano.
- Baquero Cruz J., 2008, The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement, in «European Law Journal», Vol. 14, pp. 389-422.
- Baratta R., 1996, Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e Corte costituzionale, in «Giustizia civile», fasc. 4. pp. 932 ss.
- Baratta R., 2007, La cosa giudicata non limita il principio della primauté ... peraltro espunto dal progetto di riforma dell'Unione europea, in «Giustizia civile», 12, pp. 2659-2662.
- Baratta R., 2011, National Court as 'Guardians' and 'Ordinary Courts' of EU Law: Opinion 1/09, in «Legal Issues of Economic Integration», 38, n. 4, pp. 297-320.
- Baratta R., 2013, Accession to the ECHR: the rationale for the prior involvement mechanism, in «Common Market Law Review», pp. 1305 ss.
- Barav A., 1985, *Cour constitutionnelle italienne et droit communautaire: le*

- fantôme de Simmenthal, in «Revue trimestrielle de droit européen», pp. 313-341.
- Barbera A., 2018, La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia, in «Quaderni Costituzionali», p. 149 ss.
- Barile G., 1966, Limiti alla attuazione dei diritti europei e stranieri nell'ambito della Comunità statale, in «Comunicazioni e studi», XII, pp. 92 ss.
- Barile P., 1951, La Costituzione come norma giuridica, Firenze.
- Barile P., 1969, Ancora su diritto comunitario e diritto interno, in AA.VV., «Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente», vol. 6, Firenze, pp. 33 ss.
- Barile P., 1973, Il cammino comunitario della Corte, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 2406-2419.
- Barile P., 1984, Diritti dell'uomo e libertà fondamentali, Bologna.
- Barone A., 1996, Corte costituzionale e diritto comunitario: vecchie questioni e nuovi interrogativi, in «Il Foro italiano», 3, pp. 785-789.
- Bartoloni M. E., 2008, Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento italiano?, in «Il diritto dell'Unione Europea», pp. 511-531.
- Bartoloni M. E., 2009, Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali nelle misure UE contro il terrorismo, in «Il Diritto dell'Unione Europea», fasc. 1, pp. 47-75.
- Basile D., 2006, La nozione di “giurisdizione nazionale” nella giurisprudenza della Corte di giustizia, in «Foro amministrativo - C.d.S.», pp. 696-719.
- Bassan F., 2014, Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte costituzionale tedesca, in «Rivista di diritto internazionale», pp. 361-393.
- Bassini M., 2016, Prescrizione e principio di legalità nell'ordine costituzionale europeo, in «Consulta Online».
- Bauman Z., 2018, Retrotopia, Roma.
- Beretta L. C., Smiatacz A., 2017, Is the Supreme and Constitutional Courts' Rebellion Against EU law a Threat for the Lack of Direct Effect of the New generation EU Free Trade Agreements?, in «Global Trade and Customs Journal», Issue 11/12, pp. 455-461.
- Bergbohm K., 1877, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, Dorpat, Mattiesen.
- Berlin D., 2017, 65 ans, âge limite pour les métiers complexes impliquant de nombreuses personnes?, in «La Semaine Juridique - édition générale», n° 29, pp. 1416 ss.
- Bernardi A., 2004, L'europeizzazione del diritto e della scienza penale, Torino.

- Bernardini A., 1969, Regolamento comunitario e legge statale, in «Rivista di diritto internazionale», p. 321.
- Berri M., 1966, Ordinamento comunitario e ordinamento interno, in «Giustizia civile», pp. 56 ss.
- Berri M., 1974, Riflessioni sul conflitto di norme comunitarie con leggi interne posteriori e sulla legittimità costituzionale dell'ordinamento comunitario, in «Giustizia civile», III, pp. 410-419.
- Berri M., 1976, Il preteso potere del giudice di disapplicare leggi interne illegittime, perchè riproduttive di regolamenti comunitari, in «Giustizia civile», IV, pp. 3-6 (ora in Id, Preteso potere del giudice ordinario di disapplicare leggi interne costituzionalmente illegittime, perchè riproduttive di regolamenti comunitari direttamente applicabili, in AA. VV., 1977, «Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco», Milano, pp. 13-23.
- Berri M., 1984, Composizione del contrasto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee, in «Giurisprudenza italiana», I, Sez. I, pp. 1521-1526.
- Besselink L., 1998, Entrapped by the maximum standard: on fundamental rights, pluralism and subsidiary in the European Union, in «Common Market Law review», 35, pp. 629-680.
- Besselink L., 2012, Respecting Constitutional Identity in the EU, in «Common Market Law Review», 49, Issue 2, pp. 671-693.
- Bieber R., 1993, Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté Européenne, in «Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne», pp. 343-350.
- Bifulco R., 2010, Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Torino.
- Bilancia P., 2012, La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos, in «Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica», a cura di Angelini F. - Benvenuti M., Napoli, pp. 19-40.
- Bilancia P., 2012, The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law: the European Union after the Lisbon Treaties, Milano.
- Bile F., 1964, Questione di legittimità costituzionale e contrasto tra legge interna e Trattato istitutivo della CEE, in «Giustizia civile», III, pp. 101-103.
- Billis E., 2016, The European Court of Justice: A “Quasi-Constitutional Court” in Criminal Matters? The Taricco Judgment and Its Shortcomings, in «New Journal of European Criminal Law», Vol. 7, pp. 20-38.
- Bin L., 2016, La prima sentenza “post Taricco” della Cassazione, in

- «Archivio penale», fasc. 1, pp. 1-16.
- Bin R. - Caretti P. - Pitruzzella G. (a cura di), 2015, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna.
- Bin R., 1990, Art. 11, in «Commentario Breve alla Costituzione», a cura di Crisafulli V. - Paladin L., Padova, pp. 69 ss.
- Bin R., 2007, *Che cos'è la Costituzione?*, in «Quaderni Costituzionali», fasc. 1, pp. 11 ss.
- Bin R., 2016, *Taricco: una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, in «Diritto penale contemporaneo».
- Bindi E., 2006, *Tradizioni costituzionali comuni e valore del Trattato costituzionale europeo*, in «Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni», a cura di Staiano S., Torino, pp. 533-625.
- Binismaghi L., 2020, *The Judgment of the German Constitutional Court is incomprehensible*, in «LUISS School of European Political Economy», Policy Brief 25/2020, 15 maggio 2020.
- Blanpain R., 2013, *The Use of Languages in Employment Relations in the European Member States*, in «European Labour Law Journal», Vol. 4, Issue 4, pp. 328-335.
- Bleckmann A., 1978, *Zur Entwicklung europäischer Grundrechte*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, pp. 460-461.
- Bleckmann A., 1980, *Nationales und Europäischen Souveränitätsverständnis. Strukturalisches Modelldenken in Europäischen Gemeinschaften und in Völkerrecht*, in «Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften», a cura di Ress G., Baden-Baden, pp. 30 ss.
- Bobic A., 2017, *Constitutional Pluralism is not dead: an analysis of interactions between Constitutional Courts of Member States and the European Court of Justice*, in «German Law Journal», Vol. 18, Issue no. 6, pp. 1395-1428.
- Bogandy A. von. - Bast J. (a cura di), 2011, *Principles of European constitutional law*, Oxford.
- Bogdandy A. von, 2010, *Founding Principles of EU Law. A Theoretical and Doctrinal Sketch*, in «European Law Journal», Vol. 16, Issue 2, p. 95-111.
- Bogdandy A. von, Bogdanowicz P., Canor I., Taborowski M., Schmidt M., 2018, *A Potential constitutional moment for the European Rule of Law - the Importance of Red Lines*, in «Common Market Law Review», pp. 983-995.
- Bogdandy A. von, Kottmann M., Antpöhler C., Dickschen J., Hentrei S., Smrkloj M., 2012, *Reverse Solange—Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States*, in «Common Market

- Law Review», 49(2), pp. 489-519.
- Bogdandy A. von, Schill S., 2011, Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty, in «Common Market Law Review», Vol. 48, pp. 1417-1454.
- Bon Valsassina M., 1955, Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana, Padova.
- Bon Valsassina M., 1964, Considerazioni sulla sent. n. 14 del 1964, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 133 ss.
- Bonante L., 2018, Costituzione italiana: art. 11, in «Costituzione italiana: i principi fondamentali», a cura di Costa P. - Salvati M., Roma.
- Bonardi O., 2006, Le clausole di non regresso e il divieto di discriminazione per motivi di età secondo la Corte di giustizia, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2/1, pp. 266-279.
- Bonelli M., 2017, From a Community of law to a Union of values, in «European Constitutional Law Review», pp. 793-816.
- Borgurgue-Larsen L., 2013, “A Huron at the Kirchberg Plateau” or a Few Naive Thoughts on Constitutional Identity in the Case-Law of the Judge of the European Union, in «National Constitutional Identity and European Integration», a cura di Saiz Arnaiz A. - Alcoberro Llivina C., Cambridge - Antwerp, pp. 275 ss.
- Bortolotti F., 2000, Una nuova sentenza della Corte di Giustizia sui contratti con agenti non iscritti al ruolo, in «Massimario di giurisprudenza del lavoro», pp. 1242-1247.
- Bronzini G., 2019, La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all’orientamento della Corte di giustizia?, in «Questione giustizia», 4 marzo 2019.
- Broude T. - Shany Y. (a cura di), 2011, Multi-Sourced Equivalent Norms in International Law, Oxford.
- Cafari Panico R. - Tomasi L., 2008, Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e diritto dell’Unione, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», pp. 186-204.
- Cafaro S., 2020, Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?, in «SIDIBlog», 8 maggio 2020.
- Caiola A., 1992, Una sentenza controversa in tema di rapporti fra diritto interno ed ordinamento comunitario con riferimento ai diritti fondamentali, in «Diritto comunitario e degli scambi commerciali», pp. 119 ss.
- Calafà L., 2006, Clausole di non regresso e divieti di discriminazione per età: il caso mangold e i limiti alla discrezionalità del legislatore nazionale in materia di lavoro, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», fasc. 2, pp. 222-232.
- Calamandrei P., 1945, Costituente italiana e federalismo europeo, in

- «Corriere d'informazione», vol. I, n. 96, ripubblicato in Id, 1995, «Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente», Firenze, pp. 165-170.
- Calamandrei P., 1950, *La legittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova.
- Calcagno E., 2004, I reati dello straniero espulso dopo le modifiche introdotte dalla “legge Bossi Fini”, in «Diritto penale e processo», 7, pp. 839-846.
- Calvano R., 2004, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova.
- Calvano R., 2016, *La Corte costituzionale e i “controlimiti” 2.0*, in «Federalismi.it», 29 febbraio 2016.
- Camerlengo Q., 2012, *Dialogue among Courts. Towards a Cosmopolitan Constitutional Law*, Pavia University Press, Pavia.
- Cannizzaro E., 1990, Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le Corti Costituzionali italiana e tedesca, in «Rivista di diritto internazionale», pp. 372-379.
- Cannizzaro E., 1991, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano.
- Cannizzaro E., 1992, *Trattati internazionale (adattamento al)*, in «Enciclopedia del diritto», Vol. XLIV.
- Cannizzaro E., 1996, La Corte costituzionale come giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, in «Rivista di diritto internazionale», pp. 452-455.
- Cannizzaro E., 2002, Il pluralismo dell'ordinamento giuridico europeo e la questione della sovranità, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», (31), pp. 245-271.
- Cannizzaro E., 2008, La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza n. 103 del 2008, in «Rivista di diritto internazionale», pp. 789-793.
- Cannizzaro E., 2008, Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi, in «Rivista di diritto internazionale», fasc. 4, pp. 1075-1078.
- Cannizzaro E., 2009, Security Council Resolutions and EC fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi case, in «Yearbook of European Law», pp. 593-600.
- Cannizzaro E., 2010, Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, 1° comma, Cost., in «Rivista di diritto internazionale», pp. 128 ss.
- Cannizzaro E., 2014, Commento all'art. 205 TFUE, in «Trattati dell'Unione europea», a cura di Tizzano A., Milano, II ed., p. 1701.
- Cannizzaro E., 2017, Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali, in «I controlimiti. Primato delle norme

- europee e difesa dei principi costituzionali», a cura di Bernardi A., Napoli, pp. 45-61.
- Cannizzaro E., 2018, I valori costituzionali oltre lo Stato, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. 2/2018.
- Cannizzaro E., Bartoloni M. E., 2014, Commento all'art. 21 TUE, in «Trattati dell'Unione europea», a cura di Tizzano A., Milano, II ed., pp. 222-227.
- Cantaro A., 2006, Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato, in «L'ordinamento europeo, Vol. I, I principi dell'Unione», a cura di Mangiameli S., Milano.
- Capelli F., 1975, Norme nazionali posteriori confliggenti con quelle comunitarie, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 640-653.
- Capelli F., 1991, Portata ed efficacia delle direttive in materia fiscale, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 399-403.
- Capelli F., 1997, La sentenza della Corte di giustizia Ce sui terminali e la responsabilità dei datori di lavoro, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 129-130.
- Caponi G. *et al*, 2014, Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare fra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti, in «Federalismi.it», fasc. 24, 24 dicembre 2014.
- Caponi R., 2014, Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca, in «Giornale di diritto amministrativo», 5, pp. 469-478.
- Capotosti A., 1987, Questioni interpretative della attuale giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, in «Giurisprudenza costituzionale», I, pp. 3810-3824.
- Cappelletti M. - Pizzorusso A. (a cura di), 1982, L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano, Milano.
- Cappuccio L., 2008, La Corte costituzionale interviene sui rapporti tra convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione, in «Il Foro italiano», I, pp. 47-50.
- Capuano V., 2008, Sulla composizione dei contrasti tra la normativa italiana in materia di gioco e scommesse e il diritto comunitario: quale ruolo per la Consulta?, in «Giurisprudenza costituzionale», 1, pp. 457-472.
- Caranta R., 1990, Sull'obbligo dell'amministrazione di disapplicare gli atti di diritto interno in contrasto con disposizioni comunitarie, in «Il Foro amministrativo», pp. 1372-1386.
- Caranta R., 1992, La responsabilità oggettiva dei pubblici poteri per violazioni del diritto comunitario, in «Giurisprudenza italiana», I, Sez.

- I, pp. 1169-1186.
- Caravita B., 2015, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino.
- Caravita Di Toritto B., Condinanzi M., Morrone A., Poggi A. M., *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in «Federalismi.it», n. 14, 13 maggio 2020.
- Cardone A., 2005, *Tutela dei diritti, Costituzione europea e giustizia costituzionale*, in «Diritto Pubblico», pp. 410 ss.
- Cardone A., 2012, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano.
- Cardone A., 2015, *L'obliterazione dello stato di crisi: la Corte UE ri(con)duce le misure "non convenzionali" della BCE al diritto "ordinario" dei Trattati*, in «Giurisprudenza costituzionale», 4, pp. 1533 ss.
- Caretti P., 1979, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano.
- Carlassarre L., 2013, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, in «Costituzionalismo.it», fasc. 1/2013.
- Carnelutti A., 1992, *L'arrêt "Francovich Bonifaci". L'obligation des Etats membres de réparer les dommages causés par les violations du droit communautaire*, in «Revue du marché unique européen», pp. 187-192.
- Carnelutti F., 1960, *La Corte costituzionale sopra lo Stato?*, in «Rivista di diritto processuale», pp. 666 ss.
- Cartabia M. - Weiler J. H. H. (a cura di), 2000, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna.
- Cartabia M. - Witte B. de- Pérez Tremps P. (a cura di), 2005, *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch.
- Cartabia M., 1989, *Nuovi sviluppi nelle "competenze comunitarie" della Corte Costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», I, pp. 1012-1023;
- Cartabia M., 1990, *The Italian Constitutional Court and the Relationship between the Italian Legal System and the European Community*, in «Michigan Journal of International Law», pp. 173-203.
- Cartabia M., 1992, *Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni. (A proposito della sentenza "Francovich" della Corte di giustizia delle Comunità europee)*, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 505-519.
- Cartabia M., 1995, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano.
- Cartabia M., 1997, *Il processo costituzionale: l'iniziativa. Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di "doppia pregiudizialità", comunitaria e costituzionale*, in «Il Foro italiano», fasc. V, pp. 222-225.
- Cartabia M., 2007, *"Taking Dialogue Seriously". The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the Europea Union*, in «Jean Monnet Working Paper», 12/07, ora in Cartabia M.,

- 2009, Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously, in «European Constitutional Law Review», vol. 5, issue 1, pp. 5-31.
- Cartabia M., 2007, Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 3564-3574.
- Cartabia M., 2008, La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 1312-1318.
- Cartabia M., 2014, Commento all’art. 4, par. 2 TUE, in «Trattati dell’Unione europea», a cura di Tizzano A., Milano, II ed., pp. 23 ss.
- Cartabia M., Chieffi L., 2006, Art. 11, in «Commentario alla Costituzione», a cura di Bifulco R. - Celotto A. - Olivetti M., I, Utet, Torino.
- Cartabia M., Weiler J. H. H., 2000, L’Italia in Europa, profili istituzionali e costituzionali, Bologna.
- Caruso C., 2017, La Corte costituzionale riprende il “cammino comunitario”: invito alla discussione sulla sentenza n. 269/2017, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 18 dicembre 2017.
- Casolari F., 2014, EU Loyalty After Lisbon: an Expectation Gab To Be Filled, in «The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties», a cura di Rossi L. S. - Casolari F., Heidelberg, pp. 93-133.
- Cassese A., 1975, Lo Stato e la comunità internazionale (gli ideali internazionalistici del costituente), in «Commentario della Costituzione», a cura di Branca G., artt. 1-12, pp. 461 ss.
- Cassese S., 1999, Negoziazione e trasparenza e i procedimenti davanti alle Autorità indipendenti, in AA. VV., Il procedimento davanti alle Autorità Indipendenti, in «Quaderni del Consiglio di Stato», n. 5, Torino.
- Cassese S., 2008, Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - ordine comunitario e ordine globale, in «Giornale di diritto amministrativo», fasc. 10, pp. 1091-1092.
- Cassese S., 2009, I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale, Roma.
- Castelli L., 2021, Alla ricerca del “limite dei limiti”: il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti, in «Rivista AIC», fasc. 1/2021, pp. 454-486.
- Catalano N., 1964, Portata dell’art. 11 Cost. in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee, in «Foro italiano», I, pp. 465 ss.
- Catalano N., 1966, Osservazione a Corte costituzionale 27 dicembre 1965, n. 98, in «Foro italiano», Col. 8-12.
- Catalano N., 1976, Contrasto tra norme comunitarie e norme nazionali, autonome tra loro, in «Giustizia civile», IV, pp. 134-140.
- Catalano N., 1976, Sul rapporto tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, in «Giustizia civile», IV, pp. 124-129.
- Catalano N., 1983, La pericolosa teoria dell’“atto chiaro”, in «Giustizia

- civile», I, pp. 12-14.
- Catalano S., 2019, Doppia pregiudizialità una svolta “opportuna” della Corte costituzionale, in «Federalismi.it», fasc. 10, 22 maggio 2019.
- Catalano S., 2019, Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità. Osservazioni a margine dell’opportuna scelta compiuta con l’ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale, in «Osservatorio AIC», fasc. 4, 2 luglio 2019.
- Celotto A., 1992, Un ulteriore passo in avanti nell’affermazione della prevalenza del diritto comunitario (considerazioni in margine alla sentenza 18 aprile 1991, n. 168 della Corte Costituzionale), in «Giurisprudenza italiana», I, pp. 1651-1662.
- Celotto A., 2010, Venisti tandem! La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono “cogenti e sovraordinate”, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 382 ss.
- Celotto A., 2013, Il completamento degli “strumenti di dialogo” tra Corte costituzionale e Corte di Lussemburgo, in «www.giustiziamm.it», n. 12.
- Celotto A., Groppi T., 2004, Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», pp. 1309-1384.
- Cerri A., 2013, La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte, in «Giurisprudenza costituzionale», fasc. 4, pp. 2897-2901.
- Chiariello C., 2018, Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale, in «Consulta online», Studi 2018/II, pp 377-391.
- Chiti E., 2008, Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - i diritti di difesa e di proprietà nell’ordinamento europeo, in «Giornale di diritto amministrativo», pp. 1093-1095.
- Chiti M. P., 2008, La Consulta e il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso il concerto costituzionale europeo, in «Giornale di diritto amministrativo», pp. 961-967.
- Ciancio A., The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht’s Decision on the ECB’s public sector purchase program: an attempt to “break the toy” or a new starting point for the Eurozone?, in «Federalismi.it», n. 16, 24 maggio 2020;
- Ciaroni L., 2006, Autonomia privata e principio di non discriminazione, in «Giurisprudenza italiana», pp. 1816-1822.
- Claes M., 2005, Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las clausolas europeas en las Constituciones nacionales: evolucion y tipologia, in «Constitución europea y constituciones nacionales», a cura di Cartabia M. - Witte B. de - Pérez Tremps P., Tirant lo Blanch, pp. 123 ss.

- Claes M., 2006, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Hart.
- Claes M., 2013, *National Identity: Trump card or up for negotiation?*, in «National Constitutional Identity and European Integration», a cura di Saiz Arnaiz A. - Alcoberro Llivina C., Cambridge - Antwerp, pp. 109-140.
- Claes M., 2015, *The Primacy of EU Law in European and National Law*, in «The Oxford Handbook of European Union Law», a cura di Arnull A. - Chalmers D., Oxford, pp. 178-211.
- Claes M., Bonelli M., 2018, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in «European Constitutional Law Review», Vol. 14, n. 3, pp. 622-643.
- Cloots E., 2014, *Respecting linguistic identity within the EU's internal market: Las*, in «Common Market Law Review», pp. 623-645.
- Cloots E., 2015, *National Identity in EU Law*, Oxford University Press, New York.
- Codinanzi M., 2015, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare*, in «Costa/Enel. Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo», a cura di Nascimbene B., Milano, pp. 119-132.
- Colabianchi A., 1990, *Direttive comunitarie sugli appalti: efficacia diretta per la pubblica amministrazione*, in «Giustizia civile», I, pp. 8-10.
- Coli M., 2018, *The Associação Sindical dos Juizes Portugueses judgment: what role for the Court of Justice in the protection of EU values?*, in «Diritti comparati», 1 novembre 2018.
- Colvin C. M., 1992, *Irish Abortion Law and the Free Movement of Services in the European Community*, in «Fordham International Law Journal», pp. 476-526.
- Comazzetto G., 2018, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, in «Federalismi.it», fasc. 24/2018, 19 dicembre 2018.
- Conforti B., 1976, *Regolamenti comunitari, leggi nazionali e Corte Costituzionale*, in «Il Foro italiano», I, pp. 542-547.
- Conti R., 2008, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU: prima fermata verso Strasburgo*, in «Il Corriere giuridico», pp. 205-222.
- Conti R., 2018, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 25 gennaio 2018.
- Conti R., 2018, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, in «Rivista di diritti comparati», fasc. 1/2018, pp. 280-297.
- Cooper I., 2006, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in «Journal of Common Market

- Studies», vol. 44, no. 2, pp. 281-304.
- Coppel J., 1993, Individual Enforcement of Community Law: The Future of the Francovich Remedy, in «EUI Working Paper Law», n° 93/6, pp. 1-45.
- Coppel J., O'Neill A., 1992, The European Court of Justice: taking rights seriously?, in «Common Market Law Review», pp. 669 ss.
- Corongiu S., 2000, Corte dei conti italiana e procedimento di rinvio ex art. 234 CE, in «Diritto dell'Unione europea», pp. 687-690.
- Correra A., 2019, La violazione dei diritti fondamentali nel «quadro costituzionale» europeo, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», fasc. 1/2019, pp. 839-843.
- Costanza C. E., 1976, Regolamenti comunitari e norme nazionali nella sentenza n. 232 del 30 ottobre 1975 della Corte Costituzionale, in «Rivista di diritto europeo», pp. 132-140.
- Costanzo P. - Mezzetti L. - Ruggeri A., 2014, Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea, Torino.
- Cozzi A. O., 2018, Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della Carta europea dei diritti fondamentali, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 1 febbraio 2018.
- Cozzolino L., 2003, Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, in «La Corte costituzionale e le Corti d'Europa», a cura di Falzea P. - Spadaro A. - Ventura L., Torino, pp. 3-38.
- Craig P., 2010, The Classics of EU Law Revisited: CILFIT and Foto-Frost, in «The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty», a cura di Maduro M. P. - Azoulay L., Oxford pp. 185-191.
- Craig P., 2011, The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform, Oxford.
- Crisafulli V., 2015, La Costituzione e le sue disposizioni di principio (1952), in «Prima e dopo la Costituzione», Napoli.
- Crum B., 2005, Tailoring Representative Democracy into the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?, in «European Law Journal», pp. 452 ss.
- Cruz Vilaça J. da, Piçarra N., 1993, Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés Européennes?, in «Cahiers de Droit Européen», pp. 3-37.
- Cuesta Lopez V., 2010, The Lisbon Treaty's Provision on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy, in «European Public Law», 16, no. 1, pp. 123-138.
- Cupelli C., 2016, Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 419-446.

- Curtin D., 1993, The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, in «Common Market Law Review», 30, pp. 17-69.
- D'Aloia A., 2014, Europa e diritti: luci ed ombre dello schema di protezione multilevel, in «Il diritto dell'Unione europea», pp. 1 ss.
- D'Antone C., 1976, Illegittimità costituzionale conseguenziale e leggi di recezione di regolamenti comunitari, in «Il Foro italiano», V, pp. 249-255.
- Dani M., 2013, Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti, Cedam, Padova.
- Dani M., 2017, Una traiettoria teorica del costituzionalismo moderno, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4, pp. 887-896.
- Daniele L., 1987, Il Parlamento europeo dinanzi alla Corte di giustizia, in «Il Foro italiano», IV, pp. 316-324.
- Daniele L., 1990, Costituzione italiana ed efficacia nel tempo delle sentenze della Corte di giustizia comunitaria, in «Il Foro italiano», I, pp. 1855-1860.
- Daniele L., 1991, Parlamento europeo e Corte di giustizia: chi la dura la vince?, in «Il Foro italiano», 1/04, pp. 1-7.
- Daniele L., 1992, Corte Costituzionale e direttive comunitarie, in «Il Foro italiano», I, pp. 662-665.
- Daniele L., 2016, La triangolazione delle garanzie processuali fra diritto dell'Unione europea, CEDU e sistemi nazionali, in «Diritto penale contemporaneo».
- De Burca G., 2009, The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi, in «Jean Monnet Working Paper», 1/09.
- De Pasquale P., 2014, Commento all'art. 5 TUE, in «Trattati dell'Unione europea», a cura di Tizzano A., Milano, II ed., pp. 44-54.
- De Petris A., 2014, Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L'ordinanza del Tribunale Costituzionale Federale sulle Outright Monetary Transactions, «Federalismi.it», fasc. 4/2014, 19 febbraio 2014.
- De Sena P., D'acunto S., La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea, in «SIDIBlog», 14 maggio 2020.
- Dehousse R., 1994, Comparing National and EC law: the Problem of the Level of Analysis, in «American Journal of Comparative Law», Vol. 42, n. 4, pp. 761-781.
- Dehousse R., 2018, The Euro Crisis and Beyond: The Transformation of the European Political System, in «RSCAS, Policy Papers» 67, pp. 13.
- Della Cananea G., 2008, Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - un nuovo nomos per l'ordine globale, in «Giornale di diritto amministrativo», pp. 1102-1204.
- Della Carità A., Biancolli R., 2018, Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF:

- tutela degli interessi finanziari UE o depotenziamento della “Taricco”?, in «Corriere tributario», 28, pp. 2179-2186.
- Delledonne G., 2017, L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti, Napoli.
- Demuro G., 1987, La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari, in «Giurisprudenza costituzionale», I, pp. 2366-2395.
- Di Ciommo G., 1968, Chronique de jurisprudence italienne, in «Journal du droit international», pp. 364-366.
- Di Federico G., 2010, La sentenza Kucukdeveci e la vexata quaestio degli effetti diretti (orizzontali) delle direttive, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», II, pp. 1002-1010.
- Di Federico G., 2014, La libera circolazione degli avvocati nell'unione europea, tra abuso del diritto e identità nazionale. Il caso degli Abogados dinanzi alla Corte di giustizia, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 553-571.
- Di Federico G., 2015, Joined Cases 58 and 59/13, C-58/13 and C-59/13 Angelo Alberto Torresi and Pierfrancesco Torresi v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 17 July 2014, in «European Public Law», pp. 481-505.
- Di Federico G., 2017, L'identità nazionale nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Di Federico G., 2019, Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali, in «Quaderni costituzionali», fasc. 2/2019, pp. 333-357.
- Di Martino A., 2014, Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del Bverfg, in «Federalismi.it», fasc. 4/2014.
- Di Salvatore E., 2011, Il caso Sayn-Wittgenstein: ordine pubblico e identità costituzionale dello Stato membro, in «Quaderni costituzionali», pp. 435-437.
- Di Turi C., 1977, Ancora sul rapporto tra giurisdizioni nazionali e Corte comunitaria in tema di rinvio pregiudiziale ex art. 177 del Trattato di Roma, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 165-174.
- Dickmann R., 1992, Osservazioni sul regime dell'attività amministrativa statale di attuazione ed applicazione delle norme comunitarie alla luce della sentenza della Corte Costituzionale 168 del 1991, in «Diritto e società», pp. 549-563.
- Dobati E., Gratani A., 1997, Politica commerciale comune e illecito blocco dei fondi attuato nei confronti della ex Jugoslavia, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 136-137.

- Donati D., 1906, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino.
- Donati F., 1994, La motivazione nella sentenza n. 232 del 1989 ed il “bilanciamento” tra interessi nazionali ed interessi comunitari nel sindacato sui “controlimiti”, in «La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale», a cura di A. Ruggeri, Torino, pp. 494 ss.
- Donati F., 1995, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano.
- Donati F., 2010, La intangibilità del dettato costituzionale nazionale alla luce dei recenti sviluppi del processo di integrazione comunitaria, in «Lo Stato Costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli», a cura di Caretti P. - Grisolia C., Bologna, il Mulino, pp. 527 ss.
- Donati F., 2013, The Euro crisis, Economic Governance and Democracy in the European Union, in «Italian Journal of Public Law», fasc. 2/2013, pp. 129-156.
- Donati F., 2014, Commento agli Artt. 9, 10 e 11, in «Trattati dell’Unione europea», a cura di Tizzano A., Milano, II ed.
- Donati F., 2014, La crisi dell’Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia, in «Federalismi.it», fasc. 17/2014, 17 settembre 2014.
- Donati F., 2014, Trattato di Lisbona e democrazia nell’UE, in «Rivista AIC», n. 3/2014, 26 settembre 2014.
- Donati F., 2019, 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., 2020, I principi del primato e dell’effetto diretto del diritto dell’Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali, in «Federalismi.it», 29 aprile 2020.
- Donati F., 2020, La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?, in «Eurojus», fasc. 3, pp. 170 ss.
- Dougan M., 2011, In Defence of Mangold, in «A Constitutional Order of States, Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood», a cura di Arnall A. - Barnard C. - Dougan M. - Spaventa E., Oxford, pp. 219 ss.
- Dougan M., 2015, Judicial review of Member State action under the general principles and the Charter: Defining the ‘scope of Union Law’, in «Common Market Law Review», p. 1212 ss.
- Durante F., 1966, Diritto interno e diritto comunitario, in «Rivista di diritto internazionale», pp. 56-64.
- Dworkin R., 1978, *Taking Rights Seriously*, Cambridge.
- Editorial comments, 2006, Horizontal direct effect: A law of diminishing coherence, in «Common Market Law Review», 43, pp. 1-8.
- Editorial Comments, 2015, Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?, in «Common Market Law Review»,

- pp. 619-628.
- Editorial Comments, 2015, The EU's Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!, in «Common Market Law Review», Vol. 52, Issue 1, pp. 1-15.
- Editorial Comments, 2016, The Rule of Law in the Union, the Rule of Union Law and the Rule of Law by the Union: Three interrelated problems, in «Common Market Law Review», pp. 597-605.
- Editorial Comments, 2017, A way to win back support for the European project?, in «Common Market Law Review», Vol. 54, pp. 1-10.
- Editorial Comments, 2017, About Brexit Negotiations and Enforcement Action Against Poland: The EU's Own Song of Ice and Fire, in «Common Market Law Review», pp. 1309-1317.
- Eeckhout P., 2010, Bold Constitutionalism and Beyond, in «The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty», a cura di Maduro M. P. - Azoulai L., Oxford, pp 218-223.
- Eeckhout P., 2013, Human Rights and the Autonomy of EU Law: Pluralism or integration?, in «Current Legal Problems», vol. 66, pp. 169-202.
- Eijken H. van, 2012, Case C-391/09, Malgožata Runevic-Vardyn and Lukasz Pawel Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybes administracija and Others, Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011, in «Common Market Law Review», 49, Issue 2, pp. 809-826.
- Fabbrini F., 2009, Silent enim leges inter arma? La Corte Suprema degli Stati Uniti e la Corte di Giustizia europea nella lotta al terrorismo?, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», fasc. 3, pp. 591-634.
- Falsone M., 2011, Le deroghe al divieto di discriminazione per età: un pericoloso passe-partout?, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», II, pp. 928-937.
- Faraguna P., 2011, Il caso Sayn-Wittgenstein: la Corte di giustizia traccia un modello di “controlimiti europeizzati”?, in «Quaderni costituzionali», pp. 437-440.
- Faraguna P., 2015, Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale, Milano.
- Faraguna P., 2015, Il caso Gauweiler sulle OMT alla Corte di giustizia: L'Avvocato generale porge l'altra guancia al BVerfG, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 16 gennaio 2015.
- Faraguna P., 2016, Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica, in «Costituzionalismo.it», fasc. 3/2016.
- Faraguna P., 2017, La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunai costituzionali, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 567-600.

- Faraguna P., 2018 Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale, in «Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione», a cura di Cortese F. - Caruso C. - Rossi S., Milano, pp. 63-97.
- Faraguna P., 2018, Constitutional Rights First: The Italian Constitutional Court fine-tunes its “Europarechtsfreundlichkeit”, in «Verfassungsblog», 14 marzo 2018.
- Faraguna P., Perini P., 2016, L'insostenibile imprescrittibilità del reato. La Corte d'Appello di Milano mette la giurisprudenza “Taricco” alla prova dei controlimiti, in «Diritto penale contemporaneo».
- Fasone C., 2018, Violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale e ricorso per inadempimento: verso un sistema di giustizia costituzionale “composito” nell'Unione? (Prime riflessioni a partire dalla sentenza Commissione c. Francia, C-416/17), in «diritticomparati.it», 3 dicembre 2018.
- Favara F., 1976, I regolamenti comunitari tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee, in «Rassegna dell'avvocatura dello Stato», I, pp. 915-919.
- Favilli C., 2008, La non discriminazione nell'Unione europea, Bologna.
- Fedozzi P., 1933, Introduzione al diritto internazionale, II ed., Padova.
- Felicioni S., 2018, La pronuncia di una Corte costituzionale non può incidere sull'obbligo dei giudici di ultima istanza di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», fasc. 1/2018, pp. 219-226.
- Ferraiuolo G., 2006, Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?, in «Giurisprudenza costituzionale e principî fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni», a cura di Staiano S., Torino, pp. 691-727.
- Ferrari Bravo L., 1983, International and Municipal Law: the Complementarity of Legal Systems, in «The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory», a cura di Macdonald R. St. J. - Johnston D. M., The Hague-Boston-Lancaster, pp. 715 ss.
- Ferrari Zumbini A., 2020, La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria, in «DPCE Online», 13 maggio 2020.
- Ferraro F., 2012, La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per la violazione del diritto dell'Unione, Milano.
- Fois P., 1972, La problematica degli accordi degli Stati membri nella sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 31 marzo 1971, in «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», pp.

432-449.

- Fontanelli F., 2014, The Implementation of European Union Law by Member States Under Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights, in «Columbia Journal of European Law», pp. 194 ss.
- Fortunato S., 2018, I rapporti tra obbligo di rinvio pregiudiziale e giudizio di costituzionalità: il caso italiano dei giochi d'azzardo, in «Il Foro italiano», IV, pp. 434-442.
- Fumagalli L., 2000, La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario, Milano.
- Fumagalli L., 2014 Commento all'art. 3 TUE, in «Trattati dell'Unione europea», a cura di Tizzano A., Milano, II ed., pp. 11-14.
- Fumagalli L., 2014, Commento all'art. 1 TUE, in «Trattati dell'Unione europea», a cura di Tizzano A., Milano, II ed., pp. 7-11.
- Fumagalli Meraviglia M., 1976, Ancora sul conflitto fra normativa CEE e normativa nazionale, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 500-503.
- Fuss E. W., 1964, Rechtssatz und Einzelakt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in «Neue Juristische Wochenschrift», 945 ss.
- Gaja G., 1990, New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law, in «Common Market Law Review», pp. 83-95.
- Gaja G., 1991, La sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 1989 e i «controlimiti» alla superiorità del diritto comunitario, in AA.VV., La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario, Milano.
- Gaja G., 2006, La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario, in «La dimensione internazionale e europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale», a cura di Daniele L., Napoli, pp. 269 ss.
- Gaja G., 2015, Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?, in «Rivista di diritto internazionale», pp. 148 ss.
- Gaja G., 2018, Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e norme dell'Unione europea, in «Rivista di Diritto Internazionale», fasc. 4/2018, pp. 1035 ss.
- Gaja G., Adinolfi A., 2014, Introduzione ad uno studio del diritto dell'Unione europea.
- Galetta D. U., 2020, Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronunzia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze, in «Federalismi.it.», 7 maggio 2020, pp. 166 ss.
- Gallo F., 2017, Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco, in «Diritto dell'Unione Europea», pp. 249-277.
- Gallo F., 2019, Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale

- e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018, in «Rivista AIC», fasc. 1/2019, 4 marzo 2019.
- Gemma G., 1976, Una nuova giurisprudenza per il superamento dei dogmi dello stato nazionale, in «TEMI - Rivista di giurisprudenza italiana», pp. 157-168.
- Gemma G., 1984, Un'opportuna composizione di un dissidio, in «Giurisprudenza costituzionale», I, pp. 1222-1234.
- Gennusa M. E., 2005, Valori costituzionali versus libertà fondamentali: la dignità umana vista dal Lussemburgo, in «Quaderni costituzionali», pp. 174 ss.
- Gennusa M. E. 2010, Un'eccezione alla necessaria applicazione del diritto comunitario?, in «Quaderni costituzionali», pp. 379 ss.
- Gentili M. P., 2011, Parità di trattamento e discriminazione in ragione dell'età nella giurisprudenza comunitaria, in «Giurisprudenza italiana», pp. 2099-2105.
- Gérard P., Verrijdt W., 2017, Belgian Constitutional Court Adopts National Identity Discourse, in «European Constitutional Law Review», fasc. 13/2017, pp. 182-205.
- Ghera F., 2008, Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario), in «Il Foro italiano», I, pp. 50-54.
- Gianniti L., 2018, I Costituenti e l'Europa, in «Federalismi.it», 1 agosto 2018.
- Girino E., 1985, Portata e interpretazione del diritto comunitario nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 567-597.
- Goldoni M., 2017, Lo Stato della costituzione cosmopolita, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4, pp. 897-906.
- Grabewarter C., 2010, National Constitutional Law Relating to the European Union, in «Principles of European Constitutional Law», a cura di Bogdandy A. von - Bast J., 2° ediz., pp. 83 ss.
- Gradoni L., 2018, Incontro al limite, in «SIDIblog», 29 gennaio 2018.
- Grasso G., 2012, Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione, Napoli.
- Grisolia M. C., 2002, L'accesso diretto alla Corte costituzionale: un'ipotesi da ripensare nella prospettiva europea, in «Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione», a cura di Malfatti E. - Romboli R. - Rossi E. Torino, pp. 690 ss.
- Grossi P., 2006, Storicità del diritto, Napoli.
- Grosso E., 2004, «Ad impossibilia nemo tenetur»: la Corte detta al giudice rigorosi confini per la configurabilità del reato di ingiustificato

- trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato, in «Giurisprudenza costituzionale», I, pp. 97-105.
- Guariniello R., 1997, La sentenza della Corte di giustizia sulla sicurezza del lavoro ai videoterminali: insegnamenti e ripercussioni, in «Il Foro italiano», IV, pp. 3-4.
- Guarnier T., 2009, La Corte costituzionale: “organo giurisdizionale” dinnanzi al suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea. Contraddizione, apertura o “dissociazione”?, in «Giurisprudenza italiana», pp. 40-47.
- Guarnier T., 2013, Rinvio pregiudiziale interpretativo e giudizio di legittimità costituzionale. Nuovi scenari e nuove prospettive nel crocevia sopranazionale, in «Diritto e società», fasc. 2, pp. 237-289.
- Guastaferrò B., 2012, Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e «controlimiti europeizzati», in «Quaderni Costituzionali», fasc. 1/2012, pp. 152-155.
- Guastaferrò B., 2013, La corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull’ordinanza n. 207 del 2013, in «Forum di Quaderni Costituzionali».
- Guastaferrò B., 2013, Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali, Torino.
- Guastini R., 2014, La sintassi del diritto, Torino.
- Guazzarotti A., 2007, Competizione tra giudici nazionali e intervento della Corte di giustizia, in «Giurisprudenza costituzionale», 4, pp. 2788-2794.
- Guazzarotti A., 2007, La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell’art. 117, comma 1, Cost., in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 3574-3579;
- Guazzarotti A., 2017, Rafforzare il costituzionalismo al di là della geopolitica, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4, pp. 907-918.
- Guazzarotti A., 2017, Un “atto interruttivo dell’usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sent. n. 269/2017, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 18 dicembre 2017.
- Guella F., 2018, Tagli stipendiali e indipendenza della magistratura in Portogallo: temporaneità, sostenibilità e non selettività per bilanciare convergenza finanziaria e Unione “di diritto”, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», n. 2, pp. 499-508;
- Guggenheim P., 1948, Lehrbuch des Völkerrechts, unter Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis, Vol. I, Basel, Verl. F. Recht u. Gesellschaft.
- Guggenheim P., 1967, Traité de droit international public, Geneve.
- Haberle P., 1994, I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo, in «La democrazia alla fine del secolo», a

- cura di Luciani M., Roma, 1994.
- Halamai G., 2017, The Hungarian Constitutional Court and Constitutional Identity, in «Verfassungsblogblog», 10 gennaio 2017.
- Halberstam D., 2008, Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States, in «University of Michigan Public Law Working Paper».
- Halberstam D., 2015, “It’s the Autonomy, Stupid!” A modest defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward, in «German law journal», Vol. 16, Issue 1, pp. 105 ss.
- Hartley T. C., 1992, The European Court and the EEA, in «International and Comparative Law Quarterly», pp. 841-848.
- Hegel G. W., 1965, Lineamenti di filosofia del diritto (1821), Bari, 1965.
- Holdgaard R., Elkan D., Schaldemose G. K., 2018, From co-operation to collision: the ECJ’s Ajos ruling and the Danish Supreme Court’s refusal to comply, in «Common Market Law Review», pp. 17-53.
- Huber P. M., 2008 Offene Staatlichkeit: Vergleich, in «Handbuch Ius Publicum Europaeum», a cura di Bogdandy A. von - Cruz Villalón P. - Huber P.M., Vol. II, Müller Verlag.
- Iadicicco M. P., 2014, Il precariato scolastico tra Giudici nazionali e Corte di Giustizia: osservazioni sul primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana nell’ambito di un giudizio di legittimità in via incidentale, in «Osservatorio AIC».
- Iannone C., 2014, Commento all’art. 4 TUE, in «Trattati dell’Unione europea», a cura di Tizzano A., Milano, II ed., pp. 28 ss.
- Iermano A., 2015, Il favor della Corte di giustizia dell’Unione europea per gli abogados italiani: note a margine della sentenza Torresi del 17 luglio 2014, in «Studi sull’integrazione europea», n. 1, pp. 135-155.
- Ingravallo I., 2015, Interpretazione del diritto europeo e sovranità degli Stati membri, in «Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale e dell’Unione europea», a cura di Di Stefano A., Torino, pp. 203-222.
- Ipsen H. P., 1975, BVerfG versus EuGH re “Grundrechte” - Zum Beshluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts von 29. Mai 1974, in «Europarecht», pp. 11 ss.
- Itzcovich G., 2008, L’interpretazione del diritto comunitario, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», pp. 442 ss.
- Itzcovich G., 2009, Ordinamento giuridico, pluralismo giuridico, principi fondamentali. L’Europa e il suo diritto in tre concetti, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», fasc. 1/2009, pp. 34-60.
- Itzcovich G., 2017, Libertà sociale e Stato Nazione: una relazione problematica, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4, pp. 919-926.

- Jacobs F. G., 1992, Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court?, in «Constitutional Adjudication in European Community and National Law», a cura di Curtin D. M. - O'Keeffe D., Dublino, 1992, pp. 25-32.
- Jacqué J. P., 1986, Recours en annulation, campagne d'information pour l'élection du Parlement européen, in «Revue trimestrielle de droit européen», pp. 500-511.
- Jacqué J. P., 2010, Les Verts v The European Parliament, in «The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty», a cura di Maduro M. P. - Azoulai L., Oxford, pp. 316-323.
- Jaklic K., 2014, Constitutional Pluralism in the EU, Oxford University Press, Oxford.
- Jellinek G., 1880, Die Rechtliche Natur der Staatenverträge. Ein Beitrag zur juristischen Construction des Völkerrechts, Wien, Hölder.
- Joussen J., 2001, L'interpretazione (teleologica) del diritto comunitario, in «Rivista critica del diritto privato», p. 491 ss.
- Kelemen D., 2016, On the Unsustainability of Constitutional Pluralism, in «Maastricht Journal of European and Comparative Law», Vol. 23, pp. 136-150.
- Kelemen K., 2017, The Hungarian Constitutional Court and The Concept of National Constitutional Identity, in «Janus - Diritto e Finanza», no. 15-16/2017, pp. 23-33.
- Kelsen H., 1920 Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrecht, Tübingen.
- Kelsen H., 1936, La transformation du droit international en droit interne, in «Revue générale de droit public», pp. 4 ss.
- Kelsen H., 1952, Principles of International Law, New York.
- Klamert M., 2014, The Principle of Loyalty in EU Law, Oxford
- Kokott J., Sobotta C., 2012, The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?, in «The European Journal of International Law», Vol. 23, n. 24, pp. 1015-1024.
- Komarek J., 2013, The Place of Constitutional Courts in the EU, in «European Constitutional Law Review», pp 420 - 450.
- Konstadinides T., 2011, 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», pp. 781 ss.
- Konstadinides T., 2019, Judicial independence and the Rule of Law in the context of non-execution of a European Arrest Warrant: LM, in «Common Market Law Review», Vol. 56, n°3, pp. 743-769.
- Korenov D., 2013, On Policing Article 2 TEU Compliance - Reverse

- Solange and Systemic Infringements Analyzed, in «Polish Yearbook of International Law», 33, pp. 145 ss.
- Kostoris R. E., 2018, *Processo penale e paradigmi europei*, Torino;
- Kraus H., 1953, Das Erfordernis struktureller Kongruenz zwischen der Verfassung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und dem Grundgesetz, in *Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik (a cura di)*, «Der Kampf um den Wehrbeitrag», II, München, pp. 545 ss.
- Krenn C., 2015, *Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: a Path to ECHR Accession after Opinion 2/13*, in «German Law Journal», Special Section Opinion 2/13, Vol. 16, pp. 147 ss.
- Krisch N., 2010, *Beyond Constitutionalism: the Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford.
- Krunke H., Baumbach T., 2019, *The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance*, in «National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law», a cura di Albi A. - Bardutzky S., Berlino-Heidelberg.
- Kumm M., 1999, *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, in «Common Market Law Review», pp. 351-386.
- Kumm M., 2005, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, in «European Law Journal», Vol. 11, n. 3, pp. 262 - 307.
- Kunz J. L., 1929, *Staatenverbindungen*, Kohlhammer, Stuttgart.
- Lamandini M., Ramosmunoz D., *Monetary policy judicial review by “hysteron proteron”?* In praise of a judicial methodology grounded on facts and on a sober and neutral appraisal of (ex ante) macro-economic assessments, in «EU Law Live», 20 maggio 2020.
- Lang A., 1992, *L'accordo sullo spazio economico europeo e la compatibilità col diritto comunitario*, in «Diritto del commercio internazionale», pp. 575-599.
- Lasson A., 1967, *Prinzip und Zukunft des Völkerrecht*, Herzt, Berlin.
- Lavranos N., 2010, *Revisiting Article 307 EC: The untouchable core of fundamental European constitutional law values*, in «Shaping rule of law through dialogue: international and supranational experiences», a cura di Fontanelli F. - Martinico G. - Carrozza P., Groningen, pp. 122 ss.
- Lizzerini N., 2010, *Effetti diretti orizzontali dei principi generali... ma non delle direttive che li esprimono? La sentenza della Corte di giustizia nel caso Küçükdeveci*, in «Rivista di diritto internazionale», pp. 443-449.
- Lenaerts K., 1983, *La modulation de l'obligation de renvoi préjudiciel*, in

- «Cahiers de droit européen», pp. 471-500.
- Lenaerts K., 2000, Fundamental Rights in the European Union, in «European Law Review», pp. 575 ss.
- Lenaerts K., 2010, The Basic Constitutional Charter of a Community Based on the Rule of Law, in «The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty», a cura di Maduro M. P. - Azoulai L., Oxford, 2010, pp. 295-315.
- Lenaerts K., 2012, Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights, in «EuConst», pp. 375 ss.
- Lenaerts K., 2018, The ECHR and the CJEU: creating Synergies in the Field of Fundamental Rights Protection, in «Solemn hearing for the opening of the Judicial Year 26 January 2018».
- Lenaerts K., Cambien N., 2009, The Democratic Legitimacy of the EU after the Treaty of Lisbon, in «European constitutionalism beyond Lisbon», a cura di Wouters J. - Verhey L. - Kiiver P., Antwerp, pp.185 ss.
- Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J. a., 2011, The role of general principles of EU law, in «A Constitutional Order of States, Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood», a cura di Arnull A. - Barnard C. - Dougan M. - Spaventa E., Oxford, pp. 179-197.
- Lock T., 2011, Taking National Courts more seriously? Comment on Opinion 1/09, in «European Law Review», n. 4, pp. 576-588.
- Loiodice A., 1964, La legge di esecuzione di un trattato internazionale nel sistema delle fonti normative, in «Rassegna di diritto pubblico», II, pp.1120-1138.
- Lombardi R., 2000, Progetti pubblici e privati da sottoporre alla valutazione di impatto ambientale e potere discrezionale degli Stati membri, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», pp. 240-246.
- Longo E., 2018, Gli effetti indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. 2/2018.
- Lorenz N., 1990, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt.
- Losanna M., 2014, La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale: il diritto costituzionale (processuale) si piega al dialogo fra le Corti, in «Rivista AIC», fasc. 1/2014, 24 gennaio 2014.
- Loughlin M., 2014, Constitutional Pluralism: An Oxymoron, in «Global Constitutionalism», vol. 3, pp. 9-30.
- Louis J., 1975, Sur le thème: recours constitutionnel et primauté du droit communautaire, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 3227-3238.
- Luciani M., 1992, La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea, in «Politica del diritto», pp. 557 ss.
- Luciani M., 2002, Il lavoro autonomo della prostituta, in «Quaderni

- Costituzionali», pp. 398 ss.
- Luciani M., 2008, Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale, in «Il Corriere giuridico», pp. 201-205.
- Luciani M., 2017, 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, pp. 63-87.
- Luciani M., 2017, Intelligenti Pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo, in «Rivista AIC», fasc. 1/2017.
- Luciani M., 2018, Il futuro dell'Europa. Note a margine, in «Nomos».
- Lugato M., 1990, La limitazione nel tempo degli effetti delle pronunce di invalidità di regolamenti comunitari nel giudizio della Corte costituzionale, in «Giustizia civile», I, pp. 322-325.
- Lupo N., 2013, National Parliaments in the European Integration Process: Re-aligning Politics and Policies, in «Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process», a cura di Cartabia M. - Lupo N. - Simoncini A., Bologna.
- Lupo N., 2016, La primauté del diritto dell'UE e l'ordinamento penale nazionale (Riflessioni sulla sentenza Taricco), in «Diritto penale contemporaneo».
- Lupo N., 2019, Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa, in «Federalismi.it», 10 luglio 2019.
- Lupo N., 2020, L'art. 11 come "chiave di volta" della costituzione vigente, in «Rassegna Parlamentare», fasc. 3, pp. 379-418.
- MacCormick N., 1993, Beyond the Sovereign State, in «Modern Law Review», pp. 1 ss.
- MacCormick N., 1999, Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth, Oxford.
- Maduro M. P., 2003, Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action, in «Sovereignty in Transition», a cura di Walker N., Oxford, Hart Publishing, 2003.
- Maduro M. P., 2012, Three Claims of Constitutional Pluralism, in «Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond», a cura di Avbelj M. - Komárek J., Oxford, 2012, pp. 67-84.
- Maduro M. P., 2020, Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court, in «Verfassungsblog», 6 maggio 2020.
- Maduro M. P., Witte B. de, Kumm M., 2012, The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a

- Fiscal Crisis, in «RSCAS, Policy Papers», 2012/08.
- Magagni M., 1977, Corte Costituzionale, giudice ordinario e conflitto fra norme comunitarie e norme nazionali posteriori, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», pp. 360-373.
- Maier F. C., 2010, Multilevel Constitutionalism Jurisdiction, in «Principles of European Constitutional Law», a cura di Bogdandy A. von - Bast J., 2° ediz., Oxford, pp 399-439.
- Majone G., 1998, Europe's Democratic Deficit: The Question of Standard, in «European Law Journal», pp. 5 ss.
- Maltese D., 1974, Regolamenti comunitari, riserva di legge e garanzie costituzionali, in «Giurisprudenza italiana», I, pp. 865 ss.
- Maltese D., 1975, Problemi dell'ordinamento comunitario e limiti di costituzionalità del sistema. Osservazioni sulla sentenza n. 183 del 1973 della Corte Costituzionale, in AA. VV., Studi in onore di Manlio Uda. Diritto internazionale - Storia delle relazioni internazionali, tomo I, pp. 463-491.
- Manacorda S., 2015, Per la Corte di giustizia le frodi gravi in materia di IVA si prescrivono troppo in fretta: note minime a prima lettura della sentenza "Taricco", in «Archivio penale», n. 3/2015, pp. 867 ss.
- Mancini F., 1990, Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, in «Rivista di diritto europeo», pp. 229-240.
- Manes V., 2012, Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali, Roma.
- Manes V., 2016, La svolta Taricco e la potenziale "sovversione di sistema": le ragioni dei controlimiti, in «Diritto penale contemporaneo».
- Maresca M., 1984, Prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, in «Diritto e pratica tributaria», II, pp. 1073-1082.
- Marinelli M., 2002, Il problematico dialogo tra giudice nazionale e giudice comunitario in tema di contratti stipulati da un agente non iscritto all'albo, in «Europa e diritto privato», pp. 1037-1051.
- Martinico G., 2009, L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo, Napoli.
- Martinico G., 2012, Multiple Loyalties and Dual Preliminarity: the Pains of Being a Judge in a Multilevel Legal Order, in «International Journal of Constitutional Law», Volume 10, Issue 3, pp. 871-896.
- Martinico G., 2013, The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process. The frustrating Knot of Europe, New York - Abingdan.
- Martinico G., 2014, Il caso A. c. B. e il suo impatto sul rapporto fra Corti: un diritto per tre giudici, in «Quaderni costituzionali», pp. 950-953.
- Martinico G., 2016, Building Supranational Identity: Legal Reasoning and Outcome in Kadi I and Opinion 2/13 of the Court of Justice, in «Italian Journal of Public Law», fasc. 2/2016.

- Martinico G., 2018, Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», fasc. 3/2018.
- Martinico G., Pollicino O., 2008, Between Constitutional Tolerance and Judicial Activism: the ‘Specificity’ of European Judicial Law, in «European Journal of Law Reform», Vol. X, n. 1, pp. 97-125.
- Martinico G., Repetto G., 2019, Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath, in «European Constitutional Law Review», 15/2019, pp. 1-21.
- Mastroianni R., 2014, La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?, in «Giurisprudenza Costituzionale», fasc. 5/2014, pp. 4089-4101.
- Mastroianni R., 2015, Arena, Free movement of lawyers and the Torresi judgment: a bridge too far?, in «European Constitutional Law Review», Vol. 11, pp. 373-388.
- Mastroianni R., 2016, La garanzia dei valori nell’azione esterna e il ruolo della Corte di giustizia, in «I valori dell’Unione europea e l’azione esterna», a cura di Sciso E. - Baratta R. - Morviducci C., Torino.
- Mastroianni R., 2016, Supremazia del diritto dell’Unione e “controlimiti” costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco, in «Diritto penale contemporaneo».
- Mastroianni R., 2017, La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di “controlimiti” costituzionali: è un vero dialogo?, in «Federalismi.it», Editoriale, 5 aprile 2017.
- Mastroianni R., 2018, Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant’Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. n. 1/2018.
- Mastroianni R., 2018, L’art. 11 Cost. preso sul serio, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», Editoriale, 3/2018.
- Maugeri A. M., 2011, La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per la violazione di obblighi comunitari ex artt. 11 e 17 Cost.: si aprono nuove prospettive?, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», pp. 1133-1154.
- Mazák J., Moser M. K., 2013, Adjudication by reference to general principle of EU law: A second look at the Mangold case law, in «Judging Europe’s Judges: Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice», a cura di Adams M. - Waele H. de - Meeusen J. - Straetsman G., London, pp. 61-86.
- Mazziotti Di Celso M., 1964, Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell’ENEL, in «Giurisprudenza costituzionale», p. 444 ss.

- Mazziotti Di Celso M., 1965, Commento alla sentenza n. 98 del 1965 della Corte costituzionale, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 1336 ss.
- Melica L., 2018, The Unconstitutional development of the European Legal Framework, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», fasc. 3/2018, pp. 581-630.
- Mengozzi P., 1974, Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario?, in «Rivista di diritto internazionale», pp. 708-729.
- Mengozzi P., 2010, The EC External Competencies: From the ERTA Case to the Opinion in the Lugano Convention, in «The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty», a cura di Maduro M. P. - Azoulai L., Oxford, pp. 213-217.
- Mengozzi P., 2014, Commento all'art. 12 TUE, in «Trattati dell'Unione europea», a cura di Tizzano A., Milano, II ed., pp. 108-117.
- Mengozzi P., 2016, La Corte di giustizia dell'Unione europea e il diritto nazionale degli Stati membri, in «Il Diritto dell'Unione europea», pp. 167 ss.
- Mengozzi P., 2018, Il rispetto del principio di legalità, la Corte di Giustizia e il controllo delle funzioni tecniche della Banca Centrale Europea, in «Freedom, Security & Justice: European Legal Studies», fasc. 1, pp. 132 ss.
- Mengozzi P., 2018, Norme costituzionali e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un'incomprensione temporanea tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia?, in «Studi sull'integrazione europea», 3, pp. 675-690.
- Merlini S., 1971, La corte costituzionale e il Concordato, in «Quale giustizia», pp. 241 ss.
- Mertens de Wilmars J., 1985, Reflexions sur les méthodes d'interpretation de la Cour de justice des Communautés européennes, in «Cahiers de droit européen», pp. 8 ss.
- Miele M., 1951, La Costituzione italiana e il diritto internazionale, Milano.
- Migliazza A., 1964, La nazionalizzazione dell'energia elettrica e il diritto delle comunità europee, in «Foro padano», IV, col. 17-22.
- Migliazza A., 1964, Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri, Milano.
- Migliazza A., 1966, Giudizio di legittimità costituzionale e giudizio innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, in «Rivista di diritto processuale», pp. 308-319.
- Miglio A., 2018, Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea, in «Diritti umani e diritto internazionale», Vol.12, n. 2, pp. 421-431.

- Millet F. X., 2011, La “question prioritaire de constitutionnalité” e il dialogo a singhiozzo tra giudici in Europa, in «Giornale di diritto amministrativo», pp. 139-148.
- Mirkine-Guetzevich B., 1948, Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, in «Revue générale de droit international public», pp. 375-386.
- Mobilio G., 2015, Dal caso Taricco al redde rationem tra Corte di giustizia e Corte costituzionale, in «Quaderni Costituzionali», 4/2015, pp. 1009-1012.
- Möllers C., 2011, German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances, in «European Constitutional Law Review», Issue 1, pp. 161-167.
- Monaco R., 1932, Solidarietà e teoria dell'istituzione nella dottrina del diritto internazionale, in «Archivio Serafini», 108/1, pp. 221 ss.
- Monaco R., 1963, I principi di interpretazione seguiti dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, in «Rivista di diritto europeo», pp. 3 ss.
- Monaco R., 1964, Diritto comunitario e diritto interno davanti alla Corte costituzionale, in «Giurisprudenza italiana», I, pp. 1312 ss.
- Monaco R., 1967, Diritto delle Comunità europee e diritto interno, Milano.
- Monaco R., 1973, I regolamenti comunitari e la Costituzione italiana (a proposito della sentenza n. 183 del 1973 della Corte Costituzionale), in «Annuario di diritto comparato e di studi legislativi», pp.1-13.
- Monaco R., 1974, La costituzionalità dei regolamenti comunitari, in «Foro italiano», I, 1, pp. 315-323;
- Monaco R., 1975, Norma comunitaria e norma di legge interna successiva, in «Il Foro italiano», I, pp. 2662-2666.
- Monaco R., Limiti della sovranità dello Stato e organizzazioni internazionali, in AA.VV., Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi, Milano, pp. 539 ss.
- Moravcsik A., 2002, In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing the Legitimacy of the European Union, in «Journal of Common Market Studies», pp. 603 ss.
- Morbidegli G., 2001, La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario, in «Il diritto dell'Unione europea», a cura di Predieri A. - Tizzano A., Milano, pp. 1 ss.
- Morbidegli G., 2001, Sul regime amministrativo amministrativo delle autorità indipendenti, in «Scritti di diritto pubblico dell'economia», Quaderno Cesifin n. 6, Torino.
- Morbidegli G., 2005, Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte di Lussemburgo), relazione al

- seminario su Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti, svolto in Roma 8 ottobre 2005, in «giustamm.it».
- Morelli G., 1967, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova.
- Mori P., 1985, *La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale sui rapporti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, pp. 773-788.
- Mori P., 1992, *Novità in tema di tutela dei singoli nei confronti dello Stato inadempiente a direttive comunitarie: il caso Francovich e Bonifaci*, in «Giustizia civile», II, pp. 513-526.
- Mori P., 2017, *Taricco II o del primato della Carta dei diritti fondamentali e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*, in «Diritto dell'Unione Europea - Osservatorio europeo», 31 dicembre 2017.
- Morrone A., 2008, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in «Enciclopedia del diritto». Annali II, t. 2.
- Morrone A., 2018, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in «Federalismi.it», 24 ottobre 2018.
- Morviducci C., 2013, *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: un percorso non ancora concluso*, in «Studi sull'integrazione europea», 3, p. 487-506.
- Mottese E., 2013, *La protezione dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il caso Schmidberger*, in «Diritto internazionale. Casi e materiali», a cura di Sapienza R., Torino, pp. 42-49.
- Mouffe C., 2007, *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Milano.
- Napoletano G., 1985, *Diritto comunitario e diritto italiano nella sentenza no. 170-84 della Corte Costituzionale*, in «Comunicazioni e studi», pp. 353-395;
- Nascimbene B., Anrò I., 2017, *La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia: nuove sfide, nuove prospettive*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», fasc. 2/2017, pp. 323 ss.
- Nascimbene B., Sanna C., 2014, *Commento all'art. 6 TUE*, in «Trattati dell'Unione europea», a cura di Tizzano A., Milano, II ed., pp. 54-70.
- Nash J. R., 2003, *Examining the Power of Federal Courts to Certify Questions of State Law*, in «Cornell Law Review», vol. 88, issue 6, pp. 1672-1749.
- Neville Brown L., 1984, *Air Hostesses and Discriminating Employers*, in «The Modern Law Review», pp. 692-703.
- Nisticò M., 2018, *Limiti e prospettive del circuito di tutela su più livelli dei diritti fondamentali*, in «Costituzionalismo.it», fasc. 1/2018.
- Nocerino-Grisotti A., 1979, *Note sull'inserimento e la qualificazione della*

- normativa comunitaria derivata nell'ordinamento italiano, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 23-43.
- O'Leary S., 1992, The Court of Justice as a Reluctant Constitutional Adjudicator: An Examination of the Abortion Information Case, in «European Law Review», pp. 138-157.
- Olivito E., 2013, Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?, in «Costituzionalismo.it», 3/2013, pp. 18.
- Pace A., 2008, La sentenza Granital, ventitrè anni dopo, in AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, Milano.
- Pace L. F., Il BVerG e la sentenza sul programma PSPP: “c'è della logica in questa follia”? Il prevedibile “rientro” della “crisi istituzionale” annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020, in «Federalismi.it», 27 maggio 2020.
- Pajno S., 2001, *L'integrazione comunitaria e il parametro di legittimità*, Torino.
- Paladin L., 1964, Il sindacato della Corte costituzionale sull'utilità della legge, in «Giurisprudenza costituzionale», 1964, pp. 145 ss.
- Panico G., 1974, La legittimità costituzionale della normativa comunitaria di effetto diretto: luci ed ombre della sentenza c.c. 183/73, in «Rivista di diritto europeo», pp. 201-233.
- Paris D., 2015, Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU, in «European Constitutional Law Review», Vol. 11, pp. 389-407.
- Paris D., 2018, Limiting the 'Counter-Limits'. National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of EU Law, in «Constitutional Adjudication in Europe Between Unity and Pluralism (special Issue of the Italian Journal of Public Law, vol 10, no. 2, 2018)», a cura di Faraguna P. - Fasone C. - Piccirilli G., pp. 205 ss.
- Parodi M., 2018, Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses, in «European Papers», Vol. 3, n. 2, pp. 985-992.
- Passchier R., Stremmer M., 2016, Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision, in «Cambridge Journal of International and Comparative Law», Vol. 5, Issue 2, pp. 337-362.
- Pau G., 1968, Le norme di diritto internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza, in «Rivista di diritto internazionale», pp. 249 ss.
- Pavoni R., 1999, UN Sanctions in EU and National Law: The Centro-Com Case, in «International and Comparative Law Quarterly», pp. 582-612.

- Payandeh M., 2011, Constitutional Review of EU Law After Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, in «Common Market Law Review», Issue 1, pp. 9-38.
- Payandeh M., 2017, The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court Repositioning the Court within the European Constitutional Architecture, in «European Constitutional Law Review», vol. 13, 414.
- Pech L., Platon S., 2018, Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case, in «Common Market Law Review», pp. 1827-1854.
- Pedrini F., 2012, Le “cautele” di Karlsruhe in ordine al Fondo “salva Stati” (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012), in «Quaderni costituzionali», pp. 894-897.
- Pellegrini D., 2016, L’adesione dell’unione europea alla CEDU oltre il parere 2/13 CGUE, in «Federalismi.it», 7/9/2016.
- Perassi T., 1922, Introduzione alle scienze giuridiche, Napoli.
- Perassi T., 1952, La Costituzione e l’ordinamento internazionale, Milano.
- Perassi T., 1958, Teoria e dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale (1917), in Id., Scritti giuridici, Vol. I, Milano, pp. 237-304.
- Pescatore P., 1972, Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d’interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice, in «Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch», Bruxelles-Paris, vol. II, p. 325 ss.
- Phelan D. R., 1992, Right to Life of The Unborn v. Promotion of Trade in Services: The European Court of Justice and the Normative Shaping of the European Union, in «The Modern Law Review», pp. 670-689.
- Phelan D. R., 1997, Revolt or Revolution. The Constitutional Boundaries of the European Community, Dublino.
- Piccirilli G., 2018, The ‘Taricco saga’: the Italian Constitutional Court continues its European journey, in «European Constitutional Law Review», vol. 14, issue 4, pp. 829-830.
- Piccone V., 2018, A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 de 21 febbraio 2018. L’interpretazione conforme come strumento di “sutura” post Corte costituzionale n. 269/2017, in «Rivista di diritti comparati», fasc. 1/2018, pp. 298-329.
- Piccone V., Sciarra S., 2006, Principi fondamentali dell’ordinamento comunitario, obbligo di interpretazione conforme, politiche occupazionali, in «Il Foro italiano», IV, pp. 342-345.
- Picotti L., 2016, Riflessioni sul caso Taricco, in «Diritto penale contemporaneo».

- Piergallini C., 2014, Il fondamento della della prescrizione nel diritto penale (ancora una volta) all'esame della Cosnulta, in «Giurisprudenza costituzionale», III, pp. 2371 ss.
- Pinelli C., 1990, Costituzione e principio di esclusività, Milano.
- Pinelli C., 2014, La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona, in «Costituzionalismo.it», n. 1/2014, pp. 8 ss.
- Pino G., 2014, The European Court of Justice as a Constitutional Court. Legal Reasoning in a Comparative Perspective, in «STALS Research Paper», fasc. 4/2014, pp. 53;
- Pisaneschi A., 2015, Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca, in «Federalismi.it», 1 luglio 2015.
- Pitruzzella G. - Pollicino O. - Bassini M. (a cura di), 2019, Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability, Milano.
- Pizzorusso A., 1988, The Law-Making Process as a Juridical and Political Activity, «Law in the Making. A comparative Survey», a cura di Pizzorusso A., Heidelberg.
- Pizzorusso A., 2002, Il patrimonio costituzionale europeo, Bologna.
- Plouvier L., 1976, L'arrêt de la Cour constitutionnelle d'Italie du 22 octobre 1975 dans l'affaire ICIC (Industrie Chimiche Italia Centrale), in «Revue trimestrielle de droit européen», pp. 271-294.
- Polimeni S., 2018, Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti, Napoli, 2018.
- Polimeni S., 2018, Il caso Taricco e il gioco degli scacchi: l'”evoluzione” dei controlimiti attraverso il “dialogo” tra le Corti dopo la sent. cost. n. 115/2018, in «Osservatorio AIC», fasc. 2/2018, 20 giugno 2018.
- Pollicino O., 2009, Margine di apprezzamento, art 10, c.1, Cost. e bilanciamento “bidirezionale”: evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 16 dicembre 2009.
- Pollicino O., 2012, Qualcosa è cambiato? La recente giurisprudenza delle Corti costituzionali dell'est vis-à-vis il processo di integrazione europea, in «Il diritto dell'Unione Europea», pp. 765-788.
- Pollicino O., 2015, Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto “ascendente”, ovvero la incidenza delle “tradizioni costituzionali comuni” nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione, in «Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali», a cura di D'Andrea L. - Moschella G. - Ruggeri A. - Saitta A., Torino, pp. 93 ss.

- Pollicino O., 2016, Dalla sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte preannunciata, in «Il diritto dell'Unione europea», fasc. 2/2016, pp. 251 ss.
- Pollicino O., 2019, Corti costituzionali e migrazioni di “idee costituzionali” da occidente a oriente. La bussola e una metafora, in «Consulta Online», Studi, Fasc. III, pp. 439-452.
- Pollicino O., 2019, Metaphors and Identity Based Narrative in Constitutional Adjudication: When Judicial Dominance Matters, in «IACL-AIDC Blog», 27 febbraio 2019.
- Pollicino O., Bassini M., 2018, Defusing the Taricco Bomb through Fostering Constitutional Tolerance: All Roads Lead to Rome, in «Verfassungsblog», 5 dicembre 2018.
- Pollicino O., Fichera M., 2019, The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?, in «German Law Journal», 20/2019, pp. 1097-1118.
- Pollicino O., Resta F., 2019, Trasparenza amministrativa e riservatezza, verso nuovi equilibri: la sentenza della Corte costituzionale, in «Agenda Digitale», 24 febbraio 2019.
- Pollicino O., Sciarabba V., 2009, Lotta al terrorismo, diritti e principi fondamentali, rapporti tra ordinamenti: un importante capitolo della giurisprudenza “costituzionale” europea, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», pp. 159-174.
- Porchia O., 2015, Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 «Rafforzare lo Stato di diritto»: un significativo risultato della Presidenza italiana, in «Eurojus», 23 febbraio 2015.
- Predieri A., 1987, Il legislatore recalcitrante e il rimedio degli effetti diretti delle direttive comunitarie, Firenze.
- Predieri A., 1991, La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità europea, in AA.VV., La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario, Milano.
- Predieri A., 1992, Il nuovo assetto dei mercati finanziari e crediti nel quadro della concorrenza comunitaria, Milano, Vol. I.
- Quadri R., 1968, Diritto internazionale pubblico, Napoli.
- Raimondi L., 2006, La nozione di giurisdizione nazionale ex art. 234 TCE alla luce della recente giurisprudenza comunitaria, in «Diritto dell'Unione europea», pp. 369 ss.
- Rasmussen H., 1984, The European Court's Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. Or: Acte Clair, of course! But What Does it Mean?, in «European Law Review», pp. 242-259.

- Recchia N., 2014, È irragionevole il raddoppio del termine prescrizione previsto per l'incendio colposo, in «Diritto penale contemporaneo».
- Repetto G., 2013, La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi, in «www.diritticomparati.it».
- Repetto G., 2016, Cassazione sul caso Taricco, tra disapplicazione con effetti retroattivi in malam partem e mancata attivazione dei controlimiti, in «Rivista AIC», 2.
- Repetto G., 2017, Il canone dell'incidentalità. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi, Napoli.
- Repetto G., 2019, Il significato della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla “doppia pregiudizialità” in materia di diritti fondamentali, in «Rivista AIC», 4/2019, 25 ottobre 2019.
- Ribes A. R., 2009, La incompatibilidad con el Derecho comunitario de un régimen fiscal sucesorio desigual por razón de la no residencia. STJCE de 11 de septiembre de 2008, Eckelkamp, in «Noticias de la Unión Europea», n° 299, pp., 119-124.
- Ricci G., 1997, Politica commerciale e politica di sicurezza: l'attuazione dell'embargo contro la Jugoslavia compete alla Comunità, in «Diritto del commercio internazionale», pp. 505-506.
- Riccobono A., 2006, L'impiego del diritto diseguale ablativo tra ragioni di politica sociale, clausole di non regresso e divieti di discriminazione: osservazioni a margine del caso Mangold, in «Il Diritto del lavoro», 1-2/2, pp. 15-28.
- Romano S., 1946, L'ordinamento giuridico, II ed., Firenze.
- Romboli R., 2003, Carta europea dei diritti e garanzie giurisdizionali (nozioni introduttive), in «Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia costituzionale: Italia e Spagna a confronto», a cura di Pizzorusso A. - Romboli R. - Ruggeri A. - Saitta A. - Silvestri G. Milano.
- Romboli R., 2014, Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo, in «Rivista AIC», fasc. 3/2014.
- Ronchetti L., 2010, Del caso Kükükdeveci ovvero dell'efficacia travolgente del diritto comunitario. Solo di quello antidiscriminatorio?, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 2737-2748.
- Ronco S. M., 2017, Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della Direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017?, in «Archivio penale», 3/2017.
- Ronzitti N. (a cura di), 2013, L'art. 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia, Napoli.

- Rosanò A., 2018, Il caso “Celmer” dinanzi all’Alta Corte d’Irlanda: il ‘test’ “Aranyosi e Caldaru” e il diritto a un processo equo, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2, pp. 432-442.
- Rosas A., 2012, When is the EU Charter of Fundamental Rights applicable at national level?, in «Jurisprudencija», pp. 1269-1288.
- Rosas A., Armati L., 2011, EU Constitutional Law. An Introduction, Oxford/Portland.
- Rossi L. S., 2009, Recent Pro-European Trends of the Italian Constitutional Court, in «Common Market Law Review», pp. 319-331.
- Rossi L. S., 2015, Un nuovo soft instrument per garantire il rispetto della Rule of Law nell’Unione europea, in «SIDIBlog», 11 maggio 2015.
- Rossi L. S., 2017, Come risolvere la “questione Taricco” ... senza far leva sull’art. 4, par. 2, TUE, in «SIDIBlog», 17 maggio 2017.
- Rossi L. S., 2018, Il “triangolo giurisdizionale” e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale, in «Federalismi.it», 1 agosto 2018.
- Rossi L. S., 2018, La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter ‘creativi’ (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell’Unione europea, in «Federalismi.it», 31 gennaio 2018.
- Ruggeri A., 1985, Comunità europee, Stato e regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte Costituzionale sull’efficacia dei regolamenti comunitari, in «Le Regioni», pp. 433-455.
- Ruggeri A., 2003, “Tradizioni costituzionali comuni” e ”controlimiti”, tra teoria delle fonti e teoria dell’interpretazione, in «Diritto Pubblico Comparato Europeo», pp. 104-105.
- Ruggeri A., 2006, Interpretazione costituzionale e ragionevolezza, in «Politica del diritto», pp. 531-572.
- Ruggeri A., 2006, Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno, in «Giurisprudenza costituzionale e principî fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni, a cura di Staiano S., Torino, pp. 827 ss.
- Ruggeri A., 2009, Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti fra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009, in «Forum di Quaderni Costituzionali».
- Ruggeri A., 2009, Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. 3/2009.
- Ruggeri A., 2012, La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei confronti della giurisprudenza convenzionale (“a prima lettura di Corte cost. n. 261 del 2012”), in «Consulta online», Studi e Commenti, 17

- dicembre 2012.
- Ruggeri A., 2014, Sei tesi in tema di diritti fondamentali e della loro tutela attraverso il “dialogo” tra Corti europee e Corti nazionali, in «Federalismi.it», fasc. 18/2014, pp. 1-33.
- Ruggeri A., 2017, La Corte di giustizia porge un ramoscello di ulivo alla Consulta su Taricco e resta in fiduciosa attesa che legislatore e giudici nazionali si prendano cura degli interessi finanziari dell’Unione (a prima lettura della sentenza della Grande Sezione del 5 dicembre 2017), in «Diritti comparati», n. 3/2017.
- Ruggeri A., 2017, Svoltata della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017), in «Rivista di diritti comparati», fasc. 3/2017, pp. 234-247.
- Ruggeri A., 2018, Ancora in tema di congiunte violazioni della Costituzione e del diritto dell’Unione, dal punto di vista della Corte di giustizia (Prima Sez., 20 dicembre 2017, Global Starnet), in «Rivista di diritti comparati», fasc. 1/2018, pp. 267-279.
- Ruggeri A., 2018, Colpi di fioretto della Corte dell’Unione al corpo della Consulta, dopo la 269/2017 (a prima lettura della sentenza della Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, XC, YB e ZA c. Austria), in «Rivista di Diritti Comparati», fasc. 2/2018, pp. 99-109.
- Ruggeri A., 2018, Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. 3/2018.
- Ruggeri A., 2018, In tema di trasformazioni del giudizio di costituzionalità in via incidentale, tra regole e regolarità, e dal punto di vista della teoria della Costituzione (note sparse a partire da un libro recente, in «diritticomparati.it», fasc. 3/2018).
- Ruggeri A., 2018, Taricco, amaro finale di partita, in «Consulta online», 3 settembre 2018.
- Ruggeri A., 2018, Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 (a prima lettura di Cass., II sez. civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob), in «Consulta online», Studi 2018/I, pp. 82-86.
- Ruggeri A., 2019, Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del “dialogo” con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019), in «Consulta online», Studi 2019/II, pp. 242-248.
- Ruggeri A., 2019, Costituzione e rapporti interordinamentali, tra limiti e controlimiti, dal punto di vista della Corte costituzionale, in «Ordine internazionale e diritti umani», pp. 507-535.
- Ruggeri A., 2019, I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e

- l'oscillazione del pendolo, in «Consulta online», fasc. 1/2019.
- Ruggeri A., 2019, La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte Cost. Sent. n. 20 del 2019), in «Consulta online», 25 febbraio 2019.
- Sacchetto C., 1991, L'applicabilità diretta delle direttive fiscali CEE nell'ordinamento italiano, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», pp. 1096-1122.
- Sacco Dena T., Brown A., 1992, Regulation of Abortion in the European Community, in «Harvard International Law Journal», 33, pp. 291-304.
- Sacerdoti G., 1966, L'efficacia del diritto delle Comunità europee nell'ordinamento giuridico italiano, Milano.
- Sadurski W., 2019, Poland's Constitutional Breakdown, Oxford.
- Saitto F., 2016, Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT, in «Costituzionalismo.it», 3/2016, pp. 23-78.
- Salerno F., 2008, Quale "comunità di diritto" per il signor Kadi, in «Rivista di diritto internazionale», , fasc. 1, pp. 110-116.
- Salomoni F., 2019, Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentrato della Consulta. L'integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla "conformità" alla Costituzione e la mera "compatibilità" con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in «Federalismi.it», 17 aprile 2019.
- Salvato L., 2017, Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 18 dicembre 2017.
- Sandulli A., 2008, I rapporti tra diritto europeo e diritto internazionale. Il caso Kadi: un nuoco caso Solange?, in «Giornale di diritto amministrativo», fasc. 5, pp. 513-520.
- Sandulli A., 2008, Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - Caso Kadi: tre percorsi a confronto, in «Giornale di diritto amministrativo», pp. 1088-1090.
- Sarmiento D., 2010, Cilfit and Foto-Frost: Constructing and Deconstructing Judicial Authority in Europe, in «The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty», a cura di Maduro M. P. - Azoulai L., Oxford, pp. 192-200.
- Sarmiento D., 2013, The EU's Constitutional Core, in «National Constitutional Identity and European Integration», a cura di Saiz Arnaiz A. - Alcoberro Llivina C., Cambridge - Antwerp, pp. 177-204.
- Sarmiento D., 2017, An Instruction Manual to Stop a Judicial Rebellion

- (before it is too late, of course), in «Verfassungsblog.de», 2 febbraio 2017.
- Sarmiento D., 2018, A comment on the CJEU's judgment in LM, in «Maastricht Journal of European and Comparative Law», Vol. 25, n. 4 pp. 385-387.
- Sarmiento D., 2018, Judicial Infringements at the Court of Justice – A brief comment on the phenomenal Commission/France (C-416/17), in «Despite our Differences Blog», 9 ottobre 2018.
- Scaccia G., 2018, Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017, in «Osservatorio AIC», fasc. 2/2018, 7 maggio 2018.
- Scaccia G., 2018, L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017: presupposti teorici e problemi applicativi, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 25 gennaio 2018.
- Scarcello O., 2017, Conflicts by Convergence and Deep Disagreements in European Constitutional Law, in «Perspectives on Federalism», Vol. 9, issue 1.
- Schepisi C., 2017, La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?, in «Diritto dell'Unione europea - Osservatorio europeo», 31 dicembre 2017.
- Scheppele K. L., 2013, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systematic Infringements Actions, in «Verfassungsblog.de».
- Scheppele K. L., 2018, Autocratic legalism, in «The University of Chicago Law Review», 85, pp. 545 ss.
- Schermers H. G., 1990, The Scales in Balance: National Constitutional Court v. Court of Justice, in «Common Market Law Review», Vol. 27, Issue 1, pp. 97-105.
- Schneider K., 2013, Yes, But... One More Thing: Karlsruhe's Ruling on the European Stability Mechanism, in «German Law Journal», pp. 53-74.
- Sciarabba V., 2007, Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali, in «Giurisprudenza Costituzionale», pp. 3585 ss.
- Sciarabba V., 2007, Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 3579-3591.
- Sciarabba V., 2010, Dopo Mangold la Corte di giustizia torna sul rapporto tra principi generali, direttive e norme interne, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», pp. 376-383.
- Sciarra S., 2006, Norme imperative nazionali ed europee: le finalità del diritto del lavoro, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», pp. 39-69.

- Sharaf P., 2008, Nationale Steuerautonomie sowie Besteuerungshoheit im Spannungsverhältnis zu den EG-Grundfreiheiten, in «Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht», pp. 721-722.
- Sharpston E., G. De Baere, 2011, The Court of Justice as a Constitutional Adjudicator, in «A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood», a cura di Arnull A. - Bernard C. - Dougan M. - Spaventa E., Oxford-Portland, 2011, pp. 123-150.
- Sico L., 1966, Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 Costituzione, in «Diritto Internazionale», p. 297 ss.
- Siebers S. C., 2008, The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit, in «Columbia Journal of European Law», 2008, pp. 455-456.
- Siragusa M., Rizza C., L'«insostenibile leggerezza» del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE, in «Eurojus», n. 2, 2020, pp. 208 ss.
- Slaughter A. M. - Stone Sweet A. - Weiler J. H. H. (a cura di), The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence, Oxford.
- Somek A., 2012, Monism: A Tale of the Undead, in «Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond», a cura di Avbelj M. - Komárek J., Oxford, p. 343-379.
- Somek A., 2014, The Cosmopolitan Constitution, Oxford.
- Somek A., 2017, Replica, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4, pp. 927-928.
- Sorrentino F., 1970, Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee, Milano.
- Sorrentino F., 1974, Regolamenti comunitari, riserva di legge e garanzie costituzionali, in «Diritto e pratica tributaria», pp. 245-263.
- Sorrentino F., 1975, Brevi osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie: incostituzionalità e/o disapplicazione?, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 3239-3247.
- Sorrentino F., 1976, Osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie: incostituzionalità e/o disapplicazione?, in «Diritto e pratica tributaria», I, pp. 233-242.
- Sorrentino F., 1991, Delegazione legislativa e direttive comunitarie direttamente applicabili, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 1418-1419.
- Sorrentino F., 1994, Rivisitando l'art. 177 del Trattato di Roma, in AA. VV., Lo stato delle istituzioni interne: problemi e prospettive, Milano, pp. 637-649.
- Sorrentino F., 1995, Profili costituzionali dell'integrazione europea, Torino.

- Sorrentino F., 2006, Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive, in «Quaderni regionali», vol. 25, fasc. 3/2006, pp. 625 - 639.
- Spadaro A., 2015, Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile freddezza della Corte costituzionale verso due carte internazionali: la CSE e la CEAL), in «Consulta online», fasc. II, pp. 504-515.
- Spadaro A., 2016, La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», fasc. 2/2016, p. 297-340.
- Spaventa E., 2011, The horizontal application of fundamental rights as general principles of Union law, in «A Constitutional Order of States, Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood», a cura di Arnulf A. - Barnard C. - Dougan M. - Spaventa E., 2011, Oxford, pp. 199-218.
- Spena A., 2018, La protezione penale degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla Direttiva 2017/1371, in «Rivista di Diritto Alimentare», 3, p. 28-48.
- Sperduti G., 1977, Dualism and Monism. A Confrontation to Be Overcome, in «The Italian Yearbook of International Law», pp. 33 ss.
- Sperduti G., 1978, Sulle «limitazioni di sovranità» secondo l'art. 11 della Costituzione, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», pp. 473 ss, ora in Sperduti G., 1981, L'ordinamento italiano e il diritto comunitario, Padova, pp. 1 ss.
- Sperduti G., 1984, Una sentenza innovativa della Corte Costituzionale sul diritto comunitario, in «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», pp. 263-268.
- Stone Sweet A., 2010, The Juridical Coup d'Etat and the Problem of Authority: CILFIT and Foto-Frost, in «The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty», a cura di Maduro M. P. - Azoulai L., Oxford, pp. 201-210.
- Strozzi G., 1983, Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale, Milano.
- Strozzi G., 2009, Responsabilità degli Stati membri per fatto del giudice interno in violazione del diritto comunitario, in «Il Diritto dell'Unione europea», pp. 881.
- Tarli Barbieri G., 2016, La 'scommessa' dei controlimiti. Problemi e prospettive del giudizio di costituzionalità a margine della vicenda Taricco, in «Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. Nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco», a cura di Paonessa C. - Zilletti L., Pisa, pp. 171-187.

- Tega D., 2018, Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione, in «*Questione giustizia*», 12 marzo 2018.
- Tega D., 2018, La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei, in «*Forum di Quaderni Costituzionali*», 24 gennaio 2018.
- Tesauro G., 1992, I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia, in «*Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*», fasc. 2/1992, pp. 426-442.
- Tesauro G., 1996, Responsabilité des Etats Membres pour violation du droit communautaire, in «*Revue du marché commun et de l'Union européenne*», pp. 27 ss.
- Tesauro G., 2009, Costituzione e norme esterne, in «*Diritto dell'Unione europea*», pp. 195 ss.
- Tesauro G., 2012, Relazioni tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, Bruxelles, 25 maggio 2012, in «*www.cortecostituzionale.it*».
- Tesauro G., 2015, Bocciatura del progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: nessuna sorpresa, nessun rammarico (Nota a Corte giust. 18 dicembre 2014, parere 2/13), in «*Il Foro Italiano*», parte IV, pp. 77-89.
- Tesauro G., 2016, Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei diritti fondamentali e il parere negativo sull'adesione alla CEDU, in «*Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*», a cura di Tizzano A., Torino.
- Tesauro G., De Pasquale P., 2019, Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior, in «*Post AISDUE*», I, pp. 27-38.
- Tesauro G., De Pasquale P., 2020, La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco, in «*Diritto dell'Unione europea - Osservatorio europeo*», 11 maggio 2020.
- Thieme W., 1959, Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, in «*Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*», vol. 18, pp. 50 ss.
- Timmermans C., 2014, The Magic World of Constitutional Pluralism, in «*European Constitutional Law Review*», vol. 10, pp. 349-58.
- Tizzano A., 1971, La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della CEE, in «*Il Foro italiano*», IV, pp. 339-362.
- Tizzano A., 1976, Sull'«incostituzionalità» delle leggi italiane incompatibili con i regolamenti comunitari, in «*Il Foro italiano*», I, pp. 2299-2315.
- Tizzano A., 1984, La Corte Costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo..., in «*Il Foro italiano*», I, pp. 2063-2074.

- Tizzano A., 1997, L'integrazione europea dalla Costituente alla Commissione bicamerale, in «Il Diritto dell'Unione europea», pp. 795 ss.
- Tizzano A., 2007, Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali, in AA.VV., Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007.
- Tizzano A., 2012, Il nuovo ruolo delle Corti supreme nell'ordine politico istituzionale: la Corte di giustizia dell'Ue, in «Il Diritto dell'Unione europea», pp. 811 ss.
- Toader C., 2013, Méthodes d'interprétation en droit de l'Union européenne en matière de protection du consommateur: une approche pratique, in «De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi», a cura di D'Alessio M. T. - Kronenberger V. - Placco V., Bruxelles, p. 449 ss.
- Tomuschat C., 2009, The Kadi case: What Relationship is there between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the EU Legal Order, in «Yearbook of European Law», Vol. 28, Issue 1, pp. 654-663.
- Tosato G. L., 1965, I regolamenti delle Comunità europee, Milano.
- Treves G., 1973, Le limitazioni di sovranità ed i trattati internazionali, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», pp. 561 ss.
- Tridimas T., 2011, Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction, in «International Journal of Constitutional Law», 9/3-4, pp. 737-756.
- Triepel H., 1899, Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig (Diritto internazionale e diritto interno, trad. G. C. Buzzati, Torino, 1913).
- Tufano M. L., 1994, La Corte di giustizia e lo Spazio Economico Europeo, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 759-790.
- Tuori K., 2012, The European Financial Crisis - Constitutional Aspects and Implications, in «EUI Working Papers», 2012/28, pp. 1 ss.
- Tuori K., 2015, European Constitutionalism, Cambridge.
- Ukrow J., 1995, Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGh, Baden-Baden.
- Valenti A. M. V., 1976, Ancora sui rapporti tra le norme comunitarie e le norme interne nella giurisprudenza costituzionale, in «Rivista di diritto europeo», pp. 5-19.
- Valentini V., 2017, Sweetening the Pill. Il caso Taricco e l'illusionismo prospettico della Consulta, in «Questione Giustizia», 13 giugno 2017.
- Vecchio F., 2012, Il caso Honeywell del Bundesverfassungsgericht: un'occasione persa per far chiarezza sui rapporti tra gli ordinamenti?, in «Rivista della cooperazione giuridica internazionale», 41, pp. 43-59.

- Vedovato G., 1950, I rapporti internazionali dello Stato, in «Commentario sistematico della Costituzione italiana», a cura di Calamandrei P. - Levi A., Firenze, I, p. 96 ss.
- Venezia A., 2000, In tema di efficacia della direttiva sugli agenti commerciali: come volevasi dimostrare, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», pp. 585-595.
- Verdross A., 1937, *Völkerrecht*, I ed., Wien.
- Verdross A., 1975, Il collegamento normativo del diritto internazionale col diritto interno e la procedura per la soluzione dei conflitti tra questi ordinamenti, in «Comunicazioni e studi», pp. 981 ss.
- Vesprini G., 2008, Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia - il principio del contraddittorio e le fasi comunitarie di procedimenti globali, in «Giornale di diritto amministrativo», pp. 1100-1102.
- Vesterdorf B., 2006, A Constitutional Court for the EU?, in «International Journal of Constitutional Law», pp. 607-617.
- Viganò F., 2016, Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco, in «Diritto penale contemporaneo».
- Viganò F., 2016, La prima sentenza della Cassazione post Taricco: depositate le motivazioni della sentenza della Terza Sezione che disapplica una prescrizione già maturata in materia di frodi IVA, in «Diritto penale contemporaneo».
- Villani U., 2008, I “controlimiti” nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano, in AA.VV., *Studi in onore di V. Starace*, Napoli, pp. 1307 ss.
- Vitale G., 2019, I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale, in «Federalismi.it», 22 maggio 2019.
- Waelbroeck M., 1981, May the Court of Justice Limit the Retrospective Operation of Its Judgments?, in «Yearbook of European Law», pp. 115-123.
- Wagner H., 1964, Monismus und Dualismus: eine methodenkritische Betrachtung zum Theorienstreit, in «Archiv des öffentlichen Rechts», Vol. 89, pp. 212-241.
- Walker N., 2010, Opening or Closure? The Constitutional Intimations of the ECJ, in «The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty», a cura di Maduro M. P. - Azoulay L., Oxford, pp. 333-342.
- Walker N., 2012, Constitutionalism and Pluralism in Global Context, in «Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond», a cura di Avbelj M. - Komárek J., Oxford, pp. 17 ss.

- Walker N., 2016, Constitutional Pluralism Revisited, in «European Law Journal», pp. 333-355.
- Weiler J. H. H. - Lockhart N. J. S., 1995, “Taking Rights seriously” seriously: The European Court and its fundamental Rights Jurisprudence – Part I-II, in «Common Market Law Review», pp. 51-94 e 579-627.
- Weiler J. H. H., 1991, The Transformation of Europe, in «The Yale Law Journal», Vol. 100, No 8, pp. 2403-2483.
- Weiler J. H. H., 1999, La Costituzione dell’Europa, Bologna.
- Weiler J. H. H., 1999, The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor and Other Essays on European Integration, Cambridge, 1999.
- Weiler J. H. H., 2013, Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo, in G. Zagrebelsky (a cura di), Diritti e Costituzione nell’Unione europea, Bari, pp. 33 ss.
- Wendel M., 2013, Judicial Restraint and the Return to Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal Treaty of 12 September 2012, in «German Law Journal», pp. 21-52.
- Wilkinson B., 1992, Abortion, the Irish Constitution and the EEC, in «Public Law», pp. 20-30;
- Wilkinson M., 2020, Fight, flight or fudge? First reflections on the PSPP judgement of the German Constitutional Court, in «Verfassungsblog», 6 maggio 2020.
- Witte B. de, 1994, Rules of Change in International Law: How Special is the European Community, in «Netherlands Yearbook of International Law», 25, pp. 299-333.
- Witte B. de, 2004, Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity, in «Culture and European Union», a cura di R. Craufurd S., Oxford University Press, pp. 205-241.
- Wyatt D., 1976, Prospective Effect of a Holding of Direct Applicability, in «European Law Review», pp. 399-402.
- Zagrebelsky G., 2002, Intervento, in S. Panunzio (a cura di), I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d’integrazione europea, Milano, p. 536.
- Zagrebelsky V., 2015, L’UE e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di giustizia, in «Diritti umani e diritto internazionale», pp. 125-134.
- Ziller J., 2020, L’insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco, in «I Post di ASIDUE», vol. II, n. 1, 7 maggio 2020;
- Ziller J., 2020, L’insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemande.

- A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne, in «Eurojus», n. 2/2020, pp. 151 ss.
- Zorn P., 1880, Die deutschen Staatsverträge, in ZgStW, 36, pp. 1 ss.
- Zweigert K., 1964, Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, in «Rabels Zeitschriften», pp. 611.

Ringraziamenti

Con sincera riconoscenza ringrazio il Professor Filippo Donati per avermi accompagnato durante il ciclo di studi di dottorato, dedicandomi tempo, pazienza ed energie, sollecitando costantemente la mia libertà nella ricerca, senza mai farmi mancare incoraggiamenti e suggerimenti critici.

Mi rivolgo con particolare gratitudine anche ai Professori Gianmario Demuro e Stefania Baroncelli, per il tempo dedicato alla revisione della mia tesi, e a tutti i membri della commissione giudicatrice, il Prof. Andrea Cardone, il Prof. Nicola Lupo e il Prof. Andrea Morrone, per i preziosi suggerimenti che mi hanno consentito di approfondire questo lavoro.

Ringrazio, infine, ma non per ordine di importanza, la mia famiglia. Grazie a mio padre e mia madre. Grazie a Sara per aver sempre creduto in me. Grazie a mio fratello Gabriele, Camilla, mia nonna Grazia e mio zio Roberto; grazie a Gianluca, Sandra, Alessandro, Giordano e Manola. Grazie agli amici, prima che colleghi, Daniele, Marco e Giulio. Grazie ai compagni di una vita, Lorenzo P., Marco P., Lorenzo G., Marco P e Luca G. Grazie a Fabio, Matteo, Alice e Rachele per la presenza costante.

Naturalmente, la responsabilità del contenuto del presente volume, inclusi eventuali errori, sviste e/o imprecisioni, è esclusivamente mia.

PREMIO RICERCA "CITTÀ DI FIRENZE"

TITOLI PUBBLICATI

ANNO 2011

- Cisterna D.M., *I testimoni del XIV secolo del Pluto di Aristofane*
Gramigni T., *Iscrizioni medievali nel territorio fiorentino fino al XIII secolo*
Lucchesi F., *Contratti a lungo termine e rimedi correttivi*
Miniagio G., *Soggetto trascendentale, mondo della vita, naturalizzazione. Uno sguardo attraverso la fenomenologia di Edmund Husserl*
Nutini C., *Tra sperimentalismo scapigliato ed espressivismo primonovecentesco poemetto in prosa, prosa lirica e frammento*
Otonelli O., *Gino Arias (1879-1940). Dalla storia delle istituzioni al corporativismo fascista*
Pagano M., *La filosofia del dialogo di Guido Calogero*
Pagni E., *Corpo Vivente Mondo. Aristotele e Merleau-Ponty a confronto*
Piras A., *La rappresentazione del paesaggio toscano nel Trecento*
Radicchi A., *Sull'immagine sonora della città*
Ricciuti V., *Matrici romano-milanesi nella poetica architettonica di Luigi Moretti. 1948-1960*
Romolini M., *Commento a La bufera e altro di Montale*
Salvatore M., *La stereotomia scientifica in Amédée François Frézier. Prodromi della geometria descrittiva nella scienza del taglio delle pietre*
Sarracino F., *Social capital, economic growth and well-being*
Venturini F., *Profili di contrattualizzazione a finalità successoria*

ANNO 2012

- Barbuscia D., *Le prime opere narrative di Don Delillo. Rappresentazione del tempo e poetica beckettiana dell'istante*
Brandigi E., *L'archeologia del Graphic Novel. Il romanzo al naturale e l'effetto Töpffer*
Burzi I., *Nuovi paesaggi e aree minerarie dismesse*
Cora S., *Un poetico sonnambulismo e una folle passione per la follia. La romanizzazione della medicina nell'opera di E.T.A. Hoffmann*
Degl'Innocenti F., *Rischio di impresa e responsabilità civile. La tutela dell'ambiente tra prevenzione e riparazione dei danni*
Di Bari C., *Dopo gli apocalittici. Per una Media Education "integrata"*
Fastelli F., *Il nuovo romanzo. La narrativa d'avanguardia nella prima fase della postmodernità (1953-1973)*
Fierro A., *Ibridazioni balzachiane. «Meditazioni eclettiche» su romanzo, teatro, illustrazione*
Francini S., *Progetto di paesaggio. Arte e città. Il rapporto tra interventi artistici e trasformazione dei luoghi urbani*
Manigrasso L., *Capitoli autobiografici. Poeti che traducono poeti dagli ermetici a Luciano Erba*
Marsico C., *Per l'edizione delle Elegantie di Lorenzo Valla. Studio sul V libro*
Piccolino G., *Peacekeepers and Patriots. Nationalisms and Peacemaking in Côte D'Ivoire (2002-2011)*
Pieri G., *Educazione, cittadinanza, volontariato. Frontiere pedagogiche*
Polverini S., *Letteratura e memoria bellica nella Spagna del XX secolo. José María Gironella e Juan Benet*
Romani G., *Fear Appeal e Message Framing. Strategie persuasive in interazione per la promozione della salute*
Sogos G., *Le biografie di Stefan Zweig tra Geschichte e Psychologie: Triumph und Tragik des Erasmus von Rotterdam, Marie Antoinette, Maria Stuart*
Terigi E., *Yvan Goll ed il crollo del mito d'Europa*
Zinzi M., *Dal greco classico al greco moderno. Alcuni aspetti dell'evoluzione morfosintattica*

ANNO 2013

- Bartolini F., *Antonio Rinaldi. Un intellettuale nella cultura del Novecento*
Cigliuti K., *Cosa sono questi «appunti alla buona dall'aria innocente»? La costruzione delle note etnografiche*

- Corica G., *Sindaci e professionismo politico. Uno studio di caso sui primi cittadini toscani*
- Iurilli S., *Trasformazioni geometriche e figure dell'architettura. L'Architectura Obliqua di Juan Caramuel de Lobkowitz*
- Pierini I., *Carlo Marsuppini. Carmi latini. Edizione critica, traduzione e commento*
- Stolfi G., *Dall'amministrare all'amministrazione. Le aziende nell'organizzazione statale del Regno di Sardegna (1717-1853)*
- Valbonesi C., *Evoluzione della scienza e giudizio di rimproverabilità per colpa. Verso una nuova tipicità del crimen culposum*
- Zamperini V., *Uno più uno può fare tre, se il partito lo vuole! La Repubblica Democratica Tedesca tra Mosca e Bonn, 1971-1985*

ANNO 2014

- Del Giovane B., *Seneca, la diatriba e la ricerca di una morale austera. Caratteristiche, influenze, mediazioni di un rapporto complesso*
- Gjata A., *Il grande eclettico. Renato Simoni nel teatro italiano del primo Novecento*
- Podestà E., *Le egloghe elegantissimamente composte. La Buccolica di Girolamo Benivieni edizione critica e commento*
- Sofritti F., *Medici in transizione. Etica e identità professionale nella sanità aziendalizzata*
- Stefani G., *Sebastiano Ricci impresario d'opera nel primo Settecento*
- Voli S., *Soggettività dissonanti. Di rivoluzione, femminismi e violenza politica nella memoria di un gruppo di ex militanti di Lotta continua*

ANNO 2015

- Betti M., *La costruzione sociale della finanziarizzazione: verso la convergenza dei sistemi bancari?*
- Chini C., *Ai confini d'Europa. Italia ed Irlanda tra le due guerre*
- Galletti L., *Lo spettacolo senza riforma. La compagnia del San Samuele di Venezia (1726-1749)*
- Lenzi S., *La policromia dei Monochromata. La ricerca del colore su dipinti su lastre di marmo di età romana*
- Nencioni F., *La prosa dell'ermetismo: caratteri e esemplari. Per una semantica generazionale*
- Puleri M., *Narrazioni ibride post-sovietiche. Per una letteratura ucraina di lingua russa*

ANNO 2016

- Chella A., *Giovanni Raboni poeta e lettore di poesia (1953-1966)*
- Frilli G., *Ragione desiderio, artificio. Hegel e Hobbes a confronto*
- Pieroni A., *Attori italiani alla corte della zarina Anna Ioannovna (1731-1738)*
- Ponzù Donato P., *Pier Candido Decembrio. Volgarizzamento del Corpus Caesarianum. Edizione critica*
- Rekut-Liberatore O., *Metastasi cartacee. Intrecci tra neoplasia e letteratura*
- Schepis C., *Carlo Cecchi. Funambolo della scena italiana: l'apprendistato e il magistero*
- In memoria di Lucrezia Borghi, Valentina Gallo ed Elena Maestrini*
- Franza T., *Costituzionalizzare la Costituzione. Una prospettiva pleromatica*

ANNO 2017

- Bosco M., *Ragion di stato e salvezza dell'anima. Il riscatto dei cristiani captivi in Maghreb attraverso le redenzioni mercedarie (1575-1725)*
- Malfatti S., *Antonio da Borgonuovo. L'ascesa di un notaio a Trento fra Trecento e Quattrocento*
- Masciotta C., *Costituzione e CEDU nell'evoluzione giurisprudenziale della sfera familiare*
- Matraini C., *Lettere e Rime. Introduzione e commento a cura di Cristina Acucella*
- Pesini L., *La paraipotassi in italiano antico*
- Valentini C., *L'evoluzione della codifica del genitivo dal tipo sintetico al tipo analitico nelle carte del Codice diplomatico longobardo*
- In memoria di Lucrezia Borghi, Valentina Gallo ed Elena Maestrini*
- Fersini M.P., *Diritto e violenza. Un'analisi giusletteraria*

ANNO 2019

Capirossi A., *La ricezione di Seneca tragico tra Quattrocento e Cinquecento. Edizioni e volgarizzamenti*
Collini D., «*L'altro, il dialogo, lo specchio che ci rifrange*». *Carteggio Anceschi-Macri (1941-1994)*

Greco E., *La mostra "Fiorentina Primavera" del 1922. Ricostruzione filologica dell'esposizione e del dibattito critico*

Niccoli A., *Formazione etica ed emozioni. Prospettive di Virtue Ethics neo- aristotelica*

Passera C., «*In questo piccolo libretto*». *Descrizioni di feste e spettacoli per le nozze dei signori italiani del Rinascimento*

Warbinek L., *Il sistema mantico ittita KIN*

In memoria di Lucrezia Borghi, Valentina Gallo ed Elena Maestrini

Giorgi E., *Il principio del mutuo riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione europea*

ANNO 2020

Angelini A., *Biopolitica ed ecologia. L'epistemologia politica del discorso biologico tra Michel Foucault e Georges Canguilhem*

Bassani C., *Tra notariato e letteratura. L'edizione critica del Cammino di Dante di ser Piero Bonaccorsi*

Pellegrini D., *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*

Somigli L., *Il Montalbano nel Medioevo. Storia e archeologia di un territorio di frontiera*

Zucchini E., *Giuseppe Maria Crespi e il Gran Principe Ferdinando de' Medici*

In memoria di Lucrezia Borghi, Valentina Gallo ed Elena Maestrini

Marasco V., *Coworking. Senso ed esperienze di una forma di lavoro*

PREMIO RICERCA CITTÀ DI FIRENZE

— 2020

Il volume analizza la teoria dei «controlimiti» al primato del diritto dell'Unione europea alla luce delle evoluzioni che hanno caratterizzato il quadro normativo e giurisprudenziale comunitario negli ultimi decenni. La tematica oggetto d'indagine diventa l'asse problematico lungo il quale l'autore verifica «se» ed «in quale misura» il sistema di cooperazione giudiziaria basato sul meccanismo del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE possa consentire una rilettura del sindacato di costituzionalità sui controlimiti e, più in generale, agevolare la composizione dei conflitti interordinamentali. L'esame incrociato delle prospettive coinvolte permette di dimostrare l'esistenza di un dialogo tra le Corti d'Europa e di approfondire le tecniche decisorie impiegate dalle Corti costituzionali degli Stati membri quando gli elementi identificativi e irrinunciabili degli ordinamenti nazionali sono esposti a rischio di degradazione per effetto della preminenza del diritto sovranazionale. Così, la ricerca individua, caso per caso, il bilanciamento di valori effettuato a livello giurisprudenziale, ove la necessità di assicurare effettiva e uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea è mitigata dall'esigenza di salvaguardare i principi costituzionali fondamentali degli Stati membri.

Daniele Pellegrini è dottore di ricerca in diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze. I suoi interessi scientifici riguardano il processo di integrazione europea, la tutela multilivello dei diritti fondamentali, la giustizia costituzionale e le nuove problematiche in materia di intelligenza artificiale. È autore di una monografia e di pubblicazioni in riviste giuridiche, oltre che relatore a convegni e seminari, in Italia e all'estero. È avvocato e si occupa principalmente di diritto societario e del commercio internazionale.

ISSN 2705-0289 (print)
ISSN 2705-0297 (online)
ISBN 978-88-5518-350-5 (Print)
ISBN 978-88-5518-351-2 (PDF)
ISBN 978-88-5518-352-9 (XML)
DOI 10.36253/978-88-5518-351-2

www.fupress.com