



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2026

**La contestazione del primato
come esito della “rimozione
costituzionale” del processo
di integrazione europea**

di Andrea Conzutti

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA CONTESTAZIONE DEL PRIMATO COME ESITO DELLA “RIMOZIONE COSTITUZIONALE” DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

di *Andrea Conzutti*

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Trieste

SOMMARIO: 1. IL NODO CHE VIENE AL PETTINE: LA *PRIMAUTÉ* CONTESTATA DEL DIRITTO EUROPEO; 2. LA CRITICITÀ DI FONDO SOVRANAZIONALE: 2.1. L’EPIFANIA GIUDIZIALE DEL PRIMATO; 2.2. LA MANCATA POSITIVIZZAZIONE DEL PRIMATO; 3. LA “SPENSIERATEZZA COSTITUZIONALE” NAZIONALE: 3.1. L’ADESIONE ALLE COMUNITÀ EUROPEE IN ASSENZA DI REVISIONE COSTITUZIONALE; 3.2. LO SVILUPPO DELL’INTEGRAZIONE EUROPEA E LA PERSISTENTE “LATITANZA” DEL LEGISLATORE COSTITUZIONALE; 3.3. LA PROGRESSIVA AFFERMAZIONE GIURISPRUDENZIALE DELLA “*PRIMAUTÉ SOUS RÉSERVE*”; 4. LA FRAMMENTARIA EMERSIONE DELL’ORDINAMENTO EUROPEO NELLA CARTA FONDAMENTALE; 5. L’ESIGENZA AVVERTITA MA IRRISOLTA: I TENTATIVI DI “MANUTENZIONE” COSTITUZIONALE DELLE FORME DI PARTECIPAZIONE DELL’ITALIA ALL’UNIONE EUROPEA; 6. CHE FARE? ESTENDERE LA “COPERTA TROPPO CORTA” DELL’ART. 11 COST.

1. Il nodo che viene al pettine: la *primauté* contestata del diritto europeo

Nello scenario attuale, le relazioni tra il Governo italiano e le istituzioni dell’Unione europea appaiono segnate da una fragilità tutt’altro che marginale, che affiora con particolare evidenza in riferimento ad alcuni aspetti altamente controversi, tra i quali spicca la gestione del fenomeno migratorio¹. La disputa relativa alle politiche di asilo e

¹ La disciplina dello *ius migrandi* si configura, nell’attuale fase storica, come uno dei settori nei quali risultano maggiormente percepibili le frizioni tra l’ordinamento interno e quello sovranazionale. Per un’analisi recente della tematica, si vedano E. OLIVITO, *The Constitutional fallouts of border management through informal and deformed external action. The case of Italy and the EU*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2020, pp. 114 ss.; E. CAVASINO, *Solidarietà, asilo e immigrazione fra diritto sovranazionale e dimensione costituzionale*, in *DPCE online*, n. 3/2023, pp. 2465 ss.; A. APOSTOLI, *Alle soglie della cittadinanza, oltre i limiti dei diritti. L’espe-*

all'individuazione dei c.d. Paesi sicuri – che vede contrapposto l'esecutivo presieduto da Giorgia Meloni tanto alla magistratura europea quanto a quella nazionale – si presenta, sul piano tecnico, particolarmente complessa², ma risulta chiaramente identificabile nel suo nucleo politico-costituzionale essenziale.

La vicenda trascende, infatti, ampiamente il perimetro specifico dei principi e delle regole deputati al governo dei flussi migratori, investendo direttamente una questione di portata ben più generale: quella dei *rapporti tra diritto nazionale e diritto sovranazionale*.

La posizione sostenuta, quantomeno da una parte della coalizione di governo, sembra presupporre, più o meno esplicitamente, la tesi della prevalenza della normativa interna su quella europea. Non sorprende pertanto che, poiché la disciplina dei Paesi sicuri trova il proprio fondamento nel diritto dell'Unione e nella giurisprudenza della Corte di giustizia – la quale, in forza del *principio del primato* del diritto europeo, ha imposto la disapplicazione delle disposizioni incompatibili adottate dal Governo italiano³ – alcuni esponenti della maggioranza, in

rienza del trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri, in *BioLaw Journal*, n. 2/2025, pp. 63 ss.; A. ALGOSTINO, *I diritti dei migranti fra Costituzione ed esternalizzazione delle frontiere*, in G. GRASSO, L. PANZERI, A. STEVANATO (a cura di), *Migranti, stranieri, cittadini del mondo*, Napoli, 2025, pp. 1 ss. Per un inquadramento di carattere più generale si rinvia al lavoro monografico di G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, , 2007.

² Si pensi, in particolare, all'insieme delle politiche nazionali ed europee orientate all'introduzione di procedure finalizzate a trattenere le persone migranti presso le frontiere esterne dell'Unione, in attesa della verifica dei requisiti di ingresso, nonché ai fenomeni di c.d. esternalizzazione dei controlli di frontiera verso Stati terzi. In tale contesto si colloca, ad esempio, il Protocollo per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, sottoscritto il 6 novembre 2023 tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania, ratificato e reso esecutivo con la l. n. 14/2024. L'accordo prevede la realizzazione, sul territorio albanese, di strutture assoggettate alla giurisdizione e alla legge italiana, destinate all'accertamento dei requisiti di ingresso di persone migranti intercettate dalle autorità italiane in acque situate al di fuori del mare territoriale. Per un approfondimento critico, si rinvia a M. MAGRI, *Sulle cure offshore per gli stranieri trattenuti in Albania*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2024, pp. 27 ss.; G. SANTOMAURO, *Il diritto di asilo*, Napoli, , 2025, spec. pp. 394 ss.

³ Il riferimento è, in particolare, alla sentenza *Alace e Campelli*, pronunciata il 1° agosto 2025 dalla Corte di giustizia a seguito del rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale ordinario di Roma – Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione. Con tale decisione, la Corte sovranazionale, discostandosi dall'orien-

particolare appartenenti alla Lega per Salvini premier, abbiano evocato, in termini critici, l'apertura di un'indagine conoscitiva volta a mettere in discussione l'esistenza stessa del principio del primato⁴.

Tale impostazione ha persino condotto la Lega alla presentazione, il 5 novembre 2025, presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, di alcuni emendamenti aggiuntivi – successivamente ritirati – al disegno di legge governativo di revisione costituzionale in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura⁵, finalizzati, da un lato, alla rimozione dei riferimen-

tamento contrario sostenuto dalla Commissione europea e da diversi Stati membri, ha sostanzialmente riconosciuto in capo ai giudici nazionali il potere di disapplicare la normativa interna – nello specifico il d.l. n. 158/2024, recante modifiche al d.lgs. n. 25/2008, successivamente confluito nel d.l. n. 145/2024 e convertito, con modificazioni, nella l. n. 187/2024 – nella parte in cui essa qualifica un determinato Paese come “sicuro”, ove tale qualificazione risulti in contrasto con i criteri, muniti di effetto diretto, previsti dalla direttiva 2013/32/UE in materia di procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale. Cfr. Corte di giustizia, sent. 1° agosto 2025, *Alace e Canpelli*, Cause riunite C-758/24 e C-759/24. Per un commento critico alla pronuncia, M. ESPOSITO, *La designazione dei Paesi sicuri tra legislatore e giudice, alla luce di Alace e Canpelli, e i suoi riflessi sull'identità costituzionale*, in *DPCE online*, n. 3/2025, pp. 1501 ss.; M. SAVINO, *La sentenza “Alace” sui Paesi sicuri: il modello europeo di tutela dei diritti è compatibile con la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2025, pp. 983 ss.

⁴ La richiesta della Lega di avviare un'indagine conoscitiva è stata successivamente ricondotta allo strumento dell'“affare assegnato”. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, 4ª Commissione (Politiche dell'Unione europea), *Affare assegnato “Rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*, Atto n. 594, XIX Legislatura, 12 novembre 2024, che ha previsto lo svolgimento di audizioni informali della prof.ssa Lucia Serena Rossi, del prof. Fausto Pocar e del prof. Geminello Preterossi tra i mesi di aprile e giugno 2025.

⁵ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Meloni) e dal Ministro della Giustizia (Nordio) “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”*, A.S. 1353-B, XIX Legislatura, 30 ottobre 2025. In dottrina, per tutti, G. AZZARITI, *La separazione delle carriere dei magistrati*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2023, pp. 1 ss.; C.A. CIARALLI, A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2024, pp. 1 ss.; G.P. DOLSO, *Alcuni punti fermi sulla riforma costituzionale in materia di giustizia*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2025, pp. 1 ss.; R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, Milano, 2025; R. ROMBOLI, *Magistratura e politica dalla finestra del CSM. I progetti di revisione costituzionale e la pratica di delegittimazione della magistratura*, in *Questione giustizia*, 11 giugno 2025; N. ZANON, *Critiche e speranze intorno ad una riforma che si sarebbe voluta diversa*, in *Osservatorio ordinamento giudiziario*, 17 luglio 2025; F. BIONDI, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistra-*

ti ai vincoli europei dall'art. 117 Cost. e, dall'altro, alla formalizzazione della prevalenza della Costituzione italiana sulla normativa dell'Unione mediante una modifica dell'art. 11 Cost.⁶

In particolare, il primo emendamento disponeva che all'art. 117, primo comma, della Costituzione, fossero soppresse le parole «nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», con la conseguenza che la disposizione avrebbe previsto esclusivamente che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione»⁷. Il secondo emendamento stabiliva, invece, l'inserimento di un comma aggiuntivo all'art. 11 Cost., del seguente tenore: «In ogni fase e tipo di giudizio, di ogni ordine e grado, la Costituzione non costituisce, in ogni sua previsione, fonte subordinata ai Trattati e agli altri atti dell'Unione europea»⁸.

Muovendo da un simile dibattito politico⁹, che ha riportato in su-

tura, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2026, pp. 18 ss.; F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2026, pp. 44 ss.; S. BARTOLE, R. BIN, *Perché NO?*, in *laCostituzione.info*, 29 gennaio 2026; N. LUPO, *Inseguendo il peggior precedente: una revisione costituzionale «governativa», votata dalla sola maggioranza, senza emendamenti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2026, in corso di pubblicazione; R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il «cuore» della revisione costituzionale del Titolo IV?*, *ivi*.

⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta emendativa presentata dall'on. Igor Iezzi in I Commissione in sede referente riferita al Disegno di legge costituzionale «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» (1917)*, XIX Legislatura, 5 novembre 2025.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*. Infine, il terzo emendamento disponeva quanto segue: «Alla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87, dopo l'articolo 23 è aggiunto il seguente: «Art. 23-bis. 1. Qualora, nel corso di un giudizio, l'autorità giurisdizionale ravvisi il contrasto tra una norma di legge o un atto avente forza di legge e una disposizione europea direttamente applicabile, essa è tenuta a sollevare questione di legittimità costituzionale»» (*ibidem*). L'obiettivo perseguito era, pertanto, quello di modificare le «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale», introducendo un vincolo procedurale in capo al giudice comune. Quest'ultimo sarebbe stato così obbligato a investire in via esclusiva l'organo nazionale di giustizia costituzionale ogniqualvolta fosse emersa un'antinomia tra diritto interno e diritto dell'Unione europea direttamente applicabile, precludendo l'attuale alternativa rappresentata dal rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, cui il giudice può – e, se di ultima istanza, deve – oggi fare ricorso ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁹ Tale dibattito ha persino indotto l'Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE), alla quale aderisce la quasi totalità dei docenti e dei

perficie tensioni latenti e mai pienamente risolte, la tesi che si intende sostenere nel presente contributo è che l'attuale conflittualità attorno al principio di *primauté* – e, più in generale, la sua progressiva messa in discussione¹⁰ – debba essere ricondotta a una persistente ambiguità di fondo nell'assetto complessivo delle relazioni tra ordine nazionale e sovranazionale. Si tratta di un profilo pur noto nella letteratura scientifica, ma di rado assunto quale fulcro del dibattito costituzionalistico e in larga misura rimosso da quello pubblico: la precarietà delle soluzioni elaborate nel tempo per legittimare il «cammino comunitario»¹¹

ricercatori della disciplina, a esprimere una forte preoccupazione in relazione alle «affermazioni francamente inaccettabili» formulate da alcuni esponenti del mondo istituzionale con riguardo ai rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea. Secondo l'Associazione, simili posizioni rischiano infatti di compromettere il ruolo dell'Italia nel contesto europeo e di mettere in discussione la stessa partecipazione del Paese al processo di integrazione sovranazionale. Cfr. ASSOCIAZIONE ITALIANA STUDIOSI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, *Comunicato stampa*, 2 novembre 2024.

¹⁰ La contestazione del principio del primato del diritto dell'Unione non rappresenta un fenomeno isolato nell'ordinamento italiano, ma si inserisce in una più ampia dinamica riscontrabile a livello europeo. Al di là delle decisioni di diverse corti costituzionali degli Stati membri che hanno messo in discussione la *primauté*, facendo leva sul principio dell'identità nazionale (cfr., tra le altre, Tribunale costituzionale polacco, sent. 14 luglio 2021, causa P 7/20; sent. 7 ottobre 2021, causa K 3/21, cui è seguita Corte di giustizia, sent. 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*), è sufficiente richiamare, da ultimo, la procedura di infrazione avviata il 21 novembre 2025 dalla Commissione europea nei confronti della Slovacchia, con la quale è stata contestata a tale Stato membro la violazione del principio di prevalenza del diritto dell'Unione, ritenuta conseguenza dell'adozione, da parte del Parlamento slovacco, di un pacchetto di emendamenti costituzionali approvati il 26 settembre 2025. Tali modifiche hanno introdotto, all'articolo 7 della Costituzione slovacca, i nuovi commi 6 e 7, i quali stabiliscono che: «(6) La Repubblica Slovacca conserva la propria sovranità, in particolare in materia di identità nazionale, che comprende questioni culturali ed etiche fondamentali relative alla tutela della vita e della dignità umana, alla vita privata e familiare, al matrimonio, alla genitorialità e alla famiglia, alla moralità pubblica, allo status personale, alla cultura e alla lingua, nonché al processo decisionale in materia di assistenza sanitaria, scienza, educazione, istruzione, status personale e successione. (7) Nessuna disposizione della presente Costituzione o di altre leggi costituzionali può essere interpretata come autorizzazione della Repubblica Slovacca al trasferimento dell'esercizio di qualsiasi parte dei suoi poteri in materie che connotano la sua identità nazionale». Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, INFR(2025)2208, 21 novembre 2025. In dottrina, per un approfondimento, P. FARAGUNA, *Revisione costituzionale contro primato. La Commissione apre una procedura di infrazione nei confronti della Slovacchia*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 1/2026, pp. 1 ss.

¹¹ Si mutua qui l'espressione coniata da P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 2406 ss.

della Repubblica. Soluzioni che, in fasi storiche più stabili di questo cammino, sono apparse adeguate e generalmente condivise, ma che oggi sembrano non essere più in grado di reggere alle crescenti tensioni politiche e istituzionali.

In estrema sintesi, anticipando i risultati del lavoro, si cercherà di dimostrare come tale precarietà derivi, anzitutto, dall'affermazione del principio del primato quale esito di una costruzione a trazione meramente giudiziaria, mai formalmente codificata nei Trattati dell'Unione europea (par. 2); in secondo luogo, dalla modalità della sua recezione nell'ordinamento italiano, anch'essa essenzialmente giurisprudenziale e priva di un'esplicita consacrazione a livello costituzionale (par. 3); e, infine, dal fatto che le più recenti e puntuali revisioni costituzionali, pur introducendo taluni riferimenti all'Unione europea, non hanno inciso in modo sostanziale sui termini della questione (par. 4).

Alla luce di questi rilievi critici, si argomenterà che la rilegittimazione del processo di integrazione europea, in chiave costituzionale, non possa prescindere da una rinnovata affermazione della forza normativa della Carta repubblicana¹², quale asse portante di tale processo. Ciò implica la necessità di chiarire in modo definitivo, all'interno del testo costituzionale, i rapporti e i confini tra quadro nazionale ed europeo – come pure si è tentato di fare soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, sebbene senza esito (par. 5) – al fine di radicare su basi inequivoche la fondazione del principio del primato e, al contempo, individuarne in maniera esplicita i limiti invalicabili (par. 6)¹³.

¹² Si aderisce alla prospettiva teorica delineata da G. FERRARA, *Le ragioni di una rivista nuova* e G. AZZARITI, *Le ragioni di un impegno nuovo*, entrambi in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2003. Nella medesima linea interpretativa si veda altresì M. DOGLIANI, *Validità e normatività delle costituzioni (a proposito del programma di Costituzionalismo.it)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2004, pp. 1 ss.

¹³ Si condivide, in questa sede, l'impostazione proposta da M. LUCIANI, *L'antisorvrano e la crisi delle costituzioni*, in AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Padova, 1998, p. 785; ID., *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, pp. 71 ss., secondo cui la missione originaria del costituzionalismo non si esaurisce nella mera limitazione del potere, ma si estende altresì alla sua legittimazione. Per un ulteriore approfondimento, cfr. anche L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007, pp. XII ss.

2. La criticità di fondo sovranazionale

La prima ragione della precarietà strutturale del principio del primato dell'Unione europea si colloca sul versante *extra moenia* e può essere ricondotta, in termini essenziali, a due profili tanto fondamentali quanto spesso trascurati: la sua genesi esclusivamente giurisprudenziale (par. 2.1) e la sua mancata codificazione formale nei Trattati europei (par. 2.2).

2.1. L'epifania giudiziale del primato

Le Comunità europee nacquero, nel 1951 e nel 1957, mediante l'adozione di un *corpus* normativo fondamentale, rappresentato dai Trattati istitutivi (c.d. diritto primario), destinato a fungere da base giuridica per la successiva produzione, da parte delle istituzioni comunitarie, di ulteriori norme (c.d. diritto derivato), funzionali al perseguimento degli obiettivi delineati nei medesimi Trattati¹⁴. Questi ultimi individuarono, sin dall'origine, i criteri essenziali di validità ed efficacia degli atti riconducibili al diritto derivato, vale a dire regolamenti, direttive e decisioni, nel loro rapporto di subordinazione rispetto al diritto primario¹⁵. Essi, tuttavia, non contenevano alcuna disciplina espressa dei rapporti tra le norme dell'ordinamento comunitario – tanto di diritto primario quanto di diritto derivato – e quelle interne degli Stati membri¹⁶, nonostante la manifesta incidenza delle prime sull'esercizio delle

¹⁴ Rispetto ai trattati internazionali tradizionali, risultava, a ben vedere, inusuale che i trattati comunitari delineassero procedure mediante le quali le istituzioni da essi previste potessero adottare nuove norme giuridiche. Sul punto, J.H.H. WEILER, *The Geology of International Law – Governance, Democracy and Legitimacy*, in *German Yearbook of International Law*, n. 64/2004, p. 559; B. DE WITTE, *The European Union as an international legal experiment*, in G. DE BÚRCA, J.H.H. WEILER (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge 2012, p. 25.

¹⁵ N. LUPO, *La costruzione del diritto dell'Unione europea e la legittimazione politica*, relazione provvisoria al 40° Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "L'Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana", 10-11 ottobre 2025, pp. 3-4.

¹⁶ Applicando la categoria della "costituzione strutturale", di ascendenza kelseniana – intesa come l'insieme delle norme deputate a stabilire se altre norme facciano o meno parte di un determinato ordinamento giuridico, nonché a definirne la forza e le proprietà operative (H. KELSEN, *The Function of a Constitution*, in R. TUR, W.L. TWINING (eds.), *Essays on Kelsen*, Oxford 1986, pp. 109 ss.) – può sostenersi che l'ordinamento europeo presenti una costituzione strutturale soltanto in senso *debole*,

competenze statali e la conseguente interferenza con gli equilibri costituzionali nazionali¹⁷.

In tale vuoto di diritto scritto e a fronte delle rilevanti difficoltà che, negli anni Sessanta e Settanta, segnarono il processo politico di integrazione europea¹⁸, si innestò la penetrante opera della Corte di giustizia¹⁹, la quale delineò progressivamente, attraverso un percorso di diritto giurisprudenziale, un assetto ordinatore delle relazioni tra le fonti europee e quelle nazionali²⁰. Tale costruzione prese forma, in particolare, mediante le ormai storiche pronunce *Van Gend en Loos*

ossia interamente circoscritta alla dimensione del diritto sovranazionale, e non anche in senso *forte*, vale a dire estesa tanto al diritto dell'Unione quanto a quello degli Stati membri. In tal senso, vedi M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, Napoli, 2022, p. 26.

¹⁷ In merito, per tutti, A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 20/2018, pp. 12 ss.

¹⁸ Per un'analisi delle difficoltà politiche che segnarono il progetto di integrazione europea in quella fase storica, cfr. B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2001, pp. 86 ss.

¹⁹ Oltre che, in senso più ampio, della comunità dei giuristi: giudici, esperti giuridici della Commissione, studiosi di diritto internazionale e determinate élite giuridico-culturali. Al riguardo, per un approfondimento delle modalità attraverso cui il processo di strutturazione dei rapporti tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali – progressivamente orientato verso la prevalenza del primo sui secondi – si è rivelato intimamente connesso alla capacità di mobilitare risorse giuridiche e sociali da parte di un ristretto nucleo di élite transnazionali, vedi A. COHEN, *Constitutionalism without Constitution: Transnational Elites between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe*, in *Law and Social Inquiry*, n. 1/2007, pp. 109 ss. Più di recente, in termini convergenti, M. RASMUSSEN, *The Legal History of the European Union: Building a European Constitution*, in *Oxford Research Encyclopedia: Politics*, 29 luglio 2019.

²⁰ R. DEHOUSSE, *The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*, London 1998, spec. pp. 118 ss. Sulle peculiarità del processo di “integrazione attraverso il diritto” (*integration through law*), che è soprattutto diritto giurisprudenziale, si rinvia ai classici P. PESCATORE, *The Law of Integration (Emergence of a new phenomenon in international relations, based on the experience of the European Communities)*, Leiden 1974; R. LECOURT, *L'Europe des Juges*, Bruxelles 1976; M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, J.H.H. WEILER (eds.), *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, Berlin-New York 1986. Cfr. più di recente anche le analisi di A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018; F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, 2022, spec. pp. 71 ss.

del 1963 e *Costa* del 1964, destinate a rivoluzionare profondamente l'intero sistema giuridico comunitario²¹.

Con la prima decisione, la Corte di giustizia, contro il parere dell'Avvocato generale e di tutti i Governi costituiti²², elaborò la dottrina dell'*effetto diretto* del diritto comunitario²³, affermandone l'autonomia sia rispetto al diritto internazionale sia nei confronti degli ordinamenti giuridici nazionali²⁴. In *Van Gend en Loos* fu infatti formulata la nota costruzione teorica secondo cui «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini»²⁵. Da tale qualificazione generale della Comunità e del suo rapporto con gli Stati membri discesero conseguenze giuridiche di portata significativa: il diritto comunitario, tanto primario quanto derivato, risultò idoneo a produrre effetti diretti negli ordinamenti interni. Secondo la Corte di giustizia, cioè, «il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli

²¹ Al riguardo, M. RASMUSSEN, *The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice*, in *Journal of European Integration History*, n. 2/2008, pp. 77 ss. discorre espressamente di una «rivoluzione giuridica»; ancora più incisiva risulta la posizione di A. STONE SWEET, *The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority*, in *German Law Journal*, n. 10/2007, p. 924, il quale giunge a evocare la configurabilità di un vero e proprio «colpo di Stato giudiziario».

²² Come recentemente ricordato da F. VIGANÒ, *Quel che resta di Granital*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2025, p. 224. Si veda inoltre A. ARENA, *Il contributo di Trabucchi e Lecourt all'affermazione di un diritto comunitario ad singulorum utilitatem*, in R. BASILE, S. CAPASSO, O. CLARIZIA, A. COCCO, F. TUCCILLO (a cura di), *Itinerari del pluralismo giuridico*, Napoli, 2024, pp. 369-370, il quale rileva come, alla luce delle conclusioni dell'Avvocato generale Karl Roemer – condivise anche dal giudice relatore della causa Charles-Léon Hammes – l'esito del giudizio apparisse pressoché scontato, in considerazione dell'orientamento abitualmente seguito dalla Corte di conformarsi alle posizioni espresse dagli Avvocati generali. Cionondimeno, la decisione finale si discostò da tali aspettative.

²³ In argomento, D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

²⁴ Per una recente rilettura di tale pronuncia, si rinvia ad A. GUAZZAROTTI, *Solo l'inizio di una rivoluzione giudiziaria? Un'interpretazione politica e "di contesto" di Van Gend en Loos*, in *DPCE online*, n. 2/2025, pp. 381 ss.

²⁵ Corte di giustizia, sent. 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, Causa C-26/62.

degli obblighi, attribuisce loro dei diritti»²⁶, che i giudici nazionali sono tenuti a garantire. Si trattò di un approdo ermeneutico che eccedeva ampiamente il dato testuale dei Trattati²⁷, i quali si limitavano a prevedere l'*applicabilità diretta* nel diritto interno di una sola fonte comunitaria, ossia il regolamento²⁸. A partire da tale pronuncia, nondimeno, l'effetto diretto fu configurato come una dottrina funzionale alla tutela giurisdizionale dei diritti degli individui e, al contempo, come parametro autonomo di legalità nei confronti degli Stati membri²⁹.

Pur rivestendo carattere fondamentale, il riconoscimento dell'effetto diretto non risultava, però, di per sé sufficiente a garantire la piena autonomia ed effettività dell'ordinamento comunitario. Infatti, come è stato efficacemente osservato, la Corte di giustizia non aveva ancora chiarito se e in quale misura i diritti derivanti dal livello sovranazionale dovessero prevalere sulla legislazione nazionale contrastante³⁰.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ In occasione del cinquantesimo anniversario della sentenza *Van Gend en Loos* e in replica alle posizioni di quanti – tra cui J.H.H. WEILER, *Rewriting Van Gend en Loos: Towards a Normative Theory of ECJ Hermeneutics*, in O. WIKLUND (ed.), *Judicial Discretion in European Perspective*, Stockholm 2003, pp. 150-151 – avevano interpretato tale pronuncia come l'esito ermeneuticamente naturale dei Trattati istitutivi, M. RASMUSSEN, *Revolutionizing European Law: A History of the Van Gend en Loos Judgment*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 1/2014, pp. 136 ss. ha invece sostenuto che essa costituisce «a breakthrough step toward a particular, deeply political, reading of European law, promoted by the legal service of the Commission, that attempted to strengthen the enforcement of European law».

²⁸ Cfr. art. 189 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (Trattato CEE) – oggi art. 288 TFUE – secondo cui «il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri».

²⁹ In tal modo è stato forgiato un vero e proprio meccanismo di *private enforcement* delle norme europee: cfr. J.H.H. WEILER, *Van Gend en Loos: The individual as subject and object and the dilemma of European legitimacy*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 1/2014, pp. 94 ss.; F. WILMAN, *Private Enforcement of EU Law Before National Courts. The EU Legislative Framework*, Cheltenham 2015.

³⁰ Così È. STEIN, *Toward Supremacy of Treaty – Constitution by Judicial Fiat in the European Economic Community*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/1965, p. 11. Del resto, come rilevano K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *EU Constitutional Law*, Oxford 2021, p. 644, nella sentenza *Van Gend en Loos* la Corte di giustizia non ritenne necessario chiarire che il diritto comunitario, una volta riconosciuto come dotato di efficacia diretta nei confronti dei singoli, prevalesse altresì sulle disposizioni nazionali incompatibili, poiché l'ordinamento interessato, vale a dire quello olandese, era strutturalmente improntato a un'impostazione di tipo monistico, nella quale i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale risultavano già regolati secondo il principio

Un simile passaggio si realizzò con la sentenza *Costa*, nella quale la Corte di giustizia enunciò per la prima volta, in termini espliciti, la dottrina del *primato* del diritto comunitario sul diritto interno. Con tale pronuncia i giudici sovranazionali affermarono che «a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare»³¹. Attraverso l'istituzione della Comunità, gli Stati membri «hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi»³². Da tale premessa – di per sé non eccezionale e, anzi, in larga misura riconducibile a dinamiche comuni a numerosi trattati istitutivi di organizzazioni internazionali – la Corte di giustizia trasse conseguenze di valenza ben più radicale³³. In particolare, secondo la sentenza, le

norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune³⁴.

Fu a partire da questo snodo argomentativo, sorretto da appigli testuali esili, se non del tutto assenti, nella lettera dei Trattati³⁵, che

del primato degli obblighi internazionali sulla legge statale. Una simile precisazione si sarebbe invece rivelata necessaria con riferimento a ordinamenti, come quello italiano, tradizionalmente improntati a un'impostazione di carattere dualistico, che non implica un riconoscimento automatico del primato delle norme internazionali su quelle interne, fatta eccezione per quelle di origine consuetudinaria, come previsto dall'art. 10, primo comma, Cost. Per un approfondimento, cfr. anche K. VAN LEEUWEN, *Paving the road to 'legal revolution': The Dutch origins of the first preliminary references in European law (1957–1963)*, in *European Law Journal*, n. 6/2018, pp. 408 ss.

³¹ Corte di giustizia, sent. 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, Causa C-6/64.

³² *Ibidem*.

³³ A tal proposito, R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Milano, 2021, p. 144 ha osservato come appaia sorprendentemente fragile la motivazione attraverso cui la Corte di giustizia ricavò il principio del primato dai Trattati comunitari.

³⁴ Corte di giustizia, sent. 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, Causa C-6/64.

³⁵ In particolare, secondo i giudici sovranazionali, «la preminenza del diritto co-

prese avvio la costruzione dogmatica di quella che la dottrina ha definito «*absolute primacy*»³⁶, ossia il riconoscimento di un rapporto di tipo gerarchico tra il diritto europeo e il diritto nazionale, collocato al di fuori di qualsiasi schema internazionalistico tradizionale³⁷. Tale ricostruzione, espressione di una concezione marcatamente *monista* dei rapporti fra ordinamenti, fatta propria dalla Corte di giustizia, si impose progressivamente anche nei confronti delle costituzioni degli Stati membri, come emerso in modo evidente a seguito della sentenza *Internationale Handelsgesellschaft* del 1970³⁸.

Nel loro complesso, le dottrine «costituenti»³⁹ dell'effetto diretto e del primato – in quanto tali, non fondate ma fondative – hanno struttu-

munitario trova conferma nell'art. 189, a norma del quale i regolamenti sono obbligatori e direttamente applicabili in ciascuno degli stati membri. Questa disposizione, che non è accompagnata da alcuna riserva, sarebbe priva di significato se uno Stato potesse unilateralmente annullarne gli effetti con un provvedimento legislativo che prevalesse sui testi comunitari». Cfr. *ibidem*. In chiave critica, si veda, in dottrina, C. DE FIORES, *Europa, Stato e sovranità dopo la Brexit*, in *Teoria politica*, n. 7/2017, p. 206.

³⁶ A. VON BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, n. 5/2011, pp. 1417 ss.

³⁷ In questo senso B. DE WITTE, *Retour à "Costa": la primauté du droit communautaire à la lumière du droit international*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 20/1984, pp. 425 ss.

³⁸ Cfr. Corte di giustizia, sent. 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70, par. 3, ove il giudice sovranazionale affermò perentoriamente che «il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato».

³⁹ Così G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2007, p. 204. Per la precisione, il ricorso alla nozione di potere costituente con riferimento all'ordinamento europeo risulta idoneo a evocare l'idea di un momento originario del diritto comunitario; nondimeno, sul piano strettamente teorico, tale operazione si risolve in una forzatura concettuale. Il diritto dell'Unione, infatti, presenta tratti strutturalmente divergenti rispetto al modello di costituzionalismo democratico-sociale affermatosi negli ordinamenti statali europei nel secondo dopoguerra. Quest'ultimo si è consolidato attraverso l'esercizio di un potere costituente eminentemente politico e, in larga misura, di carattere rivoluzionario (cfr. B. ACKERMAN, *Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Cambridge 2019); al contrario, l'esperienza dell'Unione europea viene ricondotta da una parte significativa della dottrina alla categoria del c.d. costituzionalismo progressivo, contraddistinto dall'assenza di una piena matrice popolare e democratica, in ragione della mancanza di un autentico *fiat* costituente (cfr. G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto costituzionale europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali dell'Unione*, Roma, 2012, p. 27).

rato in modo gradualistico le relazioni tra le fonti europee e quelle degli ordinamenti statali⁴⁰, attribuendo alle prime la capacità di spiegare effetti normativi immediati all'interno dei sistemi giuridici nazionali e imponendone, in caso di antinomia, la prevalenza sulle seconde⁴¹. Ricorrendo alla terminologia propria del costituzionalismo statunitense, il diritto comunitario è venuto così ad assumere una duplice configura-

⁴⁰ A ben considerare, nelle pronunce *Van Gend en Loos* e *Costa* si annidava una rivendicazione di costituzionalità strutturale in senso forte, nella misura in cui la Corte di giustizia non si limitava a stabilire quale forza dovesse essere riconosciuta alle norme comunitarie dalle istituzioni sovranazionali, ma anche da quelle nazionali. Tale profilo è puntualmente evidenziato da M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, cit., p. 41. In senso sostanzialmente analogo si era già espresso S. BARTOLE, *La costituzione europea vivente* (2008), ora in ID., *Scritti scelti*, Napoli, 2013, pp. 779-780, sottolineando come tali pronunce potessero essere considerate, senza particolare sforzo esegetico, il nucleo portante di una costituzione concepita secondo la dottrina gradualistica à la Kelsen degli ordinamenti giuridici e delle loro fonti. Infatti, «Se funzione primaria della costituzione è, nella dottrina kelseniana, dare ordinamento al sistema delle fonti e disciplinare i rapporti fra di esse, i principi dell'effetto diretto e del primato del diritto comunitario assolvevano pienamente al compito assegnato da quella dottrina alla costituzione». In proposito, si vedano anche le considerazioni di A.O. COZZI, P. FARAGUNA, *Europa e Costituzione*, *ivi*, pp. 750-751.

⁴¹ In particolare, con la pronuncia *Simmenthal* del 1978 – che segnò il punto di massima sovrapposizione dell'ordinamento comunitario su quello interno – la Corte di giustizia ribadì quanto già enunciato nella sentenza *Costa*, precisando le conseguenze giuridiche derivanti da un'eventuale antinomia tra una disposizione sovranazionale e una nazionale: la disapplicazione di quest'ultima. I giudici del Kirchberg affermarono, infatti, che, «in forza del principio di preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere “*ipso jure*” inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche – in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri – di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie». Da tale premessa argomentativa discendeva una conseguenza di notevole rilievo sistematico: «qualsiasi giudice nazionale, adito nella sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questi attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria». Cfr. Corte di giustizia, sent. 9 marzo 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, C-106/77, par. 17 e 21. Per un commento alla pronuncia, F. MODUGNO, *È illegittimo l'art. 189 del Trattato di Roma nella interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1979, pp. 916 ss.

zione: da un lato, quella di *Law of the Land*, in ragione dell'operatività dell'effetto diretto; dall'altro, quella di *Higher Law*, in virtù dell'affermazione del principio del primato⁴².

Benché tale vicenda sia stata ampiamente indagata e ripetutamente ricostruita dalla dottrina, vi è un profilo che continua a colpire e che non dovrebbe mai essere trascurato in una valutazione non apologetica della sua evoluzione: il fatto che essa si sia dispiegata lungo una traiettoria giurisprudenziale non solo in larga misura non desumibile dal dato testuale dei Trattati⁴³, ma anche difficilmente conciliabile con la volontà originaria dei loro *Drafters*⁴⁴. Detto altrimenti, la progressiva “de-internazionalizzazione” e la parallela “costituzionalizzazione” del diritto comunitario non sono state il risultato di una chiara, né tantomeno concorde, volontà politica dei governi nazionali, bensì l'esito di una vera e propria politica del diritto di segno marcatamente filocomunitario, veicolata essenzialmente attraverso la manipolazione interpretativa e creativa iper-funzionalista della Corte di giustizia⁴⁵.

⁴² Per tale parallelismo con il sistema costituzionale nordamericano, cfr. G. PIRRUZZELLA, *Il problema della democrazia europea*, relazione provvisoria al 40° Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti “L'Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana”, 10-11 ottobre 2025, p. 1.

⁴³ In questa prospettiva R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, cit., p. 147 ha messo in luce come il primato e l'effetto diretto, congiuntamente al rinvio pregiudiziale, abbiano dato vita al «triangolo magico» della via giudiziaria all'integrazione europea, ossia un modello fondato su un'«integrazione giuridica, non politica: perciò “tecnica”, non democratica». È stato, in particolare, proprio attraverso il rinvio pregiudiziale che la Corte di giustizia, su impulso dei giudici nazionali, ha potuto rendere operanti i principi dell'effetto diretto e del primato, pronunciandosi, di fatto, sulla compatibilità tra il diritto sovranazionale e la normativa interna e attribuendo al giudice comune il compito di disapplicare la legge nazionale nell'ipotesi di contrasto con il diritto comunitario munito di efficacia diretta.

⁴⁴ Lo evidenzia K. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford 2001, p. 183.

⁴⁵ In questo senso, M. BARBERIS, *Europa del diritto. Sull'identità giuridica europea*, Bologna, 2008, p. 230. Nella medesima prospettiva si collocano anche M. FRAU, *Trasformazioni costituzionali giurisprudenziali e difetto di costituzionalismo politico nell'Unione europea, ritornando sulla (ricorrente) comparazione con l'esperienza statunitense*, in *DPCE online*, n. spec./2021, p. 937, che applica il concetto, di matrice nordamericana, di *judicial supremacy* (L.D. KRAMER, *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford 2004, spec. p. 125 ss.) al ruolo da protagonista svolto dalla Corte di giustizia europea nella costituzionalizzazione dei Trattati; R. BIN, *L'Unione europea rispetta i principi del rule of law?*, in *Consulta online*, n. 1/2024, p. 159, il quale sottolinea come la Corte di giustizia, in quanto organo

È stata, in particolare, quest'ultima – «*tucked away in the fairyland Duchy of Luxembourg and blessed, until recently, with benign neglect by the powers that be and the mass media*»⁴⁶ – a elaborare progressivamente una costruzione giurisprudenziale imperniata sull'affermazione dell'esistenza di un ordinamento giuridico sovraordinato rispetto a quelli degli Stati membri, qualitativamente distinto dalle tradizionali forme di cooperazione istituzionalizzata proprie del diritto internazionale⁴⁷.

2.2. La mancata positivizzazione del primato

Alla genesi pretoria del principio del primato non è mai seguita una sua piena e compiuta positivizzazione nel diritto primario dell'Unione. L'unico tentativo concretamente intrapreso per consacrare tale principio all'interno dei Trattati non ha avuto alcun esito.

giurisdizionale e non espressione del potere esecutivo, dovrebbe limitarsi all'«applicazione obiettiva» del diritto dell'Unione, piuttosto che farsi carico del perseguimento di una determinata finalità o funzione. Anche laddove tale obiettivo consista – come nel caso della promozione dell'integrazione europea – in un valore nobile e largamente condivisibile, esso non risulta coerente con la natura propria della funzione giurisdizionale. Del resto, la giurisdizione si distingue strutturalmente dall'amministrazione, la quale è ontologicamente orientata al perseguimento dell'interesse pubblico, e più precisamente dello specifico interesse alla cui cura ciascun apparato o ufficio è istituzionalmente preposto (M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, 1958, p. 989). Diversamente, nell'ambito della funzione giurisdizionale l'attribuzione dei poteri non risponde mai alla logica della individuazione di un interesse particolare da realizzare, ma si giustifica esclusivamente in vista del conseguimento dell'interesse generale e oggettivo della giustizia (G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 1987, p. 265). In generale, per un approfondimento sull'attività interpretativa e creativa svolta dalla Corte di giustizia, si rinvia a G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2009.

⁴⁶ E. STEIN, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in *American Journal of International Law*, n. 1/1981, p. 1.

⁴⁷ Naturalmente, va sottolineato come la Corte di giustizia non avrebbe mai potuto elaborare e imporre all'Unione – e, in precedenza, alle Comunità – dottrine prive di un fondamento testuale nei Trattati, quali il primato e l'effetto diretto, se gli Stati membri, in quanto unici *Herren der Verträge*, non le avessero successivamente accettate. Cionondimeno, anche valorizzando tale concausa, l'affermazione di simili dottrine rimane, sul piano strettamente tecnico, il risultato dell'attività del ramo giudiziario sovranazionale. Lo evidenzia M. FRAU, *Trasformazioni costituzionali giurisprudenziali e difetto di costituzionalismo politico nell'Unione europea, ritornando sulla (ricorrente) comparazione con l'esperienza statunitense*, cit., p. 943

Il riferimento è alla vicenda del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa del 2004⁴⁸, il cui art. I-6 sanciva espressamente che «La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri»⁴⁹.

Una simile disposizione avrebbe codificato in modo esplicito e perentorio la superiorità gerarchica del diritto dell'Unione rispetto a tutte le fonti interne, comprese quelle di rango costituzionale, convertendo il principio del primato da risultato di una mera «tolleranza costituzionale»⁵⁰, ossia di una forma di ubbidienza volontaria degli Stati membri alle elaborazioni dell'apparato giurisdizionale sovranazionale, in un vincolo giuridico pienamente cogente, radicato direttamente nella Costituzione europea⁵¹. Il naufragio – generalmente minimizzato in dottrina – del processo di ratifica dell'«ermafrodito»⁵² Trattato-

⁴⁸ In proposito, G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2002, pp. 161 ss.; M. DOGLIANI, *Può la costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2003, pp. 1 ss.; G. AZZARITI, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2005, pp. 413 ss.

⁴⁹ Cfr. art. I-6 (“Diritto dell’Unione”) del Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa.

⁵⁰ Secondo J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il «Sonderweg» europeo*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, 2003, pp. 31 ss., il «principio della tolleranza costituzionale europea», quale autentico nucleo valoriale del federalismo costituzionale europeo, informerebbe di sé tutti gli attori europei, costringendoli, a ogni livello, a venire incontro all'altro nell'avanzamento del processo federativo. Si tratterebbe, dunque, di un effetto di inclusione dell'altro che richiama da vicino quello riconducibile alla categoria habermasiana del *constitutional patriotism* (J. HABERMAS, *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, Cambridge 1998, pp. 225 ss.; ID., *The Postnational Constellation. Political Essays*, Cambridge 2001). Per un'analisi di tale categoria, accompagnata da una riflessione sulla sua dubbia idoneità a offrire un modello di integrazione adeguato all'Unione europea, si rinvia a V. BREDA, *Constitutional Patriotism*, in M. SELLERS, S. KIRSTE (eds.), *IVR Encyclopaedia of Jurisprudence, Legal Theory and Philosophy of Law*, Dordrecht 2017, pp. 247 ss.

⁵¹ Un simile «mutamento di longitudine costituzionale» è stato puntualmente messo in luce da O. POLLICINO, *Tolleranza costituzionale, controlimiti e codificazione del primato del diritto comunitario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006. Per un ulteriore approfondimento, cfr. anche ID., *Principio di tolleranza costituzionale tra self restraint e judicial activism della Corte di giustizia*, in R. ORRÙ, L. SCIANNELLA (a cura di), *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, 2004, pp. 273 ss.

⁵² In questi termini G. AMATO, *Il Trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2004, pp. 1 ss., che ha posto in luce la di-

Costituzione, a seguito dei referendum francese e olandese del 2005⁵³, segnò tuttavia l'abbandono di quel percorso di positivizzazione e, con esso, del tentativo di fondare il principio del primato su una solida base di legittimazione democratica⁵⁴.

Con il Trattato di Lisbona del 2007 si tornò consapevolmente a una semantica e a una logica di impronta internazionalistica⁵⁵. In esso non si rinviene alcuna disposizione comparabile a quella prevista dall'art. I-6 del Trattato costituzionale⁵⁶. Il principio del primato viene infatti timidamente richiamato non già nei Trattati – né tantomeno in un Protocollo ad essi allegato – bensì in una semplice Dichiarazione, la n. 17⁵⁷.

Quest'ultima, benché intitolata «Dichiarazione relativa al primato», si limita in realtà a richiamare la giurisprudenza della Corte di giustizia, assumendo i tratti di una mera presa d'atto, priva di autentica forza normativa. In essa si afferma infatti che:

La conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla

menzione ossimorica e ibrida del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, nel quale convivevano una dimensione maschile pattizia e una dimensione femminile costituzionale.

⁵³ In merito, F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005, pp. 1 ss.

⁵⁴ Cfr. A. CELOTTO, TANIA GROPPI, *Primaute e controlimiti nel progetto di trattato costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2004, pp. 868 ss.

⁵⁵ In argomento, ampiamente, C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, pp. 1 ss.; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e Trattato di Lisbona: l'insostenibile pesantezza del mercato*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2009, pp. 836-837.

⁵⁶ Non è casuale che B. ACKERMAN, *Revolutionary Constitutions: Charismatic Leadership and the Rule of Law*, cit., p. 22 qualifichi il fallimento del Trattato costituzionale come la grande occasione perduta dell'Unione europea per realizzare un decisivo avanzamento nel proprio percorso di legittimazione. A giudizio dell'Autore statunitense, tale fallimento è stato sostanzialmente trascurato da quella parte della dottrina che, al contrario, ha cercato di enfatizzare la continuità normativa tra il Trattato costituzionale naufragato e il successivo Trattato di Lisbona.

⁵⁷ Cfr. Dichiarazione n. 17 («Dichiarazione relativa al primato») allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007. Per un approfondimento, sul punto, E. DI SALVATORE, *Declaration No. 17 concerning primacy*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union - A Commentary*, Berlin-Heidelberg, 2013, pp. 1761 ss.

base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza. Inoltre, la conferenza ha deciso di allegare al presente atto finale il parere del Servizio giuridico del Consiglio sul primato, riportato nel documento 11197/07 (JUR 260): Parere del Servizio giuridico del Consiglio del 22 giugno 2007. Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la preminenza del diritto comunitario è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso. Secondo la Corte, tale principio è insito nella natura specifica della Comunità europea. All'epoca della prima sentenza di questa giurisprudenza consolidata (*Costa contro ENEL*, 15 luglio 1964, causa 6/64) non esisteva alcuna menzione di preminenza nel trattato. La situazione è a tutt'oggi immutata. Il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l'esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia⁵⁸.

Anche a fronte di una simile conclusione, formulata non dal Consiglio, bensì dal suo Servizio giuridico – che ha espressamente sottolineato come nel 1964, all'epoca della pronuncia *Costa* della Corte di giustizia, i Trattati fossero del tutto privi di un riferimento testuale al principio del primato⁵⁹ –, resta fermo che non è affatto equivalente sancire in modo espresso la prevalenza del diritto dell'Unione in una disposizione di diritto primario, oppure limitarsi a richiamare, in una sede tutt'altro che centrale quale una mera Dichiarazione, una «giurisprudenza costante»⁶⁰ del giudice europeo che afferma tale prevalenza⁶¹.

⁵⁸ Cfr. Dichiarazione n. 17 (“Dichiarazione relativa al primato”), cit.

⁵⁹ Come osservato da L.A. MAZZAROLLI, «Primato» del diritto comunitario e diritto per i singoli Stati di «recedere» dall'Unione. Dalla cd. «Costituzione europea» al «Trattato di Lisbona»: due concetti che diventano, ora, nella prospettiva comunitaristica, apparentemente incompatibili, in AA.Vv., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, p. 1575, una simile sottolineatura finisce per legittimare ulteriormente la giurisprudenza degli Stati membri – e, per quanto qui rileva, quella della Corte costituzionale italiana – in materia di resistenze al principio del primato, sviluppatasi in epoca successiva alla pronuncia della Corte di giustizia del 1964.

⁶⁰ Cfr. Dichiarazione n. 17 (“Dichiarazione relativa al primato”), cit.

⁶¹ Secondo la lettura critica proposta da M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, p. 162, la scelta compiuta con il Trattato di Lisbona risulta discutibile, al punto da poter essere qualificata come una vera e propria «ipocrisia». Infatti «la classe politica europea lascia che i giudici facciano ciò che essa medesima non ha il coraggio di fare».

Si tratta di una differenza tutt'altro che marginale⁶². Solo la formalizzazione del principio di preminenza del diritto europeo nel testo dei Trattati, esplicitamente avallata da tutti gli Stati membri, avrebbe infatti innescato un mutamento sostanziale nel fondamento giuridico di tale principio⁶³. Un simile approdo, però, all'indomani del fallimento del progetto di Costituzione europea, non poté essere raggiunto, o, più prosaicamente, non si ritenne politicamente opportuno perseguirlo⁶⁴. La decisione di fare affidamento unicamente sull'elaborazione pretoria del ramo giudiziario sovranazionale, in assenza di un parametro positivo esplicitamente codificato, ha dunque finito per far retrocedere le lancette del primato, riportandole al tempo anteriore all'esperienza del Trattato costituzionale⁶⁵.

Ne è conseguita, quasi inevitabilmente, la riapertura di margini di incertezza sul piano giuridico e di persistenti ambiguità interpretative in ordine al caposaldo e all'ampiezza del principio stesso, cui si sono

⁶² Lo mette in luce C. DE FIORES, *Europa, Stato e sovranità dopo la Brexit*, cit., p. 207.

⁶³ In proposito, F. SORRENTINO, *I fini dell'Unione Europea nel progetto di Trattato costituzionale*, in AA. VV., *Auf dem Weg zu einer europäischen Wissensgesellschaft/ Verso una società europea della conoscenza*, Loveno di Menaggio 2004, p. 16; F. PIZZETTI, G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008, p. 156.

⁶⁴ Cfr. C. CURTI GIALDINO, *In cammino verso la Polesit? Prime considerazioni sulla sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, in *Federalismi.it*, n. 24/2021, p. XXV, il quale evidenzia come la proposta di inserire il principio del primato nel testo dei Trattati sia stata fortemente osteggiata dal Regno Unito.

⁶⁵ In tal senso, vedi L.A. MAZZAROLLI, «Primato» del diritto comunitario e diritto per i singoli Stati di «recedere» dall'Unione. Dalla cd. «Costituzione europea» al «Trattato di Lisbona»: due concetti che diventano, ora, nella prospettiva comunitaristica, apparentemente incompatibili, cit., p. 1591, il quale ha osservato che l'aver espunto dal Trattato di Lisbona la codificazione del primato, introducendo invece – all'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE) – la disciplina del diritto di recesso, già contemplato dall'art. I-60 (“Recesso dall'Unione”) del Trattato costituzionale, non ha ricondotto la situazione allo *status quo ante* rispetto a quest'ultimo, ma ha piuttosto segnato un sensibile arretramento lungo il percorso di integrazione europea. Per un approfondimento, cfr. anche S. MANCINI, *Un mostro bifronte: il recesso dall'Unione europea nella Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004, pp. 637 ss.

accompagnate rinnovate resistenze e riserve da parte delle corti costituzionali nazionali⁶⁶, inclusa quella italiana⁶⁷.

3. La “spensieratezza costituzionale” nazionale

La seconda ragione della fragilità strutturale del principio del primato dell’Unione europea si colloca sul piano *intra moenia* e consiste nella persistente assenza, nell’orizzonte costituzionale italiano, di una disciplina organica e sistematica dei rapporti con l’ordinamento europeo. La Costituzione repubblicana, rimasta nel suo impianto testuale del tutto impermeabile agli sviluppi del percorso di integrazione sovranazionale, non reca, infatti, una regolamentazione esplicita né in ordine all’estensione e ai limiti della prevalenza del diritto europeo su

⁶⁶ M. KUMM, *The jurisprudence of constitutional conflict, constitutional supremacy in Europe before and after the constitutional Treaty*, in *European Law Journal*, n. 3/2005, pp. 294 ss. Nel quadro delle resistenze manifestate dalle diverse corti costituzionali degli Stati membri, un ruolo di particolare rilievo ai fini della salvaguardia della legalità costituzionale nel contesto dell’integrazione europea è stato assunto dal *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG). Emblematica, al riguardo, è la sentenza sul Trattato di Lisbona (*Lissabon-Urteil*, BVerfG, 2 BvR 2/2008, 30 giugno 2009), nella quale – per riprendere le parole di G. FERRARA, *In difesa della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*, in *Diritti lavori mercati*, n. 3/2009, pp. 626 ss. – «la verità dell’intero processo col quale si è finora costruito l’ordinamento dell’Unione riemerge clamorosamente confermando la natura, l’origine di tale ordinamento e la sua impossibilità di incrementarsi ulteriormente sottraendo al potere popolare materie che gli spetterebbero e che vengono camuffate come possibili e legittimi contenuti di trattati, che sono e restano atti statali di diritto internazionale». Sulla medesima pronuncia, vedi altresì C. PINELLI, *Forzature e silenzi del Tribunale costituzionale tedesco sul Trattato di Lisbona*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2009, pp. 5153 ss.; nonché B. GUASTAFERRO, *Il Trattato di Lisbona tra il “custode” della sovranità popolare e il “custode” della Costituzione: la triplice “riserva” apposta al Trattato dalla Corte costituzionale tedesca*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2011, pp. 157 ss.

⁶⁷ Lo mettono in evidenza, tra gli altri, A. MANGIA, *L’interruzione della Grande Opera. Brevi note sul dialogo tra le corti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2019, p. 859; M. DANÍ, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, cit., p. 27. Per un approfondimento sul punto si veda, più di recente, anche lo studio monografico di F. SEVERA, *Il fatto dell’integrazione. Trasformazioni costituzionali nello spazio giuridico europeo*, Torino, 2025, spec. pp. 186 ss.

quello interno, né, tantomeno, con riferimento ai presupposti e alle procedure di ratifica ed esecuzione dei Trattati europei⁶⁸.

Questa forma di «spensieratezza costituzionale»⁶⁹ italiana si è manifestata con particolare nettezza sin dalle fasi iniziali dell'esperienza comunitaria, in un contesto storico nel quale le peculiarità dell'ordinamento europeo non erano ancora state pienamente affermate dall'apparato giudiziario sovranazionale, a partire dalle richiamate pronunce *Van Gend en Loos* e *Costa* (par. 3.1)⁷⁰. Tale impostazione, tuttavia, non è stata successivamente superata, nemmeno quando quelle stesse peculiarità – fondate sul binomio effetto diretto e primato – risultavano ormai stabilmente consolidate nella giurisprudenza dei giudici del Kirchberg (par. 3.2)⁷¹. Ciò è avvenuto in evidente controtendenza rispetto alle scelte operate da numerosi Stati membri, compresi quelli dotati di maggiore peso politico, come Germania e Francia, che scelsero di procedere a un'esplicita costituzionalizzazione della partecipazione all'integrazione comunitaria⁷². Proprio da questa mancata costituzionalizzazione ha preso forma, nell'esperienza italiana, un itinerario pretorio

⁶⁸ Come osserva R. BIN, *La sentenza La Pergola, tra assetto politico e paradigma giuridico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2024, p. 2664, «sul piano costituzionale non c'è una norma che consenta di chiarire i rapporti tra i due ordinamenti: l'Italia è entrata nell'organizzazione europea senza toccare la Costituzione, e la Costituzione è stata più volte rivista senza mai introdurre un vincolo, sia pure implicito, di adesione all'organizzazione europea».

⁶⁹ Così P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue/2015, p. 82.

⁷⁰ Vedi *supra* par. 2.1.

⁷¹ Per una recente analisi, I. ROBERTI, *Il problema del ricorso alla revisione costituzionale per l'adattamento al diritto europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, pp. 385 ss.

⁷² Cfr., rispettivamente, l'art. 23 del *Grundgesetz* e l'art. 88 della *Constitution de la République française*. In dottrina, si veda P.F. LOTITO, *Integrazione comunitaria e regole costituzionali: gli esempi di Francia, Spagna e Germania*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1993, pp. 155 ss. Per un più ampio inquadramento, cfr. altresì P. TACCHI, *I procedimenti di ratifica dei trattati europei nelle Costituzioni nazionali*, Macerata 2008; L.F.M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ, J.H. REESTMAN, *National Constitutional Avenues for further EU Integration. Study*, Brussels 2014; T. SALVINO, *L'apertura delle Costituzioni degli Stati membri dell'UE tra Est e Ovest d'Europa*, Torino, 2017; A. ALBI, S. BARDUTZKY (eds.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*, The Hague-Berlin 2019; S. GRILLER, L. PAPADOPOULOU, R. PUFF (eds.), *National Constitutions and EU Integration*, Oxford 2022; A. NICOTINA, P. POPELIER, P. BURSSENS (eds.), *EU Law and National Constitutions. The Constitutional Dynamics of Multi-Level Governance*, Abington 2024.

attraverso il quale i rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo sono stati progressivamente definiti secondo una configurazione rimessa alla mediazione interpretativa del giudice costituzionale e, per ciò stesso, esposta a confini mobili e a equilibri strutturalmente precari (par. 3.3).

3.1. L'adesione alle Comunità europee in assenza di revisione costituzionale

La singolare scelta italiana di non disciplinare in modo espreso, a livello costituzionale, i rapporti con l'ordinamento europeo appare, anzitutto, riconducibile alle peculiari contingenze del quadro politico nazionale degli anni Cinquanta, all'interno del quale maturò la decisione di sottoscrivere e ratificare i Trattati istitutivi⁷³. Il contesto politico dell'epoca, infatti, non offriva le condizioni necessarie per l'approvazione di una legge costituzionale idonea a sancire in modo espreso la partecipazione dell'Italia alle Comunità europee⁷⁴.

In particolare, in assenza di una disciplina legislativa di attuazione dell'istituto referendario era largamente condivisa l'opinione secondo cui l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138 Cost. potesse avvenire esclusivamente con il voto favorevole dei due terzi dei componenti di ciascun ramo del Parlamento⁷⁵. Una maggioranza di tale ampiezza appariva, tuttavia, difficilmente conseguibile, alla luce della netta opposizione del Partito comunista italiano (PCI) e della posizione fortemente critica del Partito socialista italiano (PSI), i quali tendevano a interpretare le Comunità soprattutto come una proiezione economica dell'Alleanza atlantica sul continente europeo⁷⁶.

⁷³ Cfr. A. TIZZANO, *Sistema costituzionale, forze politiche e processi d'integrazione internazionale*, in *Rivista di diritto europeo*, n. 2/1978, pp. 194 ss.

⁷⁴ Si soffermano su questo aspetto, tra gli altri, A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, VIII, Milano, 2015, p. 352; N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Conclusion: 'Silent' Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, in IIDD. (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford 2017, p. 325.

⁷⁵ Sulla questione, G.C. PERONE, *L'iter legislativo: l'esame delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, in AA.Vv., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, p. 348; C. FUSARO, *Italy*, in C. FUSARO, D. OLIVER (eds.), *How Constitutions Change. A Comparative Study*, Oxford 2011, p. 218.

⁷⁶ Sul punto si veda l'analisi di N. LUPO, *La «super clausola europea» contenuta*

L'atteggiamento delle forze di sinistra, pur non privo di differenziazioni interne, non si fondava tanto su un rifiuto dell'idea di integrazione europea come tale, quanto piuttosto su una valutazione negativa degli effetti economici che i Trattati istitutivi avrebbero prodotto sull'economia nazionale⁷⁷. Socialisti e comunisti ritenevano, in particolare, che tali accordi si inserissero in una strategia di rafforzamento del capitalismo monopolistico occidentale, riconducibile al piano Schuman, destinata a penalizzare i Paesi industrialmente più deboli, tra cui l'Italia, con conseguenze particolarmente gravose per i lavoratori⁷⁸. Secondo questa lettura, il processo di integrazione comunitaria avrebbe inoltre contribuito ad acuire la divisione della Germania e, più in generale, la frattura tra Europa occidentale ed Europa orientale, subordinando l'economia europea all'imperialismo statunitense ed escludendo i Paesi socialisti da possibili forme di cooperazione economica⁷⁹.

nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di «Italexit» con i principi supremi, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2023, p. 224, il quale mette in luce come l'atteggiamento di entrambi i partiti di sinistra sia stato oggetto, nei decenni successivi, di una profonda revisione, evolvendo da una marcata avversione nei confronti del processo di integrazione europea fino ad approdare non solo a una sua piena accettazione, ma addirittura a un ruolo di attiva e convinta promozione dello stesso. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a M. MAGGIORANI, *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea (1957-1969)*, Roma, 1998, pp. 17 ss.; D. SASSOON, *La sinistra, l'Europa, il PCI*, in R. GUALTIERI (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana (1943-1991)*, Roma, 2001, pp. 223 ss. Un contributo particolarmente rilevante a tale svolta fu offerto dalla figura di Altiero Spinelli, coautore del Manifesto di Ventotene e protagonista del federalismo europeo, il quale, a partire dal 1976 – pur operando come indipendente – esercitò un'influenza determinante nell'orientare il PCI guidato da Enrico Berlinguer verso posizioni sempre più marcatamente europeiste: cfr. M. MAGGIORANI, P. FERRARI, *Introduzione. Europeismo e PCI: una riflessione storica*, in IIDD. (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti. 1945-1984*, Bologna, 2005, pp. 64 ss.

⁷⁷ 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*, Milano,, 2018, p. 83.

⁷⁸ Cfr. l'intervento del deputato comunista Giuseppe Berti, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, I legislatura, 30 luglio 1957, p. 34736, nel quale egli qualificò l'assetto comunitario come «un governo sovranazionale dei monopoli» e, in particolare, come espressione preminente «soprattutto dei monopoli tedeschi».

⁷⁹ Con riferimento all'adesione dell'Italia al Trattato CEECA, l'allora Segretario generale del PCI, Palmiro Togliatti, aveva sostenuto che i comunisti miravano a evitare di «separare l'Italia dal resto dell'Europa. L'Europa comincia agli Urali e finisce all'Oceano Atlantico. Avviciniamoci a tutti i popoli europei, troviamo un modo di colla-

L'adesione italiana alle Comunità europee assunse, così, i caratteri di una scelta sofferta e profondamente controversa sin dalla legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) del 1951, approvata con l'opposizione del Partito comunista e di quello socialista; opposizione che, nel caso di quest'ultimo, si attenuò successivamente fino a tradursi in astensione in occasione della ratifica del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE) e del Trattato che istituiva la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) del 1957⁸⁰.

Nel corso del dibattito parlamentare sulle leggi di ratifica ed esecuzione dei Trattati istitutivi, adottate ai sensi dell'art. 80 Cost., le forze

borare più stretto con tutti questi paesi, dalla Russia all'Inghilterra, dai paesi di nuova democrazia alla Francia» (cfr. P. TOGLIATTI, *Fermiamo la mano ai nemici della pace!*, in *L'Unità*, 25 settembre 1951). In un intervento alla Camera dei deputati, pronunciato poco dopo la ratifica del Trattato CECA, lo stesso Togliatti si rivolse in termini fortemente critici alle forze di maggioranza, osservando che «sul terreno economico, il vostro europeismo discende dal piano Schuman, che è un accordo di gruppi monopolistici ai danni dei paesi industrialmente più deboli come il nostro [...] e tende esso pure ad approfondire la scissione dell'Europa, rendendo permanente il blocco economico di una parte dell'Europa contro l'altra, dell'Occidente contro l'Oriente [...]. Il vostro europeismo è un ostacolo che voi ponete, seguendo i dettami dell'imperialismo americano, al fatto che i popoli d'Europa possano intendersi di nuovo» (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, I legislatura, 17 ottobre 1952, p. 41596). Ancora dieci anni più tardi, in apertura del X Congresso del PCI, egli ribadì che il Mercato europeo comune costituiva uno «strumento non di vera unità tra i popoli, ma di approfondimento della frattura attualmente esistente e ostacolo a una politica di pacifica coesistenza e di pace», esortando al contempo «a un movimento unitario altre forze operaie» al fine di «sviluppare su una scala internazionale la lotta contro i grandi monopoli, per la libertà del commercio e per le rivendicazioni immediate dei lavoratori, per una alternativa democratica alla attuale integrazione capitalistica» (cfr. P. TOGLIATTI, *Il testo integrale della relazione di Togliatti*, in *L'Unità*, 3 dicembre 1962, pp. 4-5).

⁸⁰ Cfr. l'intervento del deputato socialista Lelio Basso, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, I legislatura, 30 luglio 1957, pp. 34791, nel quale egli chiarì che «rimane fermo il nostro voto favorevole sull'Euratom, che esprimeremo chiedendo di votare per divisione il testo dell'articolo 1 della legge di ratifica; ma ci asterremo per quanto riguarda il mercato comune, e ci asterremo quindi nel voto finale della legge di ratifica, non potendo associare il nostro voto né a coloro che si esprimeranno in modo favorevole né a coloro che si esprimeranno in modo contrario». In particolare, il Trattato istitutivo della CECA fu ratificato e ricevette esecuzione nell'ordinamento italiano con la l. n. 766/1952; per quanto concerne i Trattati istitutivi della CEE e dell'EURATOM, la disciplina di recepimento fu invece dettata dalla l. n. 1203/1957. Per un'analisi dei lavori preparatori delle predette leggi di ratifica, vedi G. DE VERGOTTINI, *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Milano, 1967, pp. 54-62.

di opposizione sollevarono con decisione la questione della legittimità del procedimento seguito, invocando la necessità di una revisione costituzionale in considerazione dell'incidenza che gli organi e i poteri istituiti dai Trattati erano destinati a produrre sull'assetto costituzionale complessivo⁸¹. La maggioranza parlamentare, al contrario, minimizzò l'impatto costituzionale dell'adesione alle Comunità, escludendo la necessità di un intervento formale sulla Carta⁸².

In tale contesto, un ruolo decisivo fu svolto dal costituzionalista Gaspare Ambrosini, presidente della Commissione Affari esteri della Camera dei deputati, esponente della Democrazia cristiana (DC) e relatore di maggioranza in sede di discussione sulla ratifica del Trattato CECA, il quale sostenne la superfluità del ricorso a una legge costituzionale, facendo leva sulle «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» consentite dall'«ombrello»⁸³ dell'art. 11 Cost.⁸⁴ Questa disposizione, anche

⁸¹ In particolare, occorre considerare che l'istituzione di un'autorità normativa sovranazionale, quale quella comunitaria, non prevista, neppure indirettamente, dal dettato costituzionale, avrebbe comportato quantomeno una deroga alle disposizioni concernenti l'esercizio della funzione legislativa e i procedimenti di formazione della legge, di cui agli artt. 70 ss. Cost., con la conseguente erosione del tradizionale monopolio parlamentare nell'esercizio del potere legislativo. Sul punto, G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., p. 196.

⁸² Con riferimento ai Trattati CEE ed EURATOM, la maggioranza parlamentare negò che le Comunità potessero essere qualificate come enti di natura sovranazionale. Per converso, rispetto al Trattato CECA venne riconosciuta la dimensione sovranazionale della nuova organizzazione, pur escludendosi la necessità di procedere alla sua ratifica mediante una legge di rango costituzionale. Sul punto, S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, pp. 442 ss.

⁸³ G. GUZZETTA, *Costituzione e regolamenti comunitari*, Milano, 1994, p. 176.

⁸⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della II Commissione permanente presentata alla Presidenza, Relatore Gaspare Ambrosini*, I legislatura, 26 maggio 1952. Vedi, altresì, G. AMBROSINI, *Questioni costituzionali e politica estera italiana dal 1948 al 1953. Discorsi parlamentari*, Milano, 1953, pp. 254 ss. Peraltro, va sottolineato come le limitazioni di sovranità previste dall'art. 11 Cost. fossero già state richiamate, in sede parlamentare, dal relatore al Senato, il democristiano Stefano Jacini jr., al fine di sostenere la legittimità costituzionale del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato CECA (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, I Legislatura, 15 marzo 1952, p. 31754). Analoga impostazione era stata sostenuta dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Alcide De Gasperi, il quale, intervenendo al Senato nella seduta del 15 marzo 1952, aveva argomentato la tesi secondo cui, finché le limitazioni di sovranità si fossero mantenute entro confini tali da lasciare agli Stati membri una parte preponderante delle rispettive attribuzioni – come avveniva nel caso del Trattato CECA – esse sarebbero rientrate nell'ambito applicativo dell'art. 11 Cost.,

in virtù della sua formulazione «ellittica ed ambigua»⁸⁵, venne interpretata come una «norma permissiva»⁸⁶ e, più specificamente, come una «norma sulla produzione giuridica»⁸⁷. Essa non avrebbe imposto un obbligo positivo al legislatore, ma avrebbe legittimato l'utilizzo del procedimento legislativo ordinario, in luogo di quello di revisione costituzionale, per la ratifica e l'esecuzione di Trattati comportanti limitazioni di sovranità, quali quelli istitutivi delle Comunità europee⁸⁸.

Tale artificio ermeneutico, finalizzato a ricondurre i Trattati comunitari nell'alveo applicativo dell'art. 11 Cost., fu tuttavia oggetto di immediata contestazione da parte delle forze di opposizione⁸⁹. Se-

consentendo pertanto il ricorso alla legge ordinaria di autorizzazione alla ratifica e all'esecuzione. Diversamente, qualora il processo di integrazione avesse oltrepassato tale soglia, orientandosi verso la configurazione di uno Stato federale, si sarebbe resa necessaria l'adozione di una disposizione di rango costituzionale (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, I Legislatura, 15 marzo 1952, p. 31782).

⁸⁵ Così, espressamente, S. BARTOLE, *La nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo appunti per una prima riflessione* (1997), ora in ID., *Scritti scelti*, cit., p. 776.

⁸⁶ In questa prospettiva si collocano, tra gli altri, N. CATALANO, *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee*, in *Foro italiano*, n. 1/1964, p. 470; M. MAZZIOTTI, *Sulla questione di legittimità costituzionale della legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"* 169, n. 38/1965, pp. 17. Di diverso avviso era tuttavia V. CRISAFULLI, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione* (1948), ora in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 33, il quale qualificava l'art. 11 Cost. come una delle «pochissime [...] disposizioni programmatiche aventi ad oggetto rapporti politici ed organizzativi»; nonché come una «disposizione il cui valore normativo è stato contestato da una parte della dottrina, ed è in effetti molto dubbio per quel che concerne l'ultima parte».

⁸⁷ G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., p. 196; A. GUAZZAROTTI, *Articolo 11*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018, p. 88. In generale, sulle norme sulla produzione giuridica, vedi H.L.A. HART, *The Concept of Law* (1961), trad. it.: *Il concetto di diritto*, Torino, 1991, pp. 43 ss.; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, pp. 43 ss.

⁸⁸ In dottrina, sin dalle prime fasi del processo di integrazione europea, non mancarono autorevoli posizioni volte a sostenere la necessità che l'autorizzazione alla ratifica dei Trattati comunitari comportanti le limitazioni di sovranità contemplate dall'art. 11 Cost. fosse conferita esclusivamente mediante legge costituzionale. In tal senso, vedi C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della costituzione e "altre" leggi costituzionali* (1963), ora in ID., *Diritto costituzionale vivente*, Milano, 1992, p. 370, nt. 24.

⁸⁹ Cfr. la questione pregiudiziale sospensiva sollevata dal senatore a vita Pasquale Jannaccone, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, I legislatura, 11

condo questa diversa impostazione, la norma costituzionale avrebbe potuto giustificare unicamente la partecipazione dell'Italia a organizzazioni internazionali a vocazione universale, come l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) – per la cui adesione essa era stata originariamente concepita nel dibattito dell'Assemblea costituente⁹⁰ – e non

marzo 1952, pp. 31480 ss.; nonché l'intervento del senatore comunista Ottavio Pastore, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, I Legislatura, 15 marzo 1952, p. 31766.

⁹⁰ L'idea secondo cui i Costituenti avrebbero guardato principalmente all'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite nella redazione dell'art. 11 Cost. è stata messa in luce da L. PALADIN, *I "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/1997, p. 3056, secondo il quale, in ragione della «sua formulazione testuale, la seconda parte dell'art. 11 allude con tutta evidenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite». In termini convergenti si sono espressi S. BARTOLE, *Diritti umani e Costituzione repubblicana* (2008), ora in *Id.*, *Scritti scelti*, cit., p. 800; nonché da G. AZZARITI, *La Costituzione rimossa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, p. II. Cfr., inoltre, Corte cost., sent. n. 300/1984, par. 4, ove si afferma, con riferimento all'art. 11 Cost., che «la disposizione in parola veniva approvata, in vista particolarmente della nostra partecipazione all'Organizzazione delle Nazioni Unite». In tale prospettiva, merita ricordare come l'Assemblea costituente avesse consapevolmente escluso qualsiasi riferimento espresso all'Europa nella formulazione della futura disposizione costituzionale, nonostante nel corso dei lavori fossero emerse talune proposte volte a introdurre un simile richiamo. In questa direzione si collocavano, anzitutto, le iniziative del Presidente della I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, on. Umberto Tupini (ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, Resoconto della seduta*, 3 dicembre 1946, p. 754), nonché l'intervento dell'on. Emilio Lussu nel corso dell'Adunanza plenaria della medesima Commissione (ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione, Assemblea plenaria, Resoconto della seduta*, 24 gennaio 1947, p. 166). Analoghe sollecitazioni furono successivamente formulate dall'on. Celeste Bastianetto nel dibattito svoltosi in Assemblea (ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Assemblea plenaria, Resoconto della seduta*, 24 marzo 1947, p. 609). A tali proposte si oppose tuttavia un autorevole esponente della Democrazia cristiana, l'on. Aldo Moro, il quale, nel corso dei lavori della Commissione per la Costituzione, ritenne superfluo l'inserimento di un riferimento all'Europa nell'art. 11 Cost. (ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, Resoconto della seduta*, 3 dicembre 1946, p. 755). Nella medesima linea si collocarono le affermazioni dell'on. Meuccio Ruini, il quale, intervenendo in Assemblea, osservò come «in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini d'Europa» (ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Assemblea plenaria, Resoconto della seduta*, 24 marzo 1947, p. 610). I Costituenti optarono pertanto per una formulazione intenzionalmente ampia, facendo riferimento, in termini generali, alle organizzazioni internazionali alle quali l'ordinamento repubblicano avrebbe potuto aprirsi. In quel peculiare contesto storico, segnato dal progressivo consolidarsi della contrapposizione tra blocco statunitense e sovietico, si compì dunque la scelta di evitare qualsiasi menzione esplicita del processo

anche l'ingresso in formazioni di natura regionale, quali le Comunità europee⁹¹.

Ciononostante, i primi Trattati comunitari furono recepiti nell'ordinamento italiano mediante legge ordinaria, ponendo così le premesse di una relazione con l'ordinamento europeo contraddistinta dall'assenza di un'esplicita costituzionalizzazione, destinata a protrarsi nel tempo e a rivelarsi particolarmente duratura⁹².

3.2. *Lo sviluppo dell'integrazione europea e la persistente "latitanza" del legislatore costituzionale*

Una volta superati gli ostacoli di natura politico-istituzionale – anche in conseguenza del progressivo coinvolgimento del PSI nelle maggioranze di governo a partire dal 1962, nonché dell'approvazione della legge n. 352/1972 in materia di referendum, la quale rendeva praticabile l'adozione di leggi costituzionali a maggioranza assoluta – si sarebbe potuto aprire lo spazio per una revisione della peculiare lettura dell'art.

di integrazione europea, anche in ragione del carattere potenzialmente divisivo che un simile riferimento avrebbe assunto all'interno di un'Assemblea politicamente eterogenea. Tale ricostruzione è stata puntualmente valorizzata, tra gli altri, da N. LUPO, *La «super clausola europea» contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di «Italexit» con i principi supremi*, cit., p. 215 ss.; A. GUAZZAROTTI, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, II, *I principi fondamentali*, Torino, 2024, pp. 332-333. Per un'ampia ricostruzione del dibattito costituente sul punto, si rinvia a L. CARLASSARE, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, pp. 1 ss., L. GIANNITI, *I costituenti e l'Europa*, in *Federalismi.it*, n. 16/2018, pp. 2 ss.

⁹¹ Cfr. la pregiudiziale di costituzionalità sollevata dal deputato comunista Guido Martuscelli, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, I legislatura, 12 giugno 1952, pp. 38749; nonché quella successivamente presentata dal senatore comunista Ottavio Pastore, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, II Legislatura, 1° ottobre 1957, pp. 23726 ss. Sul versante dottrinale, vedi altresì V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti)*, Padova, 1971, p. 128, ove l'Autore rileva che «l'art. 11, facendo riferimento ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, sembra avere riguardo – anche nel significato oggettivamente risultante dalla sua formulazione testuale – ad organizzazioni internazionali universali (o tendenzialmente universali, com'è appunto il caso dell'ONU), e non invece a ordinamenti interstatali parziali o particolari, quali sono certamente le Comunità economiche europee».

⁹² Sul punto T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Milano, 1952, p. 11.

11 Cost. posta a fondamento della «decostituzionalizzazione»⁹³ della partecipazione italiana al processo di costruzione del comune edificio europeo. In tale mutato contesto, il ricorso alla forma della legge costituzionale avrebbe potuto essere considerato quantomeno costituzionalmente opportuno, se non addirittura necessario, al fine di consentire le ulteriori limitazioni di sovranità derivanti dalle successive revisioni dei Trattati comunitari⁹⁴.

Eppure, un simile mutamento di indirizzo non ebbe luogo: tanto l'Atto unico europeo (AUE) del 1986 quanto il Trattato di Maastricht del 1992 furono fatti passare «per la cruna dell'art. 11 della Costituzione»⁹⁵ e, conseguentemente, ratificati mediante legge ordinaria⁹⁶. Proprio con riferimento al Trattato di Maastricht, la tenuta dell'operazione ermeneutica fondata sull'art. 11 Cost. iniziò, però, a mostrare evidenti segni di cedimento⁹⁷. Appariva infatti particolarmente proble-

⁹³ Si riprende qui l'espressione impiegata da M. ESPOSITO, *L'Unione Europea: dal miraggio della federazione a fini perequativi al consolidamento dell'egemonia dei "più uguali"*, in *DPCE online*, n. 2/2020, p. 2765, il quale ha riflettuto espressamente sulla questione «dell'adeguamento della nostra Costituzione ai mutamenti richiesti dalla integrazione europea, per molto tempo gestita tutta sul piano di una sedicente interpretazione, che non esiterei a definire di "decostituzionalizzazione", con una unilaterale sovraesposizione internazionalistica incentrata sul solo disposto dell'art. 11 Cost.». Per un ulteriore approfondimento, cfr. anche ID., *(Dis)Unione Europea. Dal miraggio di una federazione perequativa al consolidamento egemonico dei "più uguali" (a margine della sentenza del BVerG 5 maggio 2020)*, Napoli, 2021, spec. pp. 50 ss. Su tale impostazione si è espresso in senso critico N. LUPO, *La «super clausola europea» contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di «Italexit» con i principi supremi*, cit., p. 235, secondo cui «per effetto dell'art. 11 Cost. si è ormai determinata una trasformazione costituzionale che non può ora rinnegarsi a posteriori, come pure si è tentato recentemente di fare, in quanto si ritengano, in ipotesi, inidonei i fondamenti o viziati gli argomenti sulla base dei quali essa si sarebbe *ab origine* prodotta».

⁹⁴ A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, p. 27.

⁹⁵ Così, espressamente, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in AA. VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, p. 99.

⁹⁶ L'Atto unico europeo fu ratificato e reso esecutivo nell'ordinamento italiano mediante la l. n. 909/1986; il Trattato di Maastricht ricevette, invece, ratifica ed esecuzione con la l. n. 544/1992.

⁹⁷ In questo senso, vedi L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 439-440, il quale osservava come la necessità di «introdurre un'apposita disciplina costituzionale riguardante la partecipazione dell'Italia all'Unione europea» – oltre a

matico ricomprendere entro tale schema interpretativo le innovazioni introdotte dal Trattato firmato sulle rive della Mosa, destinato a rappresentare uno dei più rilevanti *constitutional moments* del processo di integrazione europea⁹⁸, poiché inaugurava – tra l’altro – il percorso verso l’Unione economica e monetaria (UEM) e il correlato trasferimento della sovranità monetaria al livello sovranazionale⁹⁹.

Non a caso, nel corso dei dibattiti parlamentari sull’approvazione della legge di ratifica del Trattato di Maastricht, le forze di opposizione – in particolare il Partito della Rifondazione Comunista (PRC) e il Movimento sociale italiano (MSI)¹⁰⁰ – sostennero l’esigenza di indire un referendum consultivo, richiamando il principio di sovranità popolare quale fondamento imprescindibile di una decisione di tale portata¹⁰¹. Tuttavia, le forze di maggioranza respinsero simili sollecitazioni. In particolare, il relatore alla Camera dei deputati, on. Francesco D’Onofrio, e il Ministro degli affari esteri Emilio Colombo, entrambi

essere confermata dalle esperienze maturate in altri Stati membri – trovasse giustificazione nel fatto che, con il Trattato di Maastricht, le istituzioni europee avevano acquisito competenze tali da divenire «titolari di veri e propri *frammenti di sovranità*, ben oltre le “limitazioni” costituzionalmente previste». L’insufficienza della copertura dell’art. 11 Cost. in relazione alla ratifica del Trattato di Maastricht è stata sottolineata altresì da M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all’integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 4/1992, p. 589; M.P. CHITI, *Il trattato sull’UE e la sua influenza sulla Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/1993, p. 351; P. CARETTI, *Il processo di integrazione europea: aspetti costituzionali*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, pp. 562 ss.

⁹⁸ G. BUCCI, *Le trasformazioni dello Stato e dell’UE nella crisi della globalizzazione*, Napoli, 2022, spec. pp. 51 ss.

⁹⁹ Sul punto, si vedano, tra gli altri, O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016; M. DANI, *La banca centrale nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata*, Milano, 2024; nonché, se si vuole, A. CONZUTTI, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, , 2024.

¹⁰⁰ I suddetti gruppi parlamentari, collocati rispettivamente all’estrema sinistra e all’estrema destra dell’arco parlamentare, avevano anzitutto insistito affinché non si procedesse alla discussione né alla votazione degli articoli della legge di autorizzazione alla ratifica e all’esecuzione del Trattato di Maastricht. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, 17 settembre 1992, XI Legislatura, pp. 123 ss.

¹⁰¹ Cfr. gli ordini del giorno presentati dai senatori Francesco Pontone e altri, per il Movimento sociale italiano, i quali subordinavano altresì l’esecuzione del Trattato di Maastricht all’adozione di una specifica revisione costituzionale, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, 17 settembre 1992, XI Legislatura, pp. 128 ss.; nonché gli emendamenti presentati dai senatori Luigi Vinci e altri, per Rifondazione comunista, *ivi*, pp. 146 ss.

esponenti della Democrazia cristiana, ribadirono l'idoneità del congegno dell'art. 11 Cost. a fornire copertura costituzionale al Trattato di Maastricht¹⁰², nonché – in via prospettica – alle future tappe dell'integrazione europea, ritenendo pertanto congruo il ricorso alla legge ordinaria per ulteriori trasferimenti di competenze sovrane¹⁰³.

Mentre altri Stati membri giudicavano ormai inadeguate le tradizionali clausole di apertura all'ordinamento internazionale e avviavano processi di revisione costituzionale finalizzati all'introduzione di disposizioni esplicitamente riferite all'Unione europea¹⁰⁴, l'Italia continuò dunque a fare affidamento sul perno costituito dall'art. 11 Cost. Tale espediente ermeneutico fu ritenuto idoneo non soltanto a sostenere la ratifica del Trattato di Maastricht, ma altresì a fungere da architrave costituzionale per i successivi Trattati di Amsterdam del 1997 e

¹⁰² Per inciso, occorre rilevare che la maggioranza parlamentare non trascurò del tutto il tema dell'adeguatezza della copertura offerta dall'art. 11 Cost. rispetto alle innovazioni recate dal Trattato di Maastricht; nondimeno, essa fece ricorso a uno stratagemma volto ad attenuare la rilevanza costituzionale di tali innovazioni, affidandosi all'iniziativa dell'Esecutivo. Quest'ultimo, nella relazione al disegno di legge di ratifica, si impegnava infatti a «prendere, in tempi brevi, le opportune iniziative, anche nel senso del suggerimento di aggiustamenti costituzionali». Tuttavia, gli interventi di revisione costituzionale preannunciati al momento della ratifica del Trattato di Maastricht non furono mai concretizzati. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge presentato dal Ministro degli affari esteri (De Michelis) e altri "Ratifica ed esecuzione del Trattato sull'Unione europea con 17 protocolli allegato e con atto finale che contiene 33 dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992"*, A.S. 153, 29 aprile 1992, XI Legislatura, p. 153.

¹⁰³ Cfr. l'intervento del deputato democristiano Francesco D'Onofrio, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, 27 ottobre 1992, pp. 5148 ss., nonché quello del Ministro degli affari esteri Emilio Colombo, *ivi*, pp. 5170 ss. Prima di tali interventi, peraltro, il gruppo del Movimento sociale italiano aveva sollevato una questione pregiudiziale di costituzionalità, con la quale veniva denunciata l'assenza delle «condizioni di parità con gli altri Stati» nel Trattato di Maastricht, alla luce dei numerosi *opt-out* di cui beneficiavano, segnatamente, il Regno Unito e la Danimarca. Cfr. l'intervento dell'on. Raffaele Valensise, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, 27 ottobre 1992, pp. 5147 ss. In senso sostanzialmente adesivo alla pregiudiziale avanzata dal gruppo missino, si veda altresì l'intervento dell'on. Giovanni Russo Spena di Rifondazione comunista, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, 27 ottobre 1992, pp. 5150 ss.

¹⁰⁴ Per una ricognizione delle differenti tecniche e disposizioni costituzionali adottate dagli Stati membri al fine di assicurare la propria partecipazione al processo di integrazione europea, cfr. J. RIDEAU, *L'adéquation des systèmes juridiques des États membres à l'appartenance de l'Union européenne*, in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'Etat membre de l'Union européenne*, Bruxelles 2017.

di Nizza del 2001¹⁰⁵, anche in ragione dell'asserita legittimazione assicurata dal referendum "di indirizzo" del 1989¹⁰⁶.

Quest'ultima singolare esperienza, tuttavia, solo apparentemente potrebbe essere considerata un'eccezione rispetto all'approccio costituzionalmente disinvolto che ha permeato la posizione italiana nei confronti dell'integrazione europea.

È vero, infatti, che nel 1989 una legge costituzionale *ad hoc* (l. cost. n. 2/1989)¹⁰⁷, approvata quasi all'unanimità da entrambe le Camere, predispose le basi per una consultazione referendaria – fortemente sostenuta dal Movimento federalista europeo – sul futuro del processo di unificazione sovranazionale, volta a chiedere ai cittadini, contestualmente alla terza elezione del Parlamento europeo, di pronunciarsi sul conferimento a quest'ultimo di un mandato costituente, attraverso un quesito formulato nei seguenti termini:

Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in un'effettiva Unione, dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?¹⁰⁸.

A ben vedere, però, il ricorso alla fonte provvista della "maggiore efficacia formale" non risultava in quella circostanza funzionale a una "manutenzione" della Costituzione repubblicana, bensì rispondeva a

¹⁰⁵ Il Trattato di Amsterdam è stato recepito nell'ordinamento italiano mediante la l. n. 209/1998; successivamente, il Trattato di Nizza ha trovato attuazione mediante la l. n. 102/2002.

¹⁰⁶ Sulla completa estraneità del Trattato di Maastricht all'ipotesi contemplata dal referendum "di indirizzo" del 1989, vedi S. BARTOLE, L. DANIELE, *National Constitutional Law and European Integration*, in F.I.D.E. (ed.), *Le droit constitutionnel national et l'intégration européenne*, Baden-Baden 1996, pp. 341-342. In termini sostanzialmente coincidenti si è espresso anche M. LUCIANI, *Intervento*, in AA.VV., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova, 1995, p. 265, che ha qualificato il referendum del 1989 come un «simulacro di pronuncia popolare».

¹⁰⁷ P.F. LOTITO, *Commento alla l. cost. 3 aprile 1989, n. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1995, spec. pp. 594 ss. Sulla questione della compatibilità della l. cost. n. 2/1989 con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, v. altresì A. MORELLI, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2016, spec. pp. 5 ss.

¹⁰⁸ Cfr. l'art. 2 della l. cost. n. 2/1989.

un'esigenza interna ineludibile: autorizzare lo svolgimento *una tantum* di una consultazione popolare diversa da quelle espressamente contemplate dal dettato costituzionale¹⁰⁹. D'altro canto, si trattava di un referendum privo di qualsivoglia efficacia vincolante e, per il suo stesso oggetto – il conferimento di un «mandato costituente», peraltro proveniente dalla sola Italia, al Parlamento europeo – strutturalmente inidoneo a produrre effetti giuridici di qualsiasi natura¹¹⁰. Di conseguenza, l'esito, pur ampiamente favorevole, della consultazione, con il consenso dell'88% dei votanti a fronte di una partecipazione pari all'81% degli aventi diritto, difficilmente avrebbe potuto assolvere a una funzione di legittimazione generalizzata e preventiva di ogni futura scelta di approfondimento dell'integrazione europea e, dunque, di ogni ulteriore trasferimento di competenze sovrane all'Unione¹¹¹.

¹⁰⁹ In questo senso R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018, p. 826, il quale ha evidenziato come la l. cost. n. 2/1989 abbia costituito una vera e propria «legge costituzionale provvedimento», destinata a esaurire i propri effetti nell'autorizzazione di quella specifica consultazione referendaria. Nella medesima prospettiva si colloca altresì B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, n. 3/1992, p. 449. Per una lettura parzialmente diversa, cfr. invece M. ESPOSITO, *Considerazioni sugli effetti (ri)organizzativi della l. cost. n. 1/2012*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019, p. 92, secondo il quale il referendum del 1989 avrebbe evidenziato «l'inutilizzabilità, già a quel momento, della chiave interpretativa costruita tramite la cennata manipolazione dell'art. 11 Cost.».

¹¹⁰ Cfr., criticamente, B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Politica del diritto*, n. 2/1989, pp. 319 ss.; J. BARTOLOMEI, *Brevi note sul referendum di indirizzo indetto con la legge costituzionale n. 2 del 1989*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1990, p. 900; A. BALDASSARRE, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, pp. 256 ss.; M. CARTABIA, *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, in *Politica del diritto*, n. 2/1994, p. 204.

¹¹¹ M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit., p. 589. In proposito, vedi anche P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, cit., p. 86, il quale ha sottolineato come il referendum del 1989 risultasse privo di qualsiasi effettivo significato di impegno sul piano politico o, quantomeno, di una reale mobilitazione della coscienza politica italiana sui temi dell'integrazione europea. Per una lettura parzialmente diversa, cfr. P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in *Consulta online*, 8 giugno 2008, p. 9, secondo cui «sulla correttezza e sull'opportunità» di un simile referendum «sembra, del resto, impossibile non consentire, dato che, con esso, si poneva il duplice principio del consenso popolare e del consenso parlamentare»; N. LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2021, p. 393, a giudizio del quale «quel referendum consultivo del giugno 1989 sancì l'esistenza di una (ampia) maggioranza

Ciononostante, nel 2005, quel referendum di indirizzo – ormai largamente rimosso dalla memoria dell'elettorato – fu richiamato nel dibattito parlamentare, venendo surrettiziamente reinterpretato come un atto volto a consultare il corpo elettorale «in vista dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht»¹¹². In particolare, in occasione della discussione sulla legge di ratifica del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa¹¹³, si sviluppò un confronto articolato in seno alla Commissione Affari esteri della Camera dei deputati, nel corso del quale, anche a seguito di audizioni informali di autorevoli costituzionalisti¹¹⁴, venne affrontata la questione della possibilità, o addirittura della doverosità, di ricorrere a un *iter* aggravato¹¹⁵, integrando la procedura di ratifica con una consultazione popolare¹¹⁶, analogamente a

costituzionale, in Parlamento e nell'elettorato, a supporto dell'integrazione europea, a maggior ragione ove questa avesse condotto a ulteriori sviluppi nella direzione indicata nel quesito». Per un approfondimento di carattere più generale, si rinvia infine all'analisi di C. CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Genesi - Struttura - Contenuto - Processo di ratifica*, Roma, 1993, p. 324.

¹¹² Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari) presentata alla Presidenza (relatore on. Gustavo Selva) sul disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio (Berlusconi) e dal Ministro degli Affari esteri (Frattini) "Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni"*, XIV Legislatura, 17 gennaio 2005, p. 9. Peraltro, l'idea secondo cui il referendum d'indirizzo del 1989 sarebbe stato direttamente connesso all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht costituiva una vera e propria forzatura ricostruttiva già affiorata nel corso dei dibattiti parlamentari sviluppatasi in occasione del tentativo di revisione costituzionale avviato dalla Commissione bicamerale nel 1997. In quella sede, la relatrice di maggioranza al Senato (sen. Marida Dentamaro, Cristiani Democratici Uniti – CDU) aveva infatti sostenuto come «l'accelerazione del processo di unificazione europea» risultasse «già pienamente legittimata dalle pronunce della Corte costituzionale sui Trattati e dal referendum popolare d'indirizzo del 1989». Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'UE della Senatrice Marida Dentamaro*, XIII Legislatura, 4 novembre 1997, p. 54.

¹¹³ Cfr. *supra* par. 2.2. In dottrina, E. CATELANI, *Ratifica del Trattato di Roma e ruolo della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 5/2005, pp. 5 ss.

¹¹⁴ Tra i quali: Marta Cartabia, Beniamino Caravita di Toritto, Cesare Pinelli, Massimo Luciani, Franco Pizzetti e Gianni Ferrara.

¹¹⁵ Così G. FERRARA, *La costituzione europea: un'ambizione frustrata*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2004, p. 10. Nello stesso senso, M. CARTABIA, *"Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d'Europa"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2005, pp. 9 ss.

¹¹⁶ In tale ottica, M. CARTABIA, *La ratifica del trattato costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2004, p. 865, dopo aver evidenziato che «varie ragioni

quanto stava avvenendo in numerosi altri Stati membri. Questi ultimi avevano, infatti, intrapreso percorsi più onerosi e più adeguati in considerazione della portata marcatamente costituzionalistica dei contenuti del Trattato costituzionale¹¹⁷.

A ben guardare, tali contenuti avrebbero richiesto quantomeno un intervento di armonizzazione del testo della Carta repubblicana, realizzabile unicamente mediante fonte costituzionale, sia con riferimento al complessivo riassetto delle competenze dell'Unione sia, soprattutto, in relazione alla proclamazione in sede normativa – che formalizzava l'orientamento giurisprudenziale sovranazionale – della prevalenza del diritto dell'Unione su quello degli Stati membri, attraverso l'introduzione, all'art. I-6 del Trattato, di una vera e propria *supremacy clause*¹¹⁸.

Non appariva, dunque, privo di fondamento il dubbio circa l'idoneità di una semplice legge ordinaria di autorizzazione a immettere nell'ordinamento interno contenuti normativi di straordinaria portata, quali quelli recati dal Trattato costituzionale¹¹⁹. Da questo punto di vista, merita di essere ricordata la posizione assunta dalle minoranze parlamentari. Se Rifondazione comunista si opponeva prevalentemente nel merito ai contenuti del Trattato, ritenuti espressione di un'impostazione di matrice neoliberalista¹²⁰, la Lega Nord concentrava invece le

militano per l'abbandono della prassi fin qui seguita e spingono ad optare per la ratifica e il recepimento del trattato costituzionale europeo con legge costituzionale», ha rilevato che «le carenze democratiche del processo di costituzionalizzazione europeo potrebbero trovare adeguata compensazione nelle virtù democratiche che le procedure ex art. 138 Cost. it. esibiscono tanto nella fase parlamentare, ove si richiede una maggioranza qualificata più ampia della maggioranza governativa, quanto nell'eventuale fase referendaria, che consentirebbe anche ai cittadini di pronunciarsi direttamente sulla Costituzione europea».

¹¹⁷ Referendum sul Trattato costituzionale si svolsero in Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna, mentre furono inizialmente annunciati – e successivamente bloccati, a seguito dell'esito negativo delle consultazioni francese e olandese – in Danimarca, Irlanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito e Repubblica Ceca. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Focus. Una Costituzione per l'Europa – il punto della situazione*, Strasburgo 2005, pp. 1 ss. In dottrina, per un approfondimento, A. GUZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, cit., pp. 5-7.

¹¹⁸ Cfr. *supra* par. 2.2. In argomento, vedi M. CARTABIA, "Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 3/2005, spec. pp. 589 ss.

¹¹⁹ P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, cit., p. 8.

¹²⁰ Cfr. l'intervento della deputata di Rifondazione comunista Graziella Mascia,

proprie critiche soprattutto sulle modalità di approvazione della legge di ratifica. Gli stessi ministri della Lega avevano richiesto, senza successo, il giorno della firma del Trattato costituzionale, che il Governo – del quale pure facevano parte – presentasse un disegno di legge costituzionale volto a indire un referendum confermativo sul Trattato stesso¹²¹. Analogamente, in sede parlamentare, gli esponenti della Lega sollevarono questioni pregiudiziali dirette a subordinare l'autorizzazione alla ratifica a una procedura di revisione costituzionale o, quantomeno, a un meccanismo decisionale aggravato, con l'obiettivo dichiarato di consentire lo svolgimento di una consultazione referendaria sul Trattato, in conformità a quanto stava avvenendo in altri Stati membri¹²².

Nondimeno, poiché il Trattato costituzionale – al di là della sua denominazione – conservava pur sempre la forma di un accordo internazionale¹²³, la maggioranza parlamentare ritenne che la scelta del relativo *iter* di ratifica dovesse essere ricondotta esclusivamente alla sfera

in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, XIV legislatura, 18 gennaio 2005, pp. 33-34. Sull'influsso del modello neoliberista nel processo di costruzione europea si rinvia alla recente analisi di F. MERLONI, *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista*, Napoli, 2025, spec. pp. 139 ss.; sul punto vedi altresì G. TROPEA, *Storie di abbandoni e di dogmi da superare. A proposito di due libri recenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2025, pp. 13 ss.

¹²¹ La medesima iniziativa fu dapprima presentata alla Camera dei deputati dai parlamentari della Lega (Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Cè e altri "Indizione di un referendum per la ratifica del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa"*, A.C. 4457, XIV Legislatura, 4 novembre 2003, pp. 1 ss.) e, successivamente, venne avanzata anche dai parlamentari dei Verdi (Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Cento e altri "Indizione di un referendum confermativo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, fatto a Roma il 29 ottobre 2004"*, A.C. 5392, XIV Legislatura, 2 novembre 2004, pp. 1 ss.).

¹²² Cfr., in proposito, la pregiudiziale di costituzionalità sollevata dal deputato leghista Pietro Fontanini, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, XIV legislatura, 18 gennaio 2005, pp. 35-36. Analoga rilevanza assume, in un momento successivo, l'intervento del senatore dei Democratici di Sinistra Massimo Villone, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, XIV legislatura, 6 aprile 2005, p. 28, il quale, pur appartenendo a una formazione politica di sinistra generalmente favorevole al Trattato costituzionale, dichiarò di auspicare «un referendum approvativo del "popolo europeo"».

¹²³ A ben vedere, il Trattato-costituzione del 2004 si configurava, infatti, come un semplice trattato internazionale ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1967, e non già come una costituzione in senso proprio, come peraltro chiarito dal *Conseil constitutionnel* francese nella decisione del 19 novembre 2004. Cfr. Cons. const., n. 2004-505, 19 novembre 2004, par. 9. In dottrina, per un approfondi-

del diritto costituzionale nazionale, risultando pertanto priva di rilievo sul piano europeo. Per tale ragione, come si legge nella Relazione della Commissione Affari esteri della Camera dei deputati, la coalizione di governo sostenne che «la scelta di alcuni Paesi di attivare procedure interne di livello costituzionale, attenendo alla relativa dimensione interna, non è necessariamente emulabile negli altri Paesi»¹²⁴.

La Relazione proseguiva, peraltro, richiamando specifici argomenti volti a escludere l'ipotesi della consultazione referendaria, rilevando, tra l'altro, come l'art. 80 Cost. faccia espresso riferimento alle leggi ordinarie quali strumenti di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, senza contemplare il ricorso a leggi costituzionali, che la Carta menziona esplicitamente soltanto in altri ambiti, quali l'art. 132 Cost. in materia di fusione di Regioni esistenti o di istituzione di nuove Regioni¹²⁵. Ne risultava un ragionamento dagli esiti evidentemente paradossali: mentre per la fusione di enti territoriali interni sarebbe stato necessario il ricorso alla legge costituzionale, l'eventuale confluenza dello Stato italiano in una federazione europea avrebbe potuto compiersi mediante una semplice legge ordinaria¹²⁶.

Ad ogni modo, al netto di simili incoerenze sul piano logico-argomentativo, il recepimento del Trattato costituzionale si compì in Italia, ancora una volta, secondo la prassi ormai stabilmente consolidata, imperniata sul binomio costituito dall'«iperdilatazione dell'art. 11»¹²⁷ e dal ricorso alla legge ordinaria di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del Trattato¹²⁸.

mento, vedi J. ZILLER, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2007, p. 879.

¹²⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari) presentata alla Presidenza (relatore on. Gustavo Selva) sul disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio (Berlusconi) e dal Ministro degli Affari esteri (Frattoni) "Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni"*, cit., p. 10.

¹²⁵ *Ivi*, p. 11.

¹²⁶ Lo mette in luce A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, cit., p. 31.

¹²⁷ L'espressione è mutuata da T.E. FROSINI, *Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art. 11 Cost.*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2003 p. 1533.

¹²⁸ Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa fu recepito nell'ordinamento italiano attraverso la l. n. 57/2005. In merito, cfr. L. GIANNITI, *La ratifica italiana del Trattato costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2005, pp. 664 ss.

Il medesimo *iter* procedurale venne, infine, seguito anche con riferimento alla fase più recente del processo di integrazione europea, vale a dire la ratifica del Trattato di Lisbona del 2007¹²⁹. Pure in tale circostanza, nonostante le iniziative promosse dalla Lega Nord – allora parte della maggioranza parlamentare – volte a sollecitare un coinvolgimento diretto del corpo elettorale mediante lo strumento referendario¹³⁰, il Parlamento italiano, continuando a fare leva sulla fragile copertura offerta dall'art. 11 Cost.¹³¹, scelse di procedere attraverso l'adozione di una legge ordinaria di autorizzazione, approvata peraltro con straordinaria rapidità e con un consenso unanime in entrambe le Camere¹³². In tale modo, si decise di non attribuire neppure all'ultimo approdo del percorso di consolidamento dell'ordinamento europeo un esplicito e robusto fondamento di tenore costituzionale¹³³.

¹²⁹ Il Trattato di Lisbona fu ratificato e reso esecutivo nell'ordinamento italiano mediante la l. n. 130/2008. Sul punto, L. GIANNITI, *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2009, pp. 407 ss.

¹³⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Bricolo e altri "Indizione di referendum per l'approvazione della ratifica del Trattato di Lisbona"*, A.S. 768, XVI Legislatura, 12 giugno 2008, pp. 1 ss., nel quale si prevedeva l'indizione di un referendum obbligatorio sulla legge di ratifica del Trattato di Lisbona – a prescindere, dunque, dalle maggioranze eventualmente raggiunte in sede parlamentare – subordinato al raggiungimento di un quorum partecipativo pari alla maggioranza degli aventi diritto, il cui mancato conseguimento avrebbe impedito la promulgazione della relativa legge di autorizzazione alla ratifica. A tale proposta di consultazione referendaria nazionale avanzata dai parlamentari della Lega fece da contrappunto l'auspicio, formulato da altri esponenti parlamentari, che fosse introdotta una procedura di revisione dei Trattati con referendum a livello europeo. Cfr. l'ordine del giorno presentato dal senatore del Partito Democratico Stefano Ceccanti, sottoscritto dai senatori di tutti i gruppi – Lega esclusa – in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, XVI legislatura, 23 luglio 2008, pp. 52-53. Tuttavia, in quella specifica congiuntura storica, verosimilmente anche il precedente esito negativo dei referendum francese e olandese del 2005 sulla legge di ratifica del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa contribuì a dissuadere i partiti italiani tradizionalmente europeisti dal percorrere la rischiosa via dell'"appello al popolo". In merito, A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, cit., p. 38.

¹³¹ In sintesi, come rileva S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., p. 442, l'indirizzo maggioritario in Parlamento è stato quello di non riconoscere all'art. 11 Cost. «portata vincolante e significato univocamente stringente, e di orientarsi piuttosto a favore di una sua libera, ampia ed elastica utilizzazione futura».

¹³² L. GIANNITI, *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, cit., pp. 409-410.

¹³³ Cfr., al riguardo, G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008, p. 145, il

Nel complesso, l'analisi critica dell'approccio italiano al processo di integrazione sovranazionale consente di individuare un orientamento costante, segnato da una persistente forma di «latitanza»¹³⁴ costituzionale dinanzi al suo progressivo sviluppo. Si tratta di una vera e propria invariante della politica europea del Parlamento italiano, riscontrabile, senza apprezzabili discontinuità, dalle origini dell'adesione alle Comunità fino alla ratifica dei più recenti Trattati dell'Unione¹³⁵.

3.3. *La progressiva affermazione giurisprudenziale della “primauté sous réserve”*

Il costante atteggiamento parlamentare di «obliterazione costituzionale»¹³⁶ che ha accompagnato il percorso comunitario della Repubblica non è rimasto privo di effetti sistemici. Esso ha infatti determinato il consolidarsi di un assetto in forza del quale i rapporti tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento europeo sono rimasti stabilmente affidati all'ordine di esecuzione contenuto nella legge ordinaria di autorizzazione alla ratifica dei Trattati europei, vale a dire a una clausola sostanzialmente “in bianco”, che si esaurisce nella riproduzione della formula secondo cui «piena ed intera esecuzione è data» all'accordo allegato¹³⁷.

Una simile tecnica, intrinsecamente depoliticizzante, ha assunto nel tempo una valenza quasi rituale, attraverso la quale il Parlamento italiano si è reiteratamente sottratto all'onere di un adeguamento espli-

quale ha sostenuto che la ratifica del Trattato di Lisbona richiedesse il ricorso al procedimento di revisione costituzionale.

¹³⁴ Così M. CARTABIA, *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, cit., p. 204, la quale ha stigmatizzato l'inerzia del legislatore costituzionale italiano sul piano dell'adeguamento della Carta fondamentale ai sopravvenuti sviluppi del processo di integrazione europea, recepiti in modo sostanzialmente passivo e incondizionato.

¹³⁵ In merito, E. CATELANI, *Trattati europei e loro ratifica: il problema della ratifica di un futuro Trattato costituzionale*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007, pp. 57 ss.

¹³⁶ P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell'art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2023, p. 225.

¹³⁷ Lo sottolinea R. BIN, *L'art. 11 Cost.: la forza del testo e la volubilità dei desideri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2023, p. 243. Cfr., a titolo esemplificativo, da ultimo, la formula dell'ordine di esecuzione contenuta nell'art. 2 della l. n. 130/2008, recante la ratifica del Trattato di Lisbona.

cito, consapevole e responsabile dell'ordinamento costituzionale agli impegni assunti in sede europea, trasferendone inevitabilmente il peso sul formante giudiziale. Ne è derivata, per conseguenza, una sorta di delega alla Corte costituzionale – nell'ambito di quello che, con una formula anestetizzante, si usa qualificare come “dialogo” con la Corte di giustizia¹³⁸ – del compito di ricostruire la natura giuridica dell'Unione europea e delle sue strutture, nonché di comporre le disarmonie e le tensioni costituzionali prodotte dal processo di integrazione, soprattutto con riguardo ai profili dell'effetto diretto, della preminenza del diritto dell'Unione e, più in generale, al concorso delle fonti interne con quelle europee¹³⁹.

In tale modo, i giudici di Palazzo della Consulta sono stati impropriamente investiti di valutazioni eccedenti l'ambito fisiologico della giurisdizione costituzionale¹⁴⁰, suscettibili di incidere su scelte di natura eminentemente politica e, segnatamente, di politica estera, fino ad

¹³⁸ Come sottolinea A. MANGIA, *L'interruzione della Grande Opera. Brevi note sul dialogo tra le corti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. 882, attraverso la formula del “dialogo” tra le Corti si è creduto di poter occultare o, quantomeno, neutralizzare le profonde criticità sottese alla costruzione del rapporto tra Unione europea e Stati nazionali. Tuttavia, occorre riconoscere che «ogni conflitto tra giurisdizioni cela in realtà un conflitto tra ordinamenti, o, meglio, tra gli ordinamenti a chiusura dei quali ciascuna Corte è stata collocata. E che l'unico modo per analizzare senza troppi infingimenti questo problema è quello di impostarlo in termini di fonti e di conflitto tra legittimazioni: e più chiaramente tra le legittimazioni che sorreggono ciascuno degli ordinamenti cui le Corti appartengono, partendo dal presupposto che *l'ordine delle fonti riflette sempre la legittimazione, e dunque la forza politica, dei soggetti che sono in grado di immettere quelle fonti nel sistema*. Non ci vuole molto, insomma, a capire che dietro alla contesa sul primato delle Carte e delle Corti sta, sottotraccia, il problema, tutto politico, del fondamento di legittimità che sorregge ciascun ordinamento alla luce del quale (e all'interno del quale) ciascuna pronuncia viene emanata».

¹³⁹ Nel tentativo di governare un simile concorso tra fonti, la Corte costituzionale ha sperimentato, secondo una scansione per fasi del tutto comprensibile, l'intero apparato dei criteri classici di risoluzione delle antinomie – cronologico, gerarchico e di competenza – individuando di volta in volta soluzioni ritenute coerenti con il grado via via più intenso dell'integrazione europea. Per una ricostruzione sistematica, vedi R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, pp. 237 ss.

¹⁴⁰ In argomento, tra i diversi contributi dedicati al tema, cfr. C. TRIPODINA, *Il “potere politico” della Corte costituzionale e i suoi limiti*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Torino, 2011, spec. pp. 5 ss.; M. RUOTOLO, *Il giudice costituzionale: custode della Costituzione o dei diritti e degli equilibri istituzionali?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, pp. 880 ss.

assumere, di fatto, il ruolo di “custodi” tanto dei processi di apertura quanto delle dinamiche di chiusura dell’ordinamento costituzionale nazionale¹⁴¹.

Più precisamente, con la sentenza *Costa*, n. 14/1964 – relativa ad una vicenda analoga a quella che avrebbe condotto, di lì a breve, all’omonima decisione *Costa* della Corte di giustizia¹⁴² –, la Corte costituzionale fece propria la lettura dell’art. 11 Cost. quale norma sulla produzione giuridica, affermando che «è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria»¹⁴³. Non casualmente, tale sentenza reca la firma di Gaspare Ambrosini nella veste di Presidente della Corte¹⁴⁴: una figura che, come si è rilevato, aveva già svolto un ruolo determinante nell’affermazione della medesima impostazione ermeneutica nel dibattito parlamentare¹⁴⁵. In tale occasione, però, il giudice delle leggi, precisando che l’art. 11 Cost. non attribuisce «alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un’efficacia superiore a quella propria di

¹⁴¹ Come evidenzia P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, cit., p. 99, è spettato alla Corte costituzionale il compito di «surrrogarsi in quella funzione di garanzia che meglio e più attivamente sarebbe spettata al legislatore di revisione». In termini di vero e proprio «monopolio giurisprudenziale» delle modalità di attuazione del principio di apertura e di chiusura dell’ordinamento costituzionale italiano si esprime poi P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, cit., pp. 63 ss. Per un approfondimento generale, si rinvia a F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1993.

¹⁴² Cfr. *supra* par. 2.1.

¹⁴³ Corte cost., sent. n. 14/1964, par. 6. Per un commento alla pronuncia, M. MAZZIOTTI, *Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell’ENEL*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1964, pp. 444 s.

¹⁴⁴ In merito, vedi A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le “clausole europee” nelle costituzioni degli Stati membri dell’UE e l’eccezione italiana*, cit., p. 26, il quale ha osservato, peraltro, come, oltre al Presidente Ambrosini, il Collegio che adottò quella decisione comprendesse anche Costantino Mortati. Quest’ultimo aveva già elaborato, nel 1952, una lettura dell’art. 11 Cost. quale norma sulla produzione giuridica, formulata nel suo *Manuale* (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Milano, 1952, p. 684).

¹⁴⁵ Cfr. *supra* par. 3.1. A ben vedere, pertanto, come rileva N. LUPO, *La «super clausola europea» contenuta nell’art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di «Italexit» con i principi supremi*, cit., p. 223, la Corte costituzionale «non fece altro che condividere e precisare meglio un’opzione che era già stata delineata con chiarezza dagli organi di indirizzo politico».

tale fonte di diritto»¹⁴⁶, si arrestò prima di giungere al riconoscimento della prevalenza del diritto comunitario su quello interno¹⁴⁷. Ne risultò una posizione improntata a cautela, segnata da una certa ritrosia ad accogliere pienamente le implicazioni sistemiche derivanti dal processo di integrazione sovranazionale.

Soltanto in una fase successiva la giurisprudenza costituzionale, incalzata da quella comunitaria, maturò un mutamento di orientamento, ammettendo la priorità applicativa delle fonti comunitarie quale corollario delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. Tale approdo trovò la sua consacrazione nel celebre *leading case* costituito dalla sentenza *Frontini*, n. 183/1973¹⁴⁸, nella quale si affermò che le norme provenienti dall'ordinamento comunitario non devono «essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possano comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente»¹⁴⁹.

Si trattò, tuttavia, di un riconoscimento non privo di riserve. La

¹⁴⁶ Corte cost., sent. n. 14/1964, par. 6.

¹⁴⁷ Del resto, la sentenza *Costa* della Corte costituzionale era stata depositata nel marzo del 1964, mentre la Corte di giustizia avrebbe affermato espressamente il principio del primato soltanto alcuni mesi dopo, con l'omonima decisione *Costa* resa nel luglio dello stesso anno.

¹⁴⁸ In tale pronuncia venne, peraltro, confermata l'interpretazione dell'art. 11 quale norma sulla produzione giuridica già accolta dalla Corte costituzionale nella precedente decisione *Costa*, precisando che «la disposizione risulterebbe svuotata del suo specifico contenuto normativo, se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità prevista dall'art. 11 dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale». Cfr. Corte cost., sent. n. 183/1973, par. 6. Per un commento alla sentenza, R. MONACO, *La costituzionalità dei regolamenti comunitari*, in *Foro italiano*, n. 1/1974, pp. 314 ss.

¹⁴⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 183/1973, par. 7. Giova peraltro precisare che un primo approdo argomentativo verso il successivo riconoscimento della primazia del diritto comunitario era già rinvenibile nella sentenza *Acciaierie San Michele*, n. 98/1965, par. 2, nella quale la Corte costituzionale aveva affermato che «la C.E.C.A., avendo lo scopo di coordinare alcune iniziative economiche svolgentisi nel territorio di più Stati, compone un ordinamento del tutto distinto da quello interno; il quale ha riconosciuto l'ordinamento comunitario, non per inserirlo nel suo sistema, ma per rendere in questo operante la cooperazione internazionale che è nei suoi fini, e per delimitare i casi in cui ha effetti interni l'attività che gli organi della comunità sono legittimati a svolgere nella cerchia della rispettiva competenza». Muovendo da tali premesse teoriche, la Corte costituzionale aveva posto le basi per una ricostruzione dell'operatività del diritto comunitario che, «negli ambiti di sua competenza, non è più subordinata alla volontà degli Stati, nemmeno, in via generale, delle loro Costituzioni [...]»; e dunque,

Corte costituzionale, respingendo in modo esplicito la concezione *monista* dei rapporti tra ordinamenti sostenuta dalla Corte di giustizia¹⁵⁰ e aderendo, invece, a una ricostruzione di matrice *dualista*¹⁵¹, configurò il primato del diritto europeo in termini circoscritti, delineandolo come una «*primauté sous réserve*»¹⁵². In tale modo, pur ammettendo una tendenziale prevalenza del diritto comunitario su quello interno, incluse le disposizioni di rango costituzionale¹⁵³, il giudice delle leggi

in tali ambiti, si può dire che esso è “supremo”. In questo senso, vedi M. CARTABIA, M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2009, p. 66.

¹⁵⁰ Cfr. *supra* par. 2.1.

¹⁵¹ Sull’alternativa tra monismo e dualismo nella ricostruzione dei rapporti tra l’ordinamento nazionale e quello europeo, si rinvia a S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria e “integrazione” di ordinamenti*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, pp. 898 ss.; R. BIN, *Gli effetti del diritto dell’Unione nell’ordinamento italiano e il principio di entropia*, in AA.Vv., *Studi in onore di Franco Modugno*, I, Napoli, 2011, pp. 363 ss.

¹⁵² Per la formula della «*primauté sous réserve*», vedi M. CARTABIA, *Ordinamento comunitario e sovranità nazionale in una sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1988, p. 196. Di «primato con riserva» discorre espressamente anche F. PALERMO, *Nuove occasioni (mancate) per una clausola europea nella costituzione italiana. Alcune osservazioni critiche*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2003, p. 1547.

¹⁵³ Per tale via, l’organo di garanzia costituzionale ha finito per ammettere la possibilità per il legislatore ordinario di introdurre, attraverso la legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione dei Trattati europei, disposizioni anche *contra constitutionem*, in deroga al procedimento di revisione di cui all’art. 138 Cost. In dottrina, una simile ricostruzione fu oggetto di puntuali critiche da parte di A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna-Roma, 1975, p. 584. In termini sostanzialmente convergenti si era già espresso anche T. PERASSI, *La Costituzione e l’ordinamento internazionale*, cit., p. 10, il quale rilevava che «qualora un trattato creasse obblighi internazionali che implicassero modificazioni di norme costituzionali o deroghe ad esse, l’ordine di esecuzione, per essere costituzionalmente idoneo a produrre tale effetto, dovrebbe essere emanato con il procedimento previsto dalla Costituzione per le leggi costituzionali».

Va inoltre rilevato come la sentenza *Frontini* non avesse chiarito in modo espresso se il primato dovesse operare indistintamente tanto nei confronti del diritto comunitario primario quanto di quello derivato. Tale incertezza interpretativa venne tuttavia superata a partire dalla sentenza n. 399/1987, con la quale la Corte costituzionale riconobbe che anche il diritto comunitario derivato può risultare idoneo a incidere, in senso derogatorio, su disposizioni interne di rango costituzionale. In quell’occasione, il giudice delle leggi affermò, infatti, che «gli organi delle Comunità europee non sono tenuti ad osservare puntualmente la disciplina nazionale e, in particolare, la ripartizione delle competenze pur prevista da norme di livello costituzionale, ma possono emanare, nell’ambito dell’ordinamento comunitario, disposizioni di differente contenuto: le quali però, come questa Corte ha già avvertito, debbono rispettare

elaborò la nota dottrina dei *controlimiti* – cioè i limiti alle limitazioni di sovranità accettate dall'Italia ai sensi dell'art. 11 Cost. –, riservandosi la tutela dell'intangibilità di un novero indeterminato di *principi supremi* dell'ordinamento costituzionale italiano, sottratti, in quanto tali, all'erompere della *primauté*¹⁵⁴. La decisione *Frontini*, sorretta da un impianto argomentativo di particolare raffinatezza, riuscì così a soddisfare, almeno in linea di principio, le esigenze di effettività e prevalenza del diritto europeo, senza, però, abdicare alla riaffermazione della supremazia normativa di taluni tasselli essenziali della Costituzione nazionale¹⁵⁵.

Sebbene questa costruzione dogmatica sia stata successivamente superata sotto altri profili della regolazione delle interferenze tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione – come l'affermazione della *non applicazione* diffusa delle norme nazionali contrastanti con il diritto comunitario dotato di effetto diretto, in deroga alla doverosa soggezione dei giudici alla legge *ex art. 101 Cost.*, sancita dalla senten-

i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale nonché i diritti inalienabili della persona umana». Cfr. Corte cost., sent. n. 399/1987, par. 2. Questa ricostruzione è stata tuttavia oggetto di critiche in dottrina. In particolare, O. CHessa, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017, pp. 314 ss., muovendo dal presupposto che la capacità derogatoria nei confronti delle norme costituzionali possa essere riconosciuta esclusivamente in forza della legge di esecuzione, osserva come tale efficacia debba essere propriamente riferita alla fonte cui l'ordine di esecuzione rinvia, vale a dire al Trattato. Ne consegue che soltanto il diritto primario dell'Unione può contenere regole idonee a sostituirsi a quelle costituzionali, restando pertanto escluso che il diritto europeo derivato possa introdurre ulteriori deroghe rispetto a quelle già previste dai Trattati.

¹⁵⁴ Per una ricostruzione, M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995; P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015, spec. pp. 74 ss.; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Napoli, 2018; D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*, Firenze, 2021.

¹⁵⁵ Attraverso l'elaborazione della dottrina dei controlimiti, la Corte costituzionale fece valere una pretesa opposta alla pretesa di costituzionalità strutturale in senso forte avanzata dalla Corte di giustizia mediante le dottrine fondative del diritto dell'Unione europea, incentrate sui principi dell'effetto diretto e del primato. In tal modo, essa ha attribuito al diritto costituzionale nazionale – e non a quello europeo – la funzione di garante ultimo della validità giuridica nello spazio giuridico europeo. In questo senso, vedi M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, cit., pp. 56 ss.

za *Granital/La Pergola*, n. 170/1984¹⁵⁶, e ulteriormente precisata dalla più recente giurisprudenza in tema di “doppia pregiudizialità”¹⁵⁷ – essa

¹⁵⁶ La sentenza *Granital*, superando – come richiesto dalla decisione *Simmenthal* del 1978 della Corte di giustizia – la precedente pronuncia *ICIC*, n. 232/1975, che postulava l’annullamento da parte della Corte costituzionale, e non invece la non applicazione, della norma interna incompatibile con quella europea, segnò una tappa di indiscusso rilievo nel graduale processo di integrazione della Corte costituzionale nell’orizzonte dell’ordinamento comunitario. Nondimeno, con riguardo al principio del primato e all’elaborazione della dottrina dei controlimiti, essa si risolve in un rinvio sostanzialmente confermativo alla precedente pronuncia *Frontini*. In *Granital*, infatti, la Corte ribadì che «questo Collegio ha, nella sentenza n. 183/73, già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana». Cfr. Corte cost., sent. n. 170/1984, par. 7. Anche la successiva sentenza *Fragd*, n. 232/1989, che rappresentò un ulteriore affinamento della teoria dei controlimiti, ribadì l’impostazione già delineata in *Frontini*, precisando come non «possa venir meno la competenza di questa Corte a verificare, attraverso il controllo di costituzionalità della legge di esecuzione, 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 del nostro ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana». Del resto, come ha significativamente osservato l’organo di giustizia costituzionale, «quel che è sommamente improbabile è pur sempre possibile». Cfr. Corte cost., sent. n. 232/1989, par. 3.1.

¹⁵⁷ Il riferimento è alla più recente elaborazione giurisprudenziale, le cui radici teoriche possono essere rinvenute nella sentenza n. 269/2017 (sulla quale sia consentito rinviare ad A. CONZUTTI “*Granital revisited*” revisited? Tendenze espansive nel nuovo cammino europeo della Corte costituzionale, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2022, pp. 44 ss.) e che ha trovato una più compiuta sistematizzazione nella sentenza n. 181/2024. Tale indirizzo interpretativo si è proposto di reagire alla progressiva marginalizzazione della Corte costituzionale nell’esercizio del sindacato di legittimità in rapporto al diritto dell’Unione, marginalizzazione che la pronuncia *Granital* aveva di fatto determinato, rimettendo al giudice comune il controllo di compatibilità comunitaria della legge attraverso il meccanismo combinato del rinvio pregiudiziale e della non applicazione. Per un’analisi approfondita della questione, si rinvia a C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Granital revisited? L’integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020; I. MASSA PINTO, *Il conflitto sulle regole d’ingaggio tra Corte costituzionale e Corte di giustizia: spunti di riflessione alla ricerca di un soggetto che “chiuda” il sistema*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020, pp. 326 ss.; F. SAITTO, *Giurisdizione costituzionale e protezione dei diritti fondamentali in Europa. I sistemi accentrati di fronte alle sfide della legalità costituzionale europea*, Milano, 2024, spec. 225 ss.; C. PINELLI, *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost., n. 170/1984*, in *Rivista AIC*, n. 4/2024, pp. 36 ss.; A. CHIAPPETTA, *Sindacato accentrato e diritto dell’Unione europea. Prospettive di interdipendenza costituzionale*, Napoli, 2025. Cfr., inoltre, i numerosi contributi pubblicati nell’ambito del dibattito promosso dalla rivista *Giurisprudenza costituzionale* in occasione del quarantennale della senten-

conserva tuttora una significativa attualità nella parte in cui afferma che le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. non possono in ogni caso «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»¹⁵⁸. Sicché, in una simile e «aberrante» eventualità, va «sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali»¹⁵⁹.

D'altra parte, la linea di *judicial policy making* marcatamente protesa all'affermazione della *primauté* dell'ordinamento comunitario sugli ordinamenti nazionali, perseguita dalla Corte di giustizia in assenza di un espresso fondamento testuale nei Trattati, non poteva non incontrare forme di attenta vigilanza e resistenza da parte della giurisprudenza costituzionale italiana. Da tale angolo prospettico, la nota vicenda *Taricco*, conclusasi con la sentenza n. 115/2018 della Corte costituzionale, costituisce una manifestazione emblematica e, per molti aspetti, paradigmatica di una resistenza tuttora attiva nel sistema costituzionale¹⁶⁰.

za *Granital*. Tra questi, si segnalano: R. BIN, *La sentenza La Pergola, tra assetto politico e paradigma giuridico*, cit., pp. 2633 ss.; R. CALVANO, *Da "distinti seppur coordinati" a "interdipendenti e condizionati"? Gerarchia e competenza nel rapporto tra diritto interno e UE*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2024, pp. 2667 ss.; A. CERRI, *Riflessioni problematiche sull'integrazione europea nel regime degli atti di diritto pubblico e nel sistema delle giurisdizioni. Spunti ricostruttivi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2024, pp. 2691 ss.; G. REPETTO, *Insieme, ma con ordine. La convivenza tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità a quarant'anni da Granital*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2024, pp. 2789 ss.; M. MASSA, *Paradigmi elastici per architetture in divenire. Da Granital alla doppia pregiudiziale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2024, pp. 2773 ss.; F. BIONDI, *Morte della Granital?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2025, pp. 131 ss.; A.O. COZZI, *L'eterogenesi dei fini: il «tono costituzionale» e l'accentuazione dei caratteri di diffusione del sindacato accentrato di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2025, pp. 145 ss.; P. FARAGUNA, *Granital, 40 anni dopo, alle prese con il tono costituzionale: "I know one, when I see none"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2025, pp. 157 ss.; E. MALFATTI, *Per un tentativo di lettura "conforme" degli sviluppi giurisprudenziali recenti ai paradigmi della sentenza La Pergola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2025, pp. 505 ss.

¹⁵⁸ Corte cost., sent. n. 183/1973, par. 9.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ La vicenda *Taricco* si è articolata attraverso una sequenza di pronunce così scandita: Corte di giustizia, sent. 8 settembre 2015, *Taricco e altri*, Causa C-105/14; Corte costituzionale, ord. n. 24/2017; Corte di giustizia, sent. 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, Causa C-42/17; Corte costituzionale, sent. n. 115/2018. Per una ricostruzione, in dottrina, si rinvia a G.P. DOLSO, *I controlimiti "comunitari" tra passato e presente*,

A conti fatti, quindi, l'intero percorso di adesione dell'Italia al progetto di integrazione sovranazionale, realizzato a Costituzione invariata, mostra come il «richiamo costante e fideistico dell'art. 11»¹⁶¹ abbia finito per assoggettare il regime di prevalenza del diritto europeo su quello interno alla discrezionalità interpretativa consentita da tale clausola al giudice costituzionale, o, più precisamente, auto-attribuitasi da quest'ultimo attraverso la propria prassi ermeneutica.

Ne deriva che l'estensione del processo di integrazione europea nell'ordinamento italiano rimane, in assenza di una revisione sostanziale della disposizione richiamata, affidata a equilibri strutturalmente precari e a confini mobili, rimessi alla giurisprudenza creativa dei giudici di Palazzo della Consulta, i quali, lasciati a sé stessi, hanno sinora utilizzato gli spazi aperti dalla propria libertà esegetica in senso favorevole all'integrazione¹⁶². Nulla esclude, tuttavia, che in prospetti-

in Nomos. Le attualità del diritto, n. 2/2017, pp. 1088 ss.; G. PICCIRILLI, *The 'Taricco saga': the Italian Constitutional Court continues its European journey*, in *European Constitutional Law Review*, n. 4/2018, pp. 814 ss.; C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione Europea e controlimiti alla prova della "Saga Taricco"*, Milano, 2018; G. SCACCIA, *The Lesson Learned from the Taricco Saga: Judicial Nationalism and the Constitutional Review of EU Law*, in *American University International Law Review*, n. 4/2020, pp. 822 ss.

¹⁶¹ Così P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, cit., p. 89.

¹⁶² In dottrina, sul punto, L. SICO, *Senso e portata dell'art. 11 della Costituzione nell'attuale contesto normativo e nelle proposte di riforma costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2003, p. 1516. Sul versante giurisprudenziale, cfr. Corte cost., ord. n. 24/2017, par. 6, ove si afferma che «il primato del diritto dell'Unione non esprime una mera articolazione tecnica del sistema delle fonti nazionali e sovranazionali. Esso riflette piuttosto il convincimento che l'obiettivo della unità, nell'ambito di un ordinamento che assicura la pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali». Nello stesso solco si colloca, da ultimo, Corte cost., sent. n. 181/2024, par. 6.2, nella quale si ribadisce come il primato del diritto dell'Unione rispetto a quello nazionale costituisca «uno dei capisaldi dell'integrazione europea, riconosciuto fin dalle prime pronunce della Corte di giustizia e poi dalla giurisprudenza di questa Corte». Su quest'ultima pronuncia, si rinvia ai commenti di A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto (a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024)*, in *Consulta Online*, n. 3/2024, pp. 1346 ss.; A. CARDONE, «Tono costituzionale» della questione e bypass del rinvio pregiudiziale interpretativo: cosa resta di «quello che era rimasto» di Granital?, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2024, pp. 2098 ss.; G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale torna ancora sui rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2024, pp. 1 ss.; N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza*

va futura essi possano, attraverso un *overruling* dei propri precedenti, orientarsi diversamente e imprimere una significativa frenata al percorso integrativo, facendo leva proprio sui margini di sindacato di riserva che hanno consapevolmente preservato¹⁶³.

4. La frammentaria emersione dell'ordinamento europeo nella Carta fondamentale

Esaminata la seconda ragione della fragilità strutturale del principio del primato del diritto dell'Unione europea – ravvisabile, sul piano interno, nella mancata “manutenzione” dell'art. 11 Cost. a fronte del progressivo approfondimento del processo di integrazione sovranazionale – deve ora evidenziarsi come tale fragilità non abbia trovato alcuna forma di compensazione negli interventi di revisione costituzionale che, nel corso del tempo, hanno interessato gli impegni europei dell'ordinamento italiano¹⁶⁴.

Più precisamente, sebbene l'art. 11 Cost. sia rimasto formalmente invariato, la Costituzione ha conosciuto l'inserimento di alcuni riferimenti all'Unione europea nella Parte seconda, dedicata all'organizzazione dei pubblici poteri. In tale ambito possono richiamarsi:

- i) l'art. 97, primo comma, Cost., che impone alle pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea;
- ii) l'art. 117, primo comma, Cost., che subordina l'esercizio della potestà legislativa al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli discendenti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- iii) l'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la politica estera e i rapporti

e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost., in *Federalismi.it*, n. 30/2024, pp. iv ss.; A. CHIAPPETTA, “Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato”: l'inciso definitivo della Corte costituzionale tra sindacato accentrato di costituzionalità e meccanismo diffuso di attuazione del diritto UE, in *Federalismi.it*, n. 4/2025, pp. 63 ss.

¹⁶³ S. BARTOLE, *Intervento*, in AA.VV., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, cit., p. 235.

¹⁶⁴ Per un approfondimento, R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, cit., pp. 820 ss.; N. LUPO, *Clausole “europee” implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, pp. 483 ss.; ID., *Le “clausole europee” degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. alla luce della sentenza n. 125 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, n. 1/2026, spec. pp. 5 ss.

internazionali, i rapporti con l'Unione europea, il diritto di asilo e la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione;

iv) l'art. 117, terzo comma, Cost., che include tra le materie di legislazione concorrente i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;

v) l'art. 117, quinto comma, Cost., che disciplina la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi europei, nonché la loro responsabilità nell'attuazione e nell'esecuzione di tali atti;

vi) l'art. 119, primo comma, Cost., che chiama gli enti territoriali a concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea;

vii) l'art. 120, secondo comma, Cost., che prevede l'esercizio del potere sostitutivo governativo in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria;

viii) l'art. 122, secondo comma, Cost., che sancisce l'incompatibilità tra l'appartenenza a un Consiglio o a una Giunta regionale e il mandato di parlamentare europeo.

Sotto il profilo cronologico, il primo dei suddetti riferimenti all'Europa fu introdotto con la legge costituzionale n. 1/1999, che ha modificato l'art. 122 Cost., includendo la carica di parlamentare europeo tra le cause di incompatibilità per i consiglieri e gli assessori regionali¹⁶⁵. Si trattò di un intervento puntuale, di natura essenzialmente occasionale e, per certi versi, prevedibile, volto a chiarire l'impossibilità del cumulo tra il mandato regionale e quello europeo nel contesto della nuova disciplina delle incompatibilità conseguente all'introduzione dell'elezione diretta dei Presidenti di Regione¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Cfr. art. 2 della l. cost. n. 1/1999. Tale incompatibilità è stata successivamente ribadita anche sul piano legislativo dalla l. n. 90/2004. In merito vedi, tra gli altri, L. MANNELLI, *L'incompatibilità tra il mandato parlamentare nazionale e quello europeo*, in AA.VV., *Il rispetto delle regole. Scritti degli allievi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, pp. 185 ss.; N. LUPO, G. RIVOSACCHI, *La disciplina di ineleggibilità e incompatibilità a livello europeo, nazionale e locale*, in G. MELONI (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali. Riordino e razionalizzazione delle scadenze elettorali*, Roma, 2007, pp. 11 ss.

¹⁶⁶ L'occasionalità dell'intervento di revisione costituzionale in parola è stata evidenziata da N. LUPO, *Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, cit., p. 496. Cfr., sul punto, anche L. BARTOLUCCI, *Origine ed effetti delle recenti «clausole europee» introdotte in Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2023, spec. pp. 325 ss.

Di maggiore ampiezza fu il successivo intervento operato con la legge costituzionale n. 3/2001, che riscrisse profondamente il Titolo V della Parte II della Costituzione, introducendo cinque disposizioni contenenti richiami all'integrazione europea¹⁶⁷. Pur incidendo in modo significativo sull'assetto delle autonomie territoriali, tale riforma affrontò, però, soltanto marginalmente il tema dell'appartenenza dell'Italia all'Unione¹⁶⁸.

Al di là dei riferimenti, per così dire non dirompenti, al riparto delle competenze legislative – che attribuiscono alla potestà esclusiva dello Stato i rapporti con l'Unione europea (art. 117, secondo comma, lett. a), Cost.)¹⁶⁹ e alla potestà concorrente quelli delle Regioni con l'Unione medesima (art. 117, terzo comma, Cost.)¹⁷⁰ – nonché della previsione della partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione (art. 117, quinto comma, Cost.)¹⁷¹ e del correlato potere sostitutivo del Governo in caso di mancato rispetto, da parte delle autonomie territoriali, della normativa europea (art. 120, secondo comma, Cost.)¹⁷², è stato soprattutto l'art. 117, primo comma, Cost. ad aver catalizzato l'attenzione della dottrina¹⁷³.

¹⁶⁷ Per una recente rilettura della riforma costituzionale, S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, 2022, spec. pp. 87 ss.

¹⁶⁸ Sul punto, S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, 2008, pp. 26 ss.

¹⁶⁹ Cfr. art. 3 della l. cost. n. 3/2001.

¹⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² Cfr. art. 6 della l. cost. n. 3/2001. Per un approfondimento, si rinvia, tra gli altri, a B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, pp. 117 ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in AA. VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, pp. 133 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2003, pp. 555 ss.; A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Diritto e società*, n. 1/2003, pp. 1 ss.; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni ed Unione Europea*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, pp. 41 ss.; S. BARTOLE, *La Regione nel contesto del pluralismo costituzionale europeo*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, pp. 39 ss.

¹⁷³ Cfr. art. 3 della l. cost. n. 3/2001. Nella vasta letteratura in materia, vedi almeno L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1203 ss.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili*

Tuttavia, contrariamente a quanto talora sostenuto, tale disposizione non contiene una clausola generale di primato del diritto europeo nell'ordinamento interno. Essa si limita, piuttosto, a sancire la prevalenza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione sulla legislazione ordinaria, statale e regionale, senza incidere sui rapporti tra questi vincoli e la Costituzione¹⁷⁴. Il riferimento al rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» si colloca, infatti, sul medesimo piano del richiamo alla «Costituzione» quale limite all'esercizio della funzione legislativa e non consente, pertanto, di desumere indicazioni circa l'esistenza di un rapporto di natura gerarchica tra diritto europeo e diritto costituzionale nazionale né, *a fortiori*, di trarre argomenti utili in ordine alla dottrina dei controlimiti elaborata dal giudice delle leggi¹⁷⁵.

Sotto questo profilo, l'art. 117 Cost. si rivela significativamente distante dalle clausole europee introdotte in altre Carte costituzionali, sia per la sua collocazione topografica – all'interno del titolo dedicato alle autonomie territoriali e non tra i principi fondamentali – sia per la funzione assegnatagli, quella di mero limite alla potestà legislativa, anziché di norma generale di disciplina dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione¹⁷⁶. In ragione di tale configurazione, la riforma del 2001 ha prodotto un impatto innovativo assai contenuto¹⁷⁷,

costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2002, pp. 1355 ss.; R. CHIEPPA, *Nuove prospettive per il controllo di compatibilità comunitaria da parte della Corte Costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 3/2007, pp. 493 ss.

¹⁷⁴ Come osservato da M. CLAES, *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2005, p. 316, l'art. 117 Cost. «non intende introdurre una generica clausola di “primato”, bensì stabilisce inequivocabilmente la priorità del diritto comunitario sugli atti dello Stato (ma non sulla Costituzione)». In analoga prospettiva si colloca R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, cit., p. 149, il quale rimarca che «l'art. 117.1 Cost., dopo la revisione del 2001, dispone che le norme dell'Ue prevalgano sulle leggi ordinarie italiane», precisando al contempo che esse «non possono però prevalere sulla Costituzione».

¹⁷⁵ Lo mette in luce L.A. MAZZAROLI, «Primato» del diritto comunitario e diritto per i singoli Stati di «recedere» dall'Unione. Dalla cd. «Costituzione europea» al «Trattato di Lisbona»: due concetti che diventano, ora, nella prospettiva comunitaristica, apparentemente incompatibili, cit., p. 1593.

¹⁷⁶ Cfr., di recente, F. SEVERA, *Il fatto dell'integrazione. Trasformazioni costituzionali nello spazio giuridico europeo*, cit., p. 272, il quale rileva come l'art. 117 Cost. non risponda a una logica di sistematizzazione complessiva dei rapporti tra lo Stato e l'Unione europea, limitandosi piuttosto a riconoscere al *datum* europeo una mera efficacia vincolante sull'esercizio della funzione legislativa, tanto statale quanto regionale.

¹⁷⁷ C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rap-*

senza alterare l'assetto già faticosamente costruito dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha continuato a individuare nell'art. 11 Cost. la «chiave di volta»¹⁷⁸ del rapporto tra ordine nazionale ed europeo¹⁷⁹.

Gli interventi più recenti in materia europea furono, infine, introdotti con la legge costituzionale n. 1/2012, adottata in attuazione degli impegni assunti con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*). Tale accordo, ratificato con un amplissimo consenso parlamentare¹⁸⁰, imponeva agli Stati aderenti di introdurre, preferibilmente a livello costituzionale, il principio del pareggio di bilancio¹⁸¹.

Nel corso del procedimento di revisione costituzionale non mancarono proposte volte a coinvolgere il corpo elettorale mediante il ri-

porti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario, in *Foro italiano*, n. 5/2001, p. 194. In particolare, il fatto che l'intervento di revisione costituzionale non presenti carattere né fondativo né propriamente innovativo, limitandosi piuttosto a prendere atto di una condizione preesistente – vale a dire la circostanza che l'ordinamento interno fosse già inserito nel più ampio processo di integrazione europea, idoneo a vincolare tanto il legislatore statale quanto quello regionale – risulta efficacemente confermato dalla stessa formulazione dell'art. 117, primo comma, Cost. La disposizione, infatti, fa riferimento al «rispetto» dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, presupponendone così l'antiorità rispetto alla modifica costituzionale. Tale lettura è sottolineata da G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2003, p. 210.

¹⁷⁸ Così, testualmente, Corte cost., ord. n. 24/2017, par. 6, resa nel caso *Taricco*.

¹⁷⁹ Cfr., tra le altre, Corte cost., sentt. nn. 129/2006, 269/2007, 368/2008 e 227/2010, in quest'ultima delle quali (par. 7) il giudice delle leggi ha precisato che l'«art. 117, primo comma, Cost. ha [...] confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Il limite all'esercizio della funzione legislativa imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, rapporto che, complessivamente considerato e come disegnato da questa Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora "sicuro fondamento" nell'art. 11 Cost.». Per un commento alla pronuncia, si rinvia a R. CALVANO, *Una nuova (ed ottima) decisione in materia di mandato d'arresto europeo ed una vecchia obiezione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010, pp. 1 ss.; V. BAZZOCCHI, *Il mandato d'arresto europeo di nuovo al vaglio della Corte costituzionale italiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2011, pp. 129 ss.

¹⁸⁰ Il *Fiscal Compact* fu ratificato e reso esecutivo nell'ordinamento italiano mediante la l. n. 114/2012, approvata al Senato con 216 voti favorevoli, 24 contrari e 21 astensioni, e alla Camera con 368 voti favorevoli, 65 contrari e 65 astensioni.

¹⁸¹ Sul punto, in chiave critica, si veda G. FERRARA, *Art. 81, integrarlo per neutralizzarlo*, in *Costituzionalismo.it*, 31 marzo 2014.

corso al referendum confermativo, al fine di promuovere un dibattito pubblico su una scelta di così straordinaria rilevanza¹⁸². Cionondimeno, il Parlamento procedette con estrema rapidità e con maggioranze schiaccianti – fatta eccezione per l’opposizione di soli due gruppi parlamentari, l’Italia dei Valori e la Lega Nord¹⁸³ – alla modifica dell’art. 81 Cost.¹⁸⁴, costituzionalizzando il principio dell’equilibrio di bilancio¹⁸⁵ e subordinando il ricorso all’indebitamento all’autorizzazione della maggioranza assoluta dei componenti delle Camere¹⁸⁶. Contestualmente, ulteriori richiami all’Unione europea furono inseriti negli

¹⁸² Così G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 18 aprile 2012; S. RODOTÀ, *Lo scippo della Costituzione*, in *La Repubblica*, 20 giugno 2012, i quali suggerirono di ricorrere allo stratagemma di far venir meno, in una delle due Camere, la maggioranza dei due terzi, al fine di consentire la possibilità di richiedere un referendum costituzionale.

¹⁸³ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, XVI legislatura, 17 aprile 2012, pp. 10 ss. Per un approfondimento, in dottrina, C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, p. 177.

¹⁸⁴ Cfr. art. 1 della l. cost. n. 1/2012.

¹⁸⁵ Sebbene la rubrica della l. cost. n. 1/2012 richiami espressamente il «pareggio di bilancio», il testo normativo fa invece riferimento all’«equilibrio tra le entrate e le spese». In ordine alla differenza semantica tra i due sintagmi, vedi A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012, pp. 2 ss. Più in generale, l’introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio ha dato luogo a un dibattito dottrinale estremamente ampio. Senza alcuna pretesa di completezza, per una lettura critica si veda F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, pp. 1 ss.; in una prospettiva maggiormente favorevole, T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, pp. 51 ss. Quanto all’ispirazione di fondo della riforma, cfr. G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, pp. 1 ss.; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell’Unione. A proposito della riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 1 ss.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012, pp. 89 ss.; G. RIVOSACCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, pp. 1 ss.; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, pp. 206 ss.

¹⁸⁶ Secondo una certa impostazione interpretativa, peraltro, il principio dell’equilibrio di bilancio risultava già desumibile dalla formulazione previgente dell’art. 81 Cost.: G. DI GASPARE, *L’art. 81 Cost. novellato: abdicazione della sovranità finanziaria e opacità della manovra di bilancio*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2018, pp. 43 ss.

artt. 97¹⁸⁷ e 119¹⁸⁸ Cost., vincolando la pubblica amministrazione, le Regioni e gli enti locali al rispetto degli obblighi finanziari assunti in sede europea¹⁸⁹.

A ben vedere, anche con riferimento alla riforma costituzionale del 2012 non è rinvenibile alcun tentativo di aggiornare o rafforzare la clausola di apertura dell'ordinamento contenuta nell'art. 11 Cost.: le nuove disposizioni si limitano infatti a declinare in modo puntuale e settoriale alcuni vincoli di natura economica derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione¹⁹⁰, senza incidere sull'assetto costituzionale complessivo dei rapporti tra i due ordinamenti.

In ultima analisi, può osservarsi come la Costituzione italiana sia stata oggetto di una serie di interventi di revisione che hanno introdotto richiami più o meno espliciti all'ordinamento europeo. Si è trattato, tuttavia, di modifiche episodiche, prive di un disegno organico, che non hanno dato luogo a un'autentica costituzionalizzazione della partecipazione italiana al sistema europeo¹⁹¹. Diversamente da quanto

¹⁸⁷ Cfr. art. 2 della l. cost. n. 1/2012. In dottrina, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 6 ha osservato come, diversamente dall'art. 117, primo comma, Cost., che richiede il «rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», l'art. 97 Cost. introduca un parametro differente, imponendo un vincolo di «coerenza» rispetto a quanto stabilito dall'ordinamento dell'Unione europea. In chiave critica, vedi altresì M. ESPOSITO, *Il disordine del sistema delle fonti tra alterazioni e surroghe (appunti sugli effetti della c.d. integrazione europea)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2020, pp. 405 ss., il quale ha evidenziato come la formulazione dell'art. 97 Cost. appaia, già sul piano lessicale, sensibilmente distinta da quella dell'art. 117, primo comma, Cost., che richiama i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, poiché la nozione di «coerenza» richiama piuttosto «lo stato di parti ben unite insieme tra loro».

¹⁸⁸ Cfr. art. 4 della l. cost. n. 1/2012.

¹⁸⁹ Sul punto, F. LOSURDO, *Italexit. Trasformazione del vincolo europeo e sovranità condizionata*, in *DPCE Online*, n. 1/2020, pp. 365-366.

¹⁹⁰ Così A. MIGLIO, *Le incertezze dell'Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, p. 15. Per un approfondimento su simili vincoli, si rinvia a G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012, pp. 1 ss.; nonché, se si vuole, ad A. CONZUTTI, *Dinamiche della costituzione economica europea dopo la crisi pandemica: nuovo che avanza o vecchio che resta?*, in *Consulta Online*, n. 3/2024, pp. 1231 ss.

¹⁹¹ P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, cit., p. 93. Va, peraltro, evidenziato che neppure le ampie riforme costituzionali approvate dal Parlamento nel 2006 (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Berlusconi) e altri*

avvenuto in altri ordinamenti¹⁹², l'assenza di una "clausola europea" espressa ha così precluso la possibilità di pervenire a una definizione chiara, stabile e sistematica delle relazioni tra diritto nazionale e diritto dell'Unione¹⁹³.

5. L'esigenza avvertita ma irrisolta: i tentativi di "manutenzione" costituzionale delle forme di partecipazione dell'Italia all'Unione europea

Se le riforme costituzionali effettivamente portate a compimento hanno introdotto riferimenti all'Unione europea soltanto puntuali e di portata circoscritta, degni di particolare attenzione appaiono, invece, i

"Modificazione di articoli della Parte II della Costituzione", A.S. 2544-D, XIV Legislatura, 16 novembre 2005) e nel 2016 (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi) "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione"*, 2613-D, XVII Legislatura, 12 aprile 2016), poi respinte dai rispettivi referendum confermativi, contenevano disposizioni esplicite concernenti l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

¹⁹² Cfr. M. CLAES, *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*, cit., p. 283; nonché, più di recente, P. POPELIER, *'Europe Clauses' and Constitutional Strategies in the Face of Multi-Level Governance*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 2/2014, pp. 300 ss.; Y.M. CITINO, *L'Unione Europea nelle Costituzioni nazionali: alcune recenti tendenze*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2024, pp. 70 ss.

¹⁹³ Per una ricostruzione parzialmente differente, cfr. tuttavia L. BARTOLUCCI, *Origine ed effetti delle recenti «clausole europee» introdotte in Costituzione*, cit., pp. 329-330, il quale, riprendendo la riflessione di A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione "europea": 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, n. 3/2018, pp. 44-45, ravvisa nelle revisioni costituzionali che hanno introdotto riferimenti all'Unione europea nella Carta repubblicana una «rete di protezione (oltre che di collegamento) con l'ordinamento giuridico e finanziario dell'Unione». Secondo tale impostazione, gli interventi di revisione avrebbero favorito la formazione di «giunture fra la Costituzione italiana e l'ordinamento europeo», idonee a delineare «una trama euro-nazionale che vertebrata la Costituzione». In termini ancora più espliciti, i richiami all'integrazione europea inseriti nel testo costituzionale assumerebbero la funzione di autentici «punti di sutura tra la Costituzione italiana e l'ordinamento dell'Unione», collocati in «ambiti cruciali del costituzionalismo: autonomia legislativa, decisione di bilancio, autonomia amministrativa, autonomie territoriali». Ne deriverebbe, in ultima analisi, la configurazione di un «blocco di costituzionalità euro-nazionale», la cui eventuale violazione risulterebbe inevitabilmente assoggettata al sindacato e alla conseguente sanzione della Corte costituzionale.

vari tentativi – pur rimasti privi di esito – che, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, si sono susseguiti con l’obiettivo di inserire nell’ordinamento costituzionale una vera e propria “clausola europea”, sul modello di quelle già previste in altri Stati membri¹⁹⁴.

È pertanto opportuno richiamare, sia pure sinteticamente, alcuni tra i più significativi progetti di revisione costituzionale elaborati in tale direzione.

Il primo tentativo risale alla XIII Legislatura ed è rappresentato dalla proposta di riforma elaborata nel 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, comunemente nota come Commissione bicamerale “D’Alema-Berlusconi”¹⁹⁵. Nell’ambito di un’ampia riscrittura della Parte seconda della Costituzione, la bozza prevedeva, sul modello francese¹⁹⁶, l’introduzione di un autonomo Titolo VI dedicato alla «Partecipazione dell’Italia all’Unione europea» e, soprattutto, contemplava un nuovo art. 114, di particolare rilievo¹⁹⁷.

La disposizione stabiliva che

L’Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto

¹⁹⁴ In merito, A. GUZZAROTTI, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE online*, n. 1/2020, pp. 337 ss.

¹⁹⁵ La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali fu istituita con l. cost. n. 1/1997. Sul punto, vedi A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1997, pp. 381 ss.; P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, 1998; G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1/1998, pp. 75 ss.; S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998; P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, 1998; M. ESPOSITO, *Annotazioni sui lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998, pp. 195 ss.

¹⁹⁶ Per un approfondimento, J.C. ESCARRAS, *Il trattato di Maastricht e la Costituzione francese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1993, pp. 345 ss.

¹⁹⁷ Cfr. l’art. 114 del *Progetto di legge costituzionale recante “Revisione della parte seconda della Costituzione”*, trasmesso alla Presidenza della Camera dei deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 novembre 1997, XIII Legislatura. Per una ricostruzione del dibattito sviluppatosi in seno alla Commissione bicamerale, vedi R. MICCÙ, *La partecipazione dell’Italia all’Unione europea: Artt. 114, 115 e 116*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1998, pp. 697 ss.; C. CURTI GIALDINO, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della bicamerale*, Milano, 1998.

dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di unificazione europea; promuove e favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà. Si può consentire a limitazioni di sovranità con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La legge è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un terzo dei componenti di una Camera o ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi¹⁹⁸.

Una previsione di tale genere, fortemente innovativa, avrebbe anzitutto codificato in modo espresso la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione, rafforzandone l'identità europea sul piano costituzionale¹⁹⁹. Al contempo, essa avrebbe definito le condizioni sostanziali di tale partecipazione, positivizzando la dottrina dei controlli-miti al primato del diritto dell'Unione e pervenendo, per questa via, sia pure in modo indiretto, a un riconoscimento dello stesso primato²⁰⁰. La disposizione mirava, dunque, a comporre la tradizionale vocazione internazionalista della Costituzione repubblicana con l'esigenza, divenuta ormai pressante, di una più robusta legittimazione democratica delle scelte di integrazione sovranazionale, in linea con le esperienze maturate in altri ordinamenti europei²⁰¹.

Sotto il profilo procedurale, il progetto introduceva un meccani-

¹⁹⁸ Cfr. l'art. 114 del *Progetto di legge costituzionale recante "Revisione della parte seconda della Costituzione"*, cit.

¹⁹⁹ Spunti al riguardo in A. LA PERGOLA, *Quale Europa-Artikel per l'Italia?*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, *Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 537 ss.

²⁰⁰ In merito, L. SICO, *Senso e portata dell'art. 11 della Costituzione nell'attuale contesto normativo e nelle proposte di riforma costituzionale*, cit., p. 1516; C. CURTI GIALDINO, *Revisione costituzionale ed Unione europea: prime osservazioni sul progetto della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 1998, pp. 159-160. Cfr. altresì ID., *Il Governo Meloni e l'Unione europea: gli esordi del nuovo Esecutivo*, in *Federalismi.it*, n. 33/2022, p. 36, il quale evidenzia come nel testo base del 3 giugno 1997 della Commissione bicamerale – poi non ripreso nel progetto presentato alle Camere – figurasse addirittura una disposizione volta a costituzionalizzare espressamente il principio del primato del diritto comunitario.

²⁰¹ In questo senso U. ALLEGRETTI, P. CARETTI, *Riforma costituzionale, globalizzazione, "treaty-making power" e partecipazione italiana al processo di integrazione europea*, in *Diritto pubblico*, n. 3/1997, spec. pp. 671-672.

simo articolato per l'autorizzazione di ulteriori limitazioni di sovranità, fondato su una legge parlamentare "rinforzata", approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nonché su un referendum confermativo eventuale, attivabile su iniziativa dei medesimi soggetti previsti dall'art. 138 Cost. per il procedimento di revisione costituzionale²⁰². Rispetto a quest'ultimo, la proposta prevedeva tuttavia un innalzamento significativo del quorum richiesto per l'iniziativa popolare, fissato a ottocentomila elettori, ferma restando l'assenza di un quorum di partecipazione²⁰³. In tal modo, pur senza rendere necessario il coinvolgimento del corpo elettorale, la disciplina prospettata sottraeva alle sole maggioranze parlamentari la possibilità di assumere decisioni di particolare rilievo costituzionale in materia di integrazione europea senza la potenziale attivazione di una verifica referendaria, rimessa all'impulso di "minoranze attive"²⁰⁴.

In una simile impostazione, sostenuta da forze politiche tutt'altro che riconducibili a posizioni euroscettiche, quali, tra gli altri, i Democratici di Sinistra e Forza Italia, può cogliersi il progressivo maturare di una consapevolezza – o quantomeno l'emergere di un dubbio – circa la non più piena capacità rappresentativa dei partiti²⁰⁵ di farsi carico, in via

²⁰² Sul punto, in senso favorevole, vedi E. CANNIZZARO, A. TIZZANO, *Un po' d'Europa si fa spazio nella «Carta»: il processo di integrazione trova un'ancora*, in *Guida al diritto*, n. 43/1997, p. 53; in prospettiva critica, invece, cfr. F. SORRENTINO, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in M. CHITI, L. STURLESE (a cura di), *La riforma costituzionale*, Milano, 1999, pp. 122-123.

²⁰³ Per un approfondimento, si rinvia ad A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, cit., p. 29.

²⁰⁴ In favore di un più ampio e sistematico ricorso all'istituto referendario nel contesto del processo di integrazione europea si è pronunciato G. RECCHIA, *La valorizzazione del referendum nell'integrazione comunitaria*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2000, p. 210.

²⁰⁵ In ordine alla crisi del principio della rappresentanza politica, si vedano F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Padova, 2000, spec. pp. 192 ss.; L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, pp. 11 ss.; M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, pp. 13 ss.; G. BUCCI, *Crisi della mediazione politica e "questione sociale"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, pp. 191 ss.; I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 2 ss.; C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018. Quanto, invece, all'esigenza – divenuta sempre più stringente – di un rinnovato rilancio del principio rappresentativo, si rinvia, da ultimo, a M. DELLA MORTE, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in

esclusiva, di ulteriori trasferimenti di sovranità a favore dell'Unione²⁰⁶. Dopo il Trattato di Maastricht e, soprattutto, in seguito alla cessione della sovranità monetaria, sembrava, cioè, delinearci la percezione che l'avanzamento dell'integrazione avesse condotto gli Stati membri, in particolare quelli appartenenti all'Eurozona, verso una soglia prossima alla federalizzazione, tale da rendere inadeguate le ordinarie procedure legislative e, al contempo, opportuna una più diretta investitura popolare²⁰⁷.

Con il fallimento della riforma del 1997, la questione dell'introduzione di una "European clause" nel testo costituzionale venne ripresa, nella legislatura successiva, dalla Lega Nord, che presentò la proposta di revisione costituzionale A.C. n. 2218, recante la «Modifica all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea»²⁰⁸.

Il testo stabiliva che

L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di integrazione europea; promuove e favorisce lo sviluppo dell'Unione europea ordinata secondo il principio democratico e il principio di sussidiarietà. Ulteriori limitazioni di sovranità sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e sono sottoposte a referendum popolare. Il referendum non è valido se ad esso non partecipa la maggioranza degli aventi diritto²⁰⁹.

Tale proposta, presentata il 23 gennaio 2002 e successivamente ritirata nel novembre 2003, riproduceva in larga misura l'impostazione della Commissione bicamerale, discostandosene tuttavia su un profilo decisivo. Essa introduceva, infatti, un referendum confermativo ne-

Costituzionalismo.it, n. 2/2017, pp. 103 ss.; nonché ID., *La fiducia nella rappresentanza come premessa di metodo del costituzionalismo critico*, in A. APOSTOLI, G. AZZARITI (a cura di), *Diritto e politica. Per un costituzionalismo critico*, Napoli, 2025, pp. 125 ss.

²⁰⁶ In questi termini A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, cit., p. 34.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Cè e altri "Modifica all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea"*, A.C. 2218, XIV Legislatura, 23 gennaio 2002, pp. 1 ss.

²⁰⁹ *Ivi*, p. 3

cessario, e non più eventuale, subordinato al raggiungimento di un quorum di partecipazione pari alla maggioranza degli aventi diritto, in difetto del quale la legge di autorizzazione alla ratifica non avrebbe potuto essere promulgata, neppure in presenza di una prevalenza di voti favorevoli²¹⁰. La proposta determinava così un netto capovolgimento della logica del ricorso allo strumento referendario: mentre nel modello delineato dalla Bicamerale la deliberazione parlamentare diretta a consentire ulteriori limitazioni di sovranità a vantaggio dell'ordinamento europeo risultava, in sostanza, assistita da una presunzione di efficacia, salvo attivazione oppositiva del corpo elettorale, la disciplina prospettata dalla Lega muoveva invece da una presunzione contraria, superabile soltanto mediante un'esplicita approvazione popolare.

Una simile opzione rendeva evidentemente assai più incerto, se non addirittura impraticabile, l'esito positivo di futuri processi di ratifica dei trattati europei. In questo caso, il coinvolgimento diretto del corpo elettorale si fondava su una visione fortemente critica del progetto europeo, percepito come espressione di interessi elitari, in particolare di natura economico-finanziaria, e scarsamente rispondente alle istanze della maggioranza dei cittadini. In tale prospettiva, un partito dotato di un solido radicamento territoriale come la Lega scommetteva sulla difficoltà delle forze europeiste di mobilitare un consenso popolare sempre più frammentato e meno incline all'integrazione sovranazionale²¹¹. L'iniziativa leghista assumeva, pertanto, un significato profondamente diverso rispetto alla proposta di "clausola europea" elaborata nel 1997, rivelando un'impostazione di segno marcatamente euroscettico²¹².

²¹⁰ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*, XIV Legislatura, 9 aprile 2002, pp. 42 ss. In dottrina, criticamente, R. TONIATTI, *Forma di Stato comunitario, sovranità e principio di sopranazionalità: una difficile sintesi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2003, p. 1558.

²¹¹ Così A. GUAZZAROTTI, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, cit., p. 341.

²¹² *Ivi*, p. 340. La proposta della Lega si collocava lungo una traiettoria distinta anche rispetto alla soluzione seguita in altri Stati membri, nei quali si era scelto di coinvolgere il corpo elettorale nella fase di ratifica del Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa mediante il ricorso a referendum di natura ottriativa. Infatti, mentre l'iniziativa leghista avrebbe introdotto referendum obbligatori con una funzione prevalentemente resistenziale e oppositiva nei confronti del processo di integrazione,

Un ulteriore tentativo di revisione costituzionale si colloca nella XVIII Legislatura²¹³, con due disegni di legge presentati alla Camera dei deputati da parlamentari di Fratelli d'Italia, tra cui l'attuale Presidente del Consiglio dei ministri. Si tratta delle proposte A.C. n. 291, recante «Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l'introduzione del principio di sovranità rispetto all'ordinamento dell'Unione europea»²¹⁴, e A.C. n. 298, recante «Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordi-

i referendum europei del 2005 sul Trattato costituzionale rispondevano a una logica diversa, fondata sulla concessione discrezionale di consultazioni popolari non costituzionalmente imposte, ma finalizzate a conferire un *surplus* di legittimazione democratica a un atto formalmente riconducibile al diritto internazionale, ma sostanzialmente caratterizzato da contenuti simbolici di natura parafederale. Per questo confronto, vedi A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, cit., pp. 35-36.

²¹³ Precedentemente, nel corso della XVI e della XVII legislatura erano state presentate tre principali tipologie di proposte di legge costituzionale volte a incidere sulle modalità di partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Una prima iniziativa era stata promossa dal Popolo della Libertà: CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa del deputato Bianconi "Modifica all'articolo 11 della Costituzione, in materia di interesse nazionale"*, A.C. 5221, XVI Legislatura, 18 maggio 2012, pp. 1 ss., successivamente ripresentata, nella legislatura seguente, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Bianconi e Laffranco "Modifica all'articolo 11 della Costituzione, in materia di interesse nazionale"*, A.C. 561, XVII Legislatura, 27 marzo 2013, pp. 1 ss. Una seconda proposta era stata avanzata dalla Lega: CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Cota e altri "Modifica all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea"*, A.C. 1329, XVI Legislatura, 18 giugno 2008, pp. 1 ss., di contenuto identico a SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Bricolo e altri "Modifica all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea"*, A.S. 769, XVI Legislatura, 12 giugno 2008, pp. 1 ss., successivamente ripresentata, nella legislatura seguente, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Senatore Consiglio "Modifica all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea"*, A.S. 2396, XVII Legislatura, 17 maggio 2016, pp. 1 ss. Una terza iniziativa era stata infine avanzata da Fratelli d'Italia: CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa del deputato La Russa "Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l'introduzione del principio di sovranità rispetto all'ordinamento dell'Unione europea"*, A.C. 4387, XVII Legislatura, 23 marzo 2017, pp. 1 ss.

²¹⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Meloni e altri "Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l'introduzione del principio di sovranità rispetto all'ordinamento dell'Unione europea"*, A.C. 291, XVIII Legislatura, 23 marzo 2018, pp. 1 ss.

namento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea»²¹⁵, entrambe presentate il 23 marzo 2018²¹⁶.

La prima proposta interveniva sull'art. 11 Cost., prevedendo l'aggiunta di un periodo finale volto a stabilire che «le norme dei Trattati e degli altri atti dell'Unione europea sono applicabili a condizione di parità e solo in quanto compatibili con i principi di sovranità, democrazia e sussidiarietà, nonché con gli altri principi della Costituzione

²¹⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Meloni e altri "Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea"*, A.C. 298, XVIII Legislatura, 23 marzo 2018, pp. 1 ss.

²¹⁶ Parallelemente, iniziative di analogo tenore furono avanzate anche in Senato l'8 maggio 2018 dall'allora senatore Bertacco e da altri proponenti di Fratelli d'Italia. In proposito, si vedano: SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Bertacco e altri "Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l'introduzione del principio di sovranità rispetto all'ordinamento dell'Unione europea"*, A.S. 321, XVIII Legislatura, 8 maggio 2018, pp. 1 ss.; SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Bertacco e altri "Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea"*, A.S. 322, XVIII Legislatura, 8 maggio 2018, pp. 1 ss. Sempre nell'ambito della XVIII legislatura, merita menzione il disegno di legge costituzionale presentato il 3 giugno 2020 dal senatore della Lega Tony Chike Iwobi. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Iwobi e altri "Modifica all'articolo 117 della Costituzione in materia di soppressione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*, A.S. 1838, XVIII Legislatura, 3 giugno 2020, p. 3, nel quale si proponeva che «all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, le parole: “, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” sono soppresse». Nella medesima legislatura deve inoltre ricordarsi un ulteriore gruppo di proposte di revisione costituzionale concernenti la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, orientate sostanzialmente a cristallizzare gli esiti della giurisprudenza costituzionale italiana in materia di controlimiti. Una prima iniziativa fu avanzata da Identità e Azione: SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa del senatore Quagliariello "Introduzione della clausola di sovranità rispetto al diritto dell'Unione europea"*, A.S. 44, XVIII Legislatura, 23 marzo 2018, pp. 1 ss. Una seconda iniziativa fu proposta dal Partito Democratico: SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa del senatore Zanda "Modifica all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea"*, A.S. 968, XVIII Legislatura, 28 novembre 2018, pp. 1 ss. Infine, una terza proposta fu presentata dal Movimento Cinque Stelle e dalla Lega: SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei Senatori Perilli e Calderoli "Modifica all'articolo 117 della Costituzione concernente l'introduzione di limiti al recepimento del diritto sovranazionale"*, A.S. 1115, XVIII Legislatura, 1° marzo 2019, pp. 1 ss.

italiana»²¹⁷. Contestualmente, essa mirava a espungere dall'art. 117, primo comma, Cost. il riferimento ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», sostituendolo con un generico richiamo al «rispetto delle competenze» legislative attribuite allo Stato e alle Regioni²¹⁸.

La seconda proposta era invece volta a espungere dagli artt. 97, 117 e 119 Cost. ogni riferimento all'ordinamento dell'Unione europea e a quello internazionale²¹⁹. In particolare, le pubbliche amministrazioni sarebbero state chiamate ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico prescindendo da parametri di origine europea (art. 97 Cost.); la potestà legislativa statale e regionale sarebbe stata esercitata senza l'esplicito vincolo del rispetto degli obblighi internazionali ed europei (art. 117 Cost.); infine, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, pur restando subordinata all'equilibrio dei bilanci, non sarebbe più stata correlata all'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economico-finanziari stabiliti dall'ordinamento dell'Unione (art. 119 Cost.)²²⁰.

Al di là delle rilevanti perplessità tecniche, riconducibili a un *drafting* approssimativo che avrebbe finito per espungere dall'art. 117 Cost. anche il riferimento agli obblighi internazionali, con possibili effetti pregiudizievoli per il recepimento della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo²²¹, l'obietti-

²¹⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Meloni e altri "Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l'introduzione del principio di sovranità rispetto all'ordinamento dell'Unione europea"*, cit., p. 4.

²¹⁸ *Ibidem*. Per un commento, A. STEVANATO, *Qualche considerazione sul contenuto materiale del limite della forma repubblicana alla luce di due recenti proposte di legge costituzionale di modifica dell'art. 117 Cost.*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2019, pp. 1 ss.

²¹⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Meloni e altri "Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea"*, cit., p. 6.

²²⁰ Sul punto, L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle "clausole europee" dalla Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p. 2.

²²¹ La proposta di revisione costituzionale, privando la CEDU di un'adeguata copertura costituzionale, avrebbe infatti rischiato di ricondurre l'assetto costituzionale italiano a una fase anteriore a quella inaugurata dalle sentenze "gemelle" nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale. In tale senso: P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell'art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, cit., p. 265.

vo delle proposte non appare privo di interesse. Esse miravano, infatti, ad aggiornare la Costituzione dotandola di una “clausola europea” esplicita, sul modello dell’*Europa-Artikel* di cui all’art. 23 della Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*)²²².

In questa chiave, a prescindere dalle effettive intenzioni dei proponenti²²³, l’effetto complessivo delle riforme sarebbe stato quello di consolidare, piuttosto che di mettere in discussione, l’appartenenza dell’Italia all’Unione europea sul piano costituzionale. A ben vedere, l’introduzione, nella prima parte della Costituzione, di una disposizione che sancisse espressamente l’applicabilità del diritto dell’Unione avrebbe contribuito a rendere quest’ultimo parte integrante dell’oriz-

²²² L’*Europa-Artikel*, inserito nella Legge fondamentale tedesca nel 1992 in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht, oltre a legittimare il trasferimento di «diritti di sovranità» funzionale allo «sviluppo dell’Unione europea», delinea altresì un articolato sistema di presupposti – di carattere sia sostanziale sia procedurale – cui è subordinata la possibilità che il diritto dell’Unione incida sull’assetto delle norme costituzionali interne. Per un’analisi dell’art. 23 GG, vedi W. FISCHER, *Die Europäische Union im Grundgesetz: der neue Artikel 23*, in *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, n. 1/1993, pp. 32 ss.; P. HÄBERLE, *La controversia sulla riforma della Legge fondamentale tedesca (1991-92)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1993, pp. 279 ss. Quanto alla ricostruzione interpretativa della “clausola europea” di cui all’art. 23 GG elaborata dalla giurisprudenza costituzionale tedesca, si rinvia a 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*, n. 3/2016, p. 23 ss.; A. DI MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2020, pp. 1 ss.

²²³ Cfr. la Relazione illustrativa della proposta di legge costituzionale A.C. n. 298, nella quale emergeva – neppure troppo velatamente – l’intento di prospettare un arretramento rispetto all’attuale livello di avanzamento del processo di integrazione europea. In essa, infatti, si affermava che «con il nuovo articolo 117, primo comma, è stato all’opposto introdotto il nostro dovere di sottomissione all’Europa», mediante il quale «ci siamo volontariamente e follemente “desovranizzati”»: CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d’iniziativa dei deputati Meloni e altri “Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l’ordinamento italiano e l’ordinamento dell’Unione europea”*, A.C. 298, XVIII Legislatura, 23 marzo 2018, pp. 1-2. Cfr., tuttavia, anche l’intervento dell’on. Giorgia Meloni in CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, XVIII Legislatura, 31 ottobre 2018, p. 7, la quale, nel corso dell’esame presso la Commissione “Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni” della proposta di legge A.C. n. 298, ebbe modo di precisare come non fosse «in alcun modo in discussione l’adesione dell’Italia all’Unione europea, che peraltro risultava già consolidata prima della richiamata riforma del Titolo V, tenuto conto che l’articolo 11 della Costituzione già sancisce la legittimità della nostra partecipazione all’Unione».

zonte costituzionale interno, precludendo iniziative legislative ordinarie dirette a un'eventuale uscita dall'Unione stessa²²⁴.

Resta tuttavia il fatto che la clausola di applicabilità del diritto dell'Unione, subordinata al rispetto dei principi di «sovranità, democrazia e sussidiarietà», nonché degli «altri principi della Costituzione»²²⁵, si sarebbe prestata ad alimentare nuove ambiguità interpretative. Una formulazione di questo tenore avrebbe infatti potuto sollevare interrogativi circa la tenuta del primato del diritto europeo, soprattutto ove i principi così richiamati fossero stati intesi in senso estensivo, fino a ricomprendere qualsiasi disposizione della Carta fondamentale²²⁶. Proprio per questa ragione, tale tentativo di revisione costituzionale non sarebbe stato pienamente idoneo a risolvere il problema messo in luce nel corso della trattazione: invece di chiarire sul piano testuale il fondamento e i limiti del primato, esso avrebbe finito per lasciare ancora irrisolto il nodo di una sua definizione costituzionale sufficientemente precisa, rimettendo così, ancora una volta, alla giurisprudenza del giudice delle leggi il compito di ricostruirne il significato sistematico²²⁷.

²²⁴ Si aderisce, sul punto, alla lettura avanzata da M. DANI, A. GUAZZAROTTI, *Quel pasticciaccio brutto della riforma degli artt. 11 e 117 Cost.*, in *laCostituzione.info*, 14 agosto 2022, i quali hanno sottolineato come le richiamate iniziative di revisione costituzionale fossero suscettibili di introdurre un vero e proprio «vincolo costituzionale all'applicazione del diritto dell'UE, dunque un vincolo di appartenenza all'ordinamento europeo». Per un'opposta lettura, si vedano, però, le posizioni espresse da L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle "clausole europee" dalla Costituzione*, cit., p. 3, il quale ha qualificato un simile progetto di riforma come il «primo caso espresso di sovranismo giuridico»; Y.M. CITINO, *I tentativi di revisione delle modalità di partecipazione dell'Italia all'Unione Europea nella XVIII legislatura: un bilancio costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 175, secondo cui tali proposte avrebbero determinato un «effetto di sganciamento dai vincoli europei, tanto in campo legislativo quanto in quello economico-finanziario»; A. MANZELLA, *Il diritto europeo e la Costituzione*, in *Corriere della sera*, 26 settembre 2022, p. 46, che ha descritto tali iniziative come «una operazione di *cancel culture* di portata piuttosto radicale: diretta a far saltare quelle connessioni costituzionali tra ordine italiano e ordine europeo che legittimano i poteri di garanzia del "sistema" propri della Corte costituzionale e, soprattutto, del Presidente della Repubblica».

²²⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Meloni e altri "Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l'introduzione del principio di sovranità rispetto all'ordinamento dell'Unione europea"*, cit., p. 4.

²²⁶ In questi termini P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell'art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, cit., p. 264.

²²⁷ Sotto questo profilo, la perdurante vigenza dell'art. 11 Cost., che continuava a

Nel complesso, comunque, la proposta avanzata da Fratelli d'Italia si presentava sensibilmente meno radicale rispetto a quella elaborata dalla Lega nel 2002, la quale mirava a rendere particolarmente gravosa la ratifica dei trattati europei attraverso l'introduzione di un referendum obbligatorio corredato da un elevato quorum partecipativo²²⁸. Essa risulta, inoltre, ancor meno radicale se posta a confronto con la più recente iniziativa promossa dalla Lega nel novembre 2025, volta a codificare espressamente il primato del diritto costituzionale interno rispetto a quello dell'Unione europea, richiamata in apertura del presente contributo²²⁹.

In definitiva, pur nella varietà delle soluzioni prospettate e nella diversità degli obiettivi perseguiti, tutti questi tentativi di "manutenzione" costituzionale, rimasti privi di seguito, risultano accomunati da un intento di fondo condivisibile: quello di dotare finalmente la Costituzione italiana di una base testuale più solida, esplicita e articolata, tanto sul piano sostanziale quanto su quello procedurale, idonea a governare un «*federalizing process europeo*»²³⁰ di ampiezza e profondità tali da non potersi più fondare esclusivamente sul precario impianto giurisprudenziale del principio del primato, elaborato dalla Corte di giustizia e successivamente recepito dalla giurisprudenza costituzionale interna.

fondare la legittimità delle limitazioni di sovranità funzionali alla pace e alla giustizia fra le Nazioni, nonché alla promozione e al favore verso organizzazioni internazionali dirette a tale scopo, avrebbe potuto offrire un appiglio testuale per ricondurre le nuove condizioni di applicabilità del diritto dell'Unione nel solco della dottrina dei controlimiti. Così P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell'art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, cit., p. 265. D'altra parte, il richiamo ai principi di democrazia e di sussidiarietà avrebbe potuto essere ricordato ai parametri già sanciti dai Trattati, rispettivamente, agli artt. 10 e 5 TUE. Lo rilevano M. DANI, A. GUZZAROTTI, *Quel pasticciaccio brutto della riforma degli artt. 11 e 117 Cost.*, cit. In ordine al principio democratico e a quello di sussidiarietà nell'Unione europea, si rinvia rispettivamente a N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'Ue: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, pp. 1 ss.; nonché a P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, pp. 403 ss.

²²⁸ *Ibidem*. Nella medesima prospettiva si colloca anche N. LUPO, *La «super clausola europea» contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di «Italexit» con i principi supremi*, cit., p. 226.

²²⁹ Cfr. *supra* par. 1.

²³⁰ Si riprende qui l'espressione impiegata da B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, Torino, 2020.

6. Che fare? Estendere la “coperta troppo corta” dell’art. 11 Cost.

Dalle considerazioni critiche fin qui sviluppate si può cogliere con sufficiente nitidezza come la messa in discussione, nell’ordinamento italiano, del principio del primato del diritto dell’Unione europea affondi le proprie radici nell’anomalia del processo che ne ha consentito l’emersione. Tale anomalia si articola lungo due piani tra loro complementari.

Sul versante esterno, il primato si è imposto quale esito di una costruzione a trazione giudiziaria, maturata attraverso l’esercizio di un libero *judicial policy making* da parte della Corte di giustizia²³¹, in assenza di una sua esplicita consacrazione nel diritto primario dell’Unione²³². A ciò si aggiunga che, in occasione dell’adozione del Trattato di Lisbona, successiva al «brusco risveglio»²³³ provocato dal fallimento del progetto di Trattato costituzionale²³⁴, tale principio è stato consapevolmente confinato in una posizione defilata, segnando una rinuncia deliberata alla sua formalizzazione testuale e alla sua elevazione a canone espresso dell’assetto ordinamentale europeo²³⁵.

Sul piano interno, la Corte costituzionale ha manifestato una progressiva propensione ad accogliere l’elaborazione giurisprudenziale del principio del primato, sebbene entro confini attentamente vigilati e presidiati²³⁶. Questa apertura, tuttavia, non ha trovato un adeguato

²³¹ Cfr. *supra* par. 2.1. Per ulteriori approfondimenti in dottrina, vedi H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policy Making*, Dordrecht 1986; O. SPIERMANN, *The Other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order*, in *European Journal of International Law*, n. 4/1999, pp. 763 ss.; R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova, 2004, pp. 59 ss.

²³² Cfr. *supra* par. 2.2.

²³³ A. GUZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le “clausole europee” nelle costituzioni degli Stati membri dell’UE e l’eccezione italiana*, cit., pp. 35-36.

²³⁴ Cfr. *supra* par. 2.2. Sul punto, in dottrina, C.F. FERRAJOLI, *La crisi politica dell’Unione europea e il futuro del Trattato costituzionale. Il peso dei “non” e dei “nee”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005, pp. 1 ss.

²³⁵ Sul disincanto che ha contraddistinto, anche sul piano della riflessione scientifica, la fase successiva al fallimento della ratifica del Trattato costituzionale, vedi C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, cit., pp. 5 ss.

²³⁶ Cfr. *supra* par. 3.3. Per una recente ricostruzione in dottrina, Y.M. CITINO, *L’art. 11 della Costituzione come fondamento dell’integrazione europea dal ’48 ad oggi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2023, pp. 271 ss.

riscontro sul piano della formalizzazione costituzionale del principio. Il percorso di integrazione dell'Italia nello spazio pubblico europeo, fondato sulla «consuetudine interpretativa»²³⁷ dell'art. 11 Cost., non ha infatti mai condotto all'introduzione di una «clausola europea» espressa, idonea a conferire al primato una copertura chiara e univoca nell'ordinamento costituzionale²³⁸.

Ne deriva, inevitabilmente, una tensione strutturale tra l'affermazione giurisprudenziale – tanto europea quanto nazionale – della *primauté* e la persistente assenza di una sua positivizzazione, anch'essa tanto a livello sovranazionale quanto interno²³⁹. Ed è proprio tale scarso a concorrere in modo decisivo a spiegare la perdurante instabilità e incertezza sistemica che continuano a caratterizzare il principio del primato nel quadro costituzionale italiano²⁴⁰.

Per far fronte a una simile situazione, possono astrattamente prospettarsi due diverse linee di intervento.

Una prima opzione consisterebbe nell'agire sul versante dell'ordinamento dell'Unione, recuperando l'idea di un riconoscimento espresso del fragile basamento pretorio del principio del primato all'interno

²³⁷ In tal senso si esprimeva F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità Europee*, I, Milano, 1970, pp. 94 ss., il quale osservava come, anche a voler respingere l'interpretazione dell'art. 11 Cost. secondo cui tale disposizione autorizzerebbe limitazioni di sovranità introdotte mediante legge ordinaria – lettura peraltro avvalorata, sul piano storico-fattuale, dalla «generale accettazione, soprattutto politica, del fenomeno delle Comunità europee» – sarebbe comunque stato necessario «postulare o una consuetudine costituzionale introduttiva, giustificantesi attraverso la mancata reazione di tutti gli operatori giuridici interessati – soprattutto della Corte costituzionale – agli accordi comunitari, o, più semplicemente, una consuetudine interpretativa dell'art. 11, ritenendo cioè che esso, che, nel suo originario significato non prevedeva organizzazioni di tipo comunitario, abbia successivamente, per la sua stessa evoluzione, assunto il significato da noi sopra delineato». In senso sostanzialmente adesivo, vedi anche S. BARTOLE, *Le opinabili paure di pur autorevoli dottrine a proposito della ratifica del protocollo n. 16 alla CEDU e i reali danni dell'inerzia parlamentare*, in *Giustizia insieme*, 13 gennaio 2021, secondo il quale «mettere in discussione la via della legge ordinaria prescelta per ratificare l'adesione dell'Italia prima alla CEDU e poi all'UE significa privilegiare un'interpretazione degli artt. 10 ed 11 della Costituzione che non appartiene alla storia della nostra Repubblica, ed è soltanto il frutto della pretenziosità intellettuale di chi la propone ed adotta».

²³⁸ Cfr. *supra* par. 3.1, 3.2. e 4.

²³⁹ Alcuni spunti al riguardo in A. GUAZZAROTTI, *Tutela dei valori e democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione "costituzionalizzante"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, pp. 7-8.

²⁴⁰ R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, cit., pp. 169-170.

dei Trattati²⁴¹. Tale soluzione presenterebbe l'indubbio vantaggio di rafforzare, per l'insieme degli Stati membri, la certezza e la stabilità giuridica di questo criterio ordinatore fondamentale dei rapporti tra fonti europee e fonti nazionali²⁴².

Si tratta, tuttavia, allo stato attuale dell'integrazione europea, di uno scenario utopistico. Una simile soluzione, già sperimentata senza successo²⁴³, presupporrebbe infatti un salto qualitativo di natura autenticamente federale, idoneo a incidere in profondità sull'assetto complessivo dell'Unione²⁴⁴. Un esito del genere richiederebbe un livello di convergenza politica tra gli Stati membri che oggi – in una fase storica segnata da evidenti dinamiche di rallentamento, se non addirittura di regressione, del processo di unificazione sovranazionale – risulta manifestamente assente²⁴⁵. Appare dunque arduo ipotizzare che l'ordinamento dell'Unione possa, nel breve periodo, dotarsi di congegni di cui

²⁴¹ Cfr., sul punto, A. MORRONE, *Per un'altra Europa. Il tempo della costituzione federale*, in *Federalismi.it*, 9 aprile 2026, p. 7.

²⁴² In tale senso, vedi PARLAMENTO EUROPEO, *Commissione giuridica e Commissione per gli affari costituzionali, Progetto di relazione sull'attuazione del principio del primato del diritto dell'UE*, 2022/2143(INI), 4 luglio 2023, p. 5.

²⁴³ Cfr. *supra* par. 2.2.

²⁴⁴ Benché, nell'attuale congiuntura politica, un simile approdo appaia difficilmente praticabile, la necessità di un effettivo salto federale dell'Unione europea, sorretto da una costituzione formale, è stata recentemente sostenuta da A. SCIORTINO, *Costituzionalismo europeo e competizione sistemica: la transizione geopolitica dell'Unione e la questione della legittimazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 7/2026, pp. 2 ss.; T.E. FROSINI, *È arrivato il momento della Costituzione europea: se non ora quando?*, in *Federalismi.it*, n. 7/2026, pp. 2 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Dal "federalismo pragmatico" alla "sovranità condivisa": alcune riflessioni su forma e contenuti costituzionali, questione sociale e sfida digitale nell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 1 aprile 2026, pp. 2 ss.; A. MORRONE, *Per un'altra Europa. Il tempo della costituzione federale*, cit., pp. 2 ss. In questa prospettiva, si è altresì sottolineato come non siano sufficienti né l'opzione del "federalismo pragmatico", evocata da M. DRAGHI, *Discorso sul federalismo pragmatico (Università di Leuven)*, in *Federalismi.it*, n. 5/2026, né quella del "federalismo implicito", richiamata da A. MANZELLA, *Il federalismo "implicito" dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 7/2026, pp. iv ss.

²⁴⁵ In argomento, G. ITZCOVICH, *Sulla decostruzione giuridica dell'Europa. Deficit di legittimità e diritto costituzionale europeo*, in *Ragion pratica*, n. 1/2023, pp. 101 ss. Per ulteriori approfondimenti, cfr. altresì I. MASSA PINTO, *La grande trasformazione e il processo d'integrazione europea: crollo di un grande sogno collettivo?*, in M. DOGLIANI, S.B. SCAMUZZI (a cura di), *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, Bologna, 2015, pp. 155 ss.

non si è munito neppure nelle stagioni di massima espansione del progetto europeo, a partire dalla fase di ratifica del Trattato costituzionale.

Più realisticamente percorribile sembra, allora, un intervento sul versante dell'ordinamento costituzionale interno²⁴⁶. In effetti, diversi tentativi di introdurre nella Carta repubblicana una vera e propria "clausola europea" sono già stati esperiti: essi sono sinora rimasti infruttuosi, ma attestano, da un lato, la perdurante vitalità del dibattito politico sul punto e, dall'altro, la crescente consapevolezza dell'inadeguatezza dell'attuale assetto costituzionale²⁴⁷. Come si è osservato nel paragrafo precedente²⁴⁸, tali iniziative muovevano, pur nella varietà delle soluzioni prospettate, da una premessa sostanzialmente condivisa: l'idea che il dispositivo legittimante tradizionalmente individuato nel binomio tra la «sovrainterpretazione»²⁴⁹ dell'art. 11 Cost. e l'ordine di esecuzione dei Trattati costituisca ormai una «coperta troppo corta»²⁵⁰ per sostenere in modo coerente e stabile la partecipazione italiana allo spazio giuridico europeo²⁵¹.

Da questa angolazione, a oltre sessant'anni dalla pronuncia *Costa* della Corte costituzionale, emerge con crescente chiarezza l'esigenza di superare l'eccezionalismo, tipicamente italiano, che ha condotto a regolare i rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento interno

²⁴⁶ P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, cit., p. 100.

²⁴⁷ Sul punto, C. CURTI GIALDINO, *Il Governo Meloni e l'Unione europea: gli esordi del nuovo Esecutivo*, cit., p. 35.

²⁴⁸ Cfr. *supra* par. 5.

²⁴⁹ Così G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., p. 182.

²⁵⁰ Si riprende qui l'espressione impiegata da M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit., p. 589. Adesivamente, vedi anche G.U. RESCIGNO, *Il tribunale costituzionale federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1994, p. 3117, il quale ha descritto l'art. 11 Cost. come un enunciato normativo «stirato ormai fino a significare il seguente mostro costituzionale e politico: "purché vi sia reciprocità e serva a perseguire e tutelare la pace, la Repubblica, con legge ordinaria, può consentire continue e indeterminate limitazioni della propria sovranità e quindi continue e indeterminate deroghe o modificazioni della Costituzione in forza di decisioni di organi sovranazionali, salvo il limite dei diritti e dei principi fondamentali».

²⁵¹ Del resto, come osserva, A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 20/2018, p. 11, «la via esegetica dell'art. 11 Cost. può essere seguita e mantenuta a fini di legittimazione fintantoché non si assuma che le limitazioni alla sovranità non abbiano raggiunto la loro *massima estensione costituzionalmente compatibile*: oltre, infatti, non resta che la revisione costituzionale».

attraverso il meccanismo – intrinsecamente debole – dell’ordine di esecuzione contenuto nelle leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati. Quest’ultimo si configura, a ben vedere, come un mero «trasformatore afono»²⁵², che affida esclusivamente al formante giudiziale il compito di ricostruire, di volta in volta, l’assetto costituzionale delle relazioni tra fonti europee e fonti interne²⁵³.

In tale prospettiva, appare perciò opportuno perseguire la via dell’esplicitazione nel testo costituzionale – eventualmente mediante un intervento di “manutenzione” dell’attuale art. 11 Cost.²⁵⁴ – delle condizioni, tanto sostanziali quanto procedurali, della partecipazione italiana al processo di integrazione europea²⁵⁵.

Sul piano *sostanziale*, risulterebbe anzitutto auspicabile l’introduzione di una disposizione costituzionale volta ad affermare in modo inequivoco l’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, così da rendere la scelta europeista più chiara e trasparente e, in virtù dell’autorità propria della Carta fondamentale, anche più stabile rispetto alle oscillazioni contingenti delle maggioranze ordinarie nonché ai possibili mutamenti dell’indirizzo giurisprudenziale²⁵⁶. A ciò dovrebbe affian-

²⁵² R. BIN, *La sentenza La Pergola, tra assetto politico e paradigma giuridico*, cit., p. 2665.

²⁵³ In questa prospettiva, vedi L. PALADIN, *Forma italiana di governo ed appartenenza dell’Italia all’Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1994, pp. 403 ss.

²⁵⁴ Per un’analisi dei possibili limiti entro cui può collocarsi un intervento di “manutenzione” dell’art. 11 Cost., si rinvia a P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell’art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, cit., pp. 251 ss.

²⁵⁵ Una parte significativa della dottrina ha, peraltro, da tempo evidenziato l’esigenza di un intervento mediante legge costituzionale volto a chiarire e rafforzare le basi costituzionali della partecipazione dell’Italia al processo di integrazione europea. In tal senso, tra gli altri, vedi A. LA PERGOLA, *Costituzione ed adattamento dell’ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961, p. 188; P. BARILE, *La Costituzione dopo Maastricht* (1992), ora in Id., *Libertà, giustizia, Costituzione*, Padova, 1993, pp. 294-297; S. BARTOLE, *Intervento*, cit., p. 235; V. ONIDA, *Intervento*, *ivi*, pp. 286-287. Più di recente, in analogia prospettiva, A. RUGGERI, *Le modifiche tacite della Costituzione settant’anni dopo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2018, p. 19; C. DE FIORES, *Il principio internazionalista*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant’anni*, Bologna, 2020, 225 ss.

²⁵⁶ *Rebus sic stantibus*, un’eventuale uscita dell’Italia dall’Unione europea (c.d. *Italexit*) potrebbe, in linea di principio, essere disposta mediante una semplice legge ordinaria. Anzitutto, sul piano sovranazionale, la possibilità per uno Stato membro di recedere dall’Unione è espressamente prevista dall’art. 50 TUE, disposizione che ha posto termine a oltre mezzo secolo di controversie dottrinali circa la presunta irriver-

carsi l'individuazione puntuale delle condizioni di tale appartenenza,

sibilità dell'adesione all'ordinamento europeo. Nell'interpretare questa previsione nel contesto della vicenda Brexit, la Corte di giustizia ha peraltro riconosciuto in modo inequivoco il «diritto sovrano degli Stati membri di recedere dall'Unione» (Corte di giustizia, sent. 10 dicembre 2018, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, Causa C-621/18, par. 56). Sul versante costituzionale interno, inoltre, proprio perché – come emerso nel corso dell'analisi – l'adesione dell'Italia alle Comunità e, successivamente, all'Unione europea non è stata subordinata a procedure di revisione costituzionale, risulterebbe difficilmente sostenibile ritenere che tale appartenenza sia ormai irrevocabile e definitivamente cristallizzata dall'art. 11 Cost., persino nell'ipotesi in cui venissero meno i presupposti che legittimano l'autorizzazione concessa da tale disposizione, ossia le «condizioni di parità con gli altri Stati» e l'effettivo perseguimento della «pace e la giustizia fra le Nazioni». D'altra parte, i limitati riferimenti all'Unione europea introdotti nel testo costituzionale (v. *supra*, par. 4) non appaiono tali da imporre il ricorso a un procedimento di revisione costituzionale quale condizione imprescindibile per avviare una legittima procedura di recesso. Basti osservare che, anche qualora l'*Italexit* si concludesse positivamente, l'Italia resterebbe comunque vincolata agli accordi raggiunti con l'Unione ai sensi dell'art. 50 TUE; di conseguenza, tanto le disposizioni che impongono obblighi quanto quelle che prevedono riserve di competenza conserverebbero una loro razionalità e coerenza sistemica, pur in assenza, per l'Italia, dello *status* di membro *pleno iure*. In questa prospettiva appare particolarmente persuasiva la posizione di R. BIN, *L'art. 11 Cost.: la forza del testo e la volubilità dei desideri*, cit., pp. 245-246, secondo cui «se l'Italia è entrata nell'organizzazione europea senza modificare la Costituzione, e quest'ultima è stata più volte revisionata senza mai introdurre un vincolo espresso di appartenenza all'Unione», risulta «inevitabile concludere che per uscirne dovrebbe essere sufficiente una legge formale che abroghi l'ordine di esecuzione e faccia cessare gli obblighi conseguenti». *L'Italexit*, in altri termini, potrebbe essere realizzata con le sole «garanzie insite nel procedimento legislativo ordinario e nulla più». Di segno opposto è invece la tesi, finemente argomentata, di N. LUPO, *La «super clausola europea» contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di «Italexit» con i principi supremi*, cit., p. 214, il quale sostiene che «ogni ipotesi di uscita dell'Italia dall'Unione europea comporti un contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale attuale», con la conseguenza che «tale uscita, essendo incompatibile con il «nucleo duro» della Costituzione vigente, non possa avvenire né ovviamente con legge ordinaria, e neppure mediante una revisione della Costituzione del 1948». Un'opzione del genere, ove si volesse perseguirla, «comporterebbe la necessità di una nuova Costituzione, radicalmente diversa da quella vigente». In ogni caso, occorre sottolineare che tali riflessioni, al di là delle loro divergenti conclusioni, si concentrano prevalentemente sul profilo giuridico-formale del recesso, lasciando in secondo piano la dimensione politico-sostanziale della questione. Una decisione di abbandonare l'Unione europea sarebbe infatti di tale portata – soprattutto per le sue potenziali ricadute economico-finanziarie e per la prevedibile crisi di fiducia dei mercati – da risultare difficilmente concepibile senza un ampio confronto politico e senza un coinvolgimento esplicito dell'opinione pubblica. Per un ulteriore approfondimento, cfr. B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi.it*, n. 13/2016, p.

attraverso una disciplina espressa capace di offrire una sistematizzazione complessiva dei rapporti e dei confini tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione.

In particolare, si renderebbe opportuno costituzionalizzare il canone della prevalenza del diritto europeo quale criterio ordinatore del concorso tra fonti, senza tuttavia rinunciare a una chiara individuazione dei limiti invalicabili cui tale canone dovrebbe soggiacere²⁵⁷. L'affermazione in sede costituzionale del principio del primato europeo dovrebbe, cioè, procedere di pari passo con la chiarificazione delle "colonne d'Ercole" dell'integrazione sovranazionale, oltre le quali la Costituzione non potrebbe spingere questo principio senza giungere all'esito paradossale del proprio «suicidio»²⁵⁸.

Una simile operazione consentirebbe di conferire una veste positiva alla dottrina dei controlimiti, ponendo fine alle persistenti incertezze imparentate con la sua natura esclusivamente pretoria²⁵⁹. Ne

9; F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019, pp. 161 ss.

²⁵⁷ In questa prospettiva, A. LA PERGOLA, *Quale Europa-Artikel per l'Italia?*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 546.

²⁵⁸ Si riprende, in questa sede, l'espressione utilizzata da S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., p. 442. D'altra parte, come rileva A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, p. 5, oltre una determinata soglia l'integrazione europea non può che porsi in tensione, se non in aperta antitesi, con l'esigenza di salvaguardia della Costituzione. È sufficiente richiamare, al riguardo, il limite testuale cristallizzato nell'art. 11 Cost., in forza del quale le limitazioni di sovranità risultano ammissibili esclusivamente in favore di «organizzazioni internazionali», e non già di un ordinamento federale. Superato un certo livello, in altri termini, il processo di integrazione europea conduce oltre l'ambito del "costituito", proiettando l'ordinamento nella dimensione del "costituente", in assenza di un espresso mandato costituzionale idoneo a legittimare un simile passaggio. Per un ulteriore approfondimento sul punto, cfr. anche T. DE BERRANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire*, Paris 1995, p. 5.

²⁵⁹ A tale proposito, appare opportuno chiarire che i controlimiti non possono ritenersi oggetto di una positivizzazione in ambito sovranazionale attraverso la clausola di tutela dell'identità nazionale degli Stati membri, così come delineata dall'art. 4, par. 2, TUE, introdotto con il Trattato di Lisbona. Un'eventuale "europeizzazione" dei controlimiti – prospettata, tra gli altri, da A. RUGGERI, *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i "controlimiti")*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2016*, Torino, 2017, pp. 45 ss. – condurrebbe, infatti, a un esito intrinsecamente contraddittorio: la definizione ultima delle identità costituzionali nazionali verrebbe affidata, in modo paradossale, all'ordinamento sovranazionale. In tal modo, si rea-

deriverebbero evidenti vantaggi in termini di stabilità e certezza normativa, valori che la scrittura del diritto, soprattutto quando si traduce nell'iscrizione in un testo costituzionale, è tradizionalmente in grado di assicurare²⁶⁰.

Peraltro, l'individuazione dei principi supremi e dei diritti inviolabili della persona quali parametri invalicabili dell'integrazione europea non assolverebbe soltanto a una funzione difensiva o di contenimento²⁶¹, ma assumerebbe un significato eminentemente costruttivo. Tali principi costituirebbero, infatti, il fondamento assiologico a partire dal quale il processo di integrazione dovrebbe essere orientato, interpretato e valutato²⁶². Non si tratterebbe, quindi, di un mero adeguamento del testo costituzionale alle trasformazioni derivanti dall'inserimento della Repubblica nello spazio giuridico europeo, bensì dell'affermazione di una partecipazione consapevole e attiva alla loro stessa conformazione, mediante la definizione dei presupposti e delle direttrici del loro possibile sviluppo²⁶³.

lizzerebbe surrettiziamente una traslazione verso un assetto di tipo federale, proprio attraverso una disposizione concepita, in origine, quale strumento di salvaguardia degli Stati membri nei confronti dell'Unione. Lo mettono in luce M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 9; O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, cit., p. 319; A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 6.

²⁶⁰ In tal senso, vedi M. CARTABIA, *La revisione dell'art. 11 della Costituzione: una giusta esigenza, un discutibile rimedio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2003, spec. p. 1525. In generale, sulla centralità della "scrittura del diritto", cfr. C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, 2002.

²⁶¹ Giustificata alla luce di quello che R. BIN, *La sentenza La Pergola, tra assetto politico e paradigma giuridico*, cit., p. 2666 definisce criticamente un «atteggiamento "imperialistico" della Corte di giustizia che spinge le conseguenze della prevalenza del diritto europeo ben oltre il sottile e incerto limite posto dallo stesso Trattato».

²⁶² Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Logica competenziale dell'UE e sindacato diffuso sulle leggi: alle origini del riduzionismo della Costituzione italiana*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2019, pp. 815-816, che mette in luce come, nella riflessione scientifica, della dottrina dei controlimiti venga prevalentemente valorizzata la sua dimensione «difensiva», vale a dire la funzione di salvaguardia della sovranità costituzionale nazionale attraverso il richiamo al nucleo essenziale dei principi supremi. Nondimeno, i controlimiti possono essere interpretati anche quale strumento di legittimazione del processo di integrazione europea.

²⁶³ Muovendo dalle categorie elaborate da G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, pp. 247 ss., spec. p. 255, si può sostenere che non ci

Accanto alle condizioni sostanziali, assumerebbe rilievo decisivo la predisposizione di adeguate garanzie *procedurali*. Su questo versante, occorrerebbe stabilire forme solenni e aggravate per l'autorizzazione a ulteriori limitazioni di sovranità in favore dell'Unione, distinguendo in modo netto le procedure di ratifica dei Trattati europei da quelle previste per i comuni trattati internazionali²⁶⁴.

Più nello specifico, l'opzione di rendere necessario il ricorso a una legge "rinforzata", eventualmente accompagnata dalla possibilità di celebrare una consultazione referendaria attivabile su iniziativa di minoranze qualificate – secondo il modello delineato dalla proposta della Commissione bicamerale²⁶⁵ – risponderebbe a una logica costituzionale difficilmente contestabile: sottrarre decisioni idonee a incidere in modo sistemico sull'assetto ordinamentale interno alla disponibilità esclusiva delle maggioranze contingenti²⁶⁶, assicurando al contempo un adeguato spazio di dibattito parlamentare e un effettivo coinvolgimento dell'opinione pubblica in ordine al progressivo approfondimento dell'integrazione europea²⁶⁷.

Una simile impostazione soddisferebbe l'esigenza, sempre più avvertita, di conferire, attraverso procedure nazionali trasparenti e partecipate, quel *surplus* di legittimazione attorno al cammino di unificazione sovranazionale che le tradizionali forme della legge ordinaria di ratifica ed esecuzione dei Trattati europei non risultano in grado di garantire²⁶⁸. Essa consentirebbe, in altri termini, di superare quella

si troverebbe in presenza di una forma di «revisionismo costituzionale», inteso quale «espressione di politiche aggressive contro la Costituzione vigente», bensì piuttosto di una «manutenzione» dei valori costituzionali nelle mutate condizioni storiche», suscettibile di «produrre mutamenti costituzionali anche significativi, ma sempre interpretando *magis ut valeat* i principi del costituzionalismo democratico moderno».

²⁶⁴ Per taluni spunti di riflessione in tal senso, cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 279.

²⁶⁵ Cfr. *supra* par. 5.

²⁶⁶ Per alcuni spunti in proposito, vedi E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, 1966, p. 126, il quale ha posto in luce come la peculiare interpretazione dell'art. 11 Cost. abbia costituito uno strumento idoneo a consentire alle forze politiche di maggioranza di eludere l'ostacolo rappresentato dalla rigidità costituzionale mediante un uso accorto del *treaty-making power*.

²⁶⁷ In tale prospettiva, cfr. A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2001, pp. 558 ss.

²⁶⁸ Tale aspetto positivo è colto da A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazio-*

dinamica di «*integration by stealth*»²⁶⁹ che ha caratterizzato ampie fasi dell'esperienza europea e che ha contribuito ad alimentare lo scollamento tra le élite e i cittadini²⁷⁰.

Naturalmente, non può sottovalutarsi come una revisione costituzionale finalizzata all'introduzione di una "clausola europea" nei termini prospettati comporterebbe un rischio istituzionale tutt'altro che trascurabile: il medesimo rischio che, nel corso dell'esperienza italiana di partecipazione alle Comunità europee, ha storicamente indotto a evitare il ricorso alla revisione formale della Costituzione, privilegiando piuttosto il "grimaldello" dell'art. 11 Cost²⁷¹. Tale rischio risiede, in particolare, nell'esposizione di maggioranze parlamentari, pur ampie, a un potere di veto esercitabile da forze di opposizione numericamente contenute ma dotate di una capacità di incidenza politica tale da risultare potenzialmente decisiva²⁷².

A ben guardare, infatti, qualora si decidesse di intraprendere un

ne? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana, cit., spec. p. 37, il quale, tuttavia, non manca di evidenziare che il «referendum sulla ratifica dei trattati europei può, in effetti, apparire uno strumento inadeguato rispetto alla complessità e alla pluralità delle tematiche oggetto di consultazione popolare, così da risultare fin troppo facile mobilitare coloro che, per i più diversi motivi, sono contrari a questo o quel contenuto del trattato di revisione».

²⁶⁹ Sul punto, si vedano G. MAJONE, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford 2005; C.J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford 2012, spec. p. 35 ss.

²⁷⁰ Evidenziano un simile scollamento A. CERRUTI, I. MASSA PINTO, *I conflitti nella prospettiva della teoria generale delle fonti del diritto nel caso della disciplina eurounitaria della finanza pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, p. 361. Per un'analisi approfondita del tema, cfr. anche C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012.

²⁷¹ Cfr. *supra* parr. 3.1 e 3.2.

²⁷² D'altra parte, da una prospettiva più politologica che strettamente giuridica, va evidenziato come la stessa eventualità di referendum popolari suscettibili di produrre effetti di stallo del processo di integrazione europea possa assolvere, a determinate condizioni, a una funzione di leva negoziale nelle mani dei rappresentanti nazionali impegnati nelle trattative sui Trattati dell'Unione. In tal senso, appare emblematico il caso dell'Irlanda, nel cui ordinamento vige l'obbligo costituzionale di sottoporre a referendum popolare la ratifica dei Trattati europei. Con specifico riferimento al Trattato di Lisbona, si può ricordare come tra la prima consultazione referendaria del 2008, conclusasi con esito negativo, e il successivo referendum del 2009, di segno opposto, si sviluppò un'intensa fase di interlocuzione tra il Consiglio europeo e il Governo irlandese. Tale confronto condusse, tra l'altro, al congelamento della riforma relativa alla composizione della Commissione europea, al fine di scongiurare il rischio che, in prospettiva, l'Irlanda potesse perdere la presenza di un proprio commissario. Sul

percorso riformatore di questa natura, il confronto politico e parlamentare risulterebbe verosimilmente caratterizzato da un elevato grado di conflittualità. Esso non si limiterebbe alla fisiologica dialettica tra differenti visioni circa le prospettive evolutive del processo di integrazione europea, ma finirebbe per estendersi sino a ricomprendere posizioni di radicale contestazione dell'attuale assetto dell'Unione, includendo orientamenti di matrice populista ed euroscettica²⁷³ apertamente ostili alla stessa permanenza dell'Italia nel progetto europeo²⁷⁴.

D'altra parte, però, la sottrazione del modello europeo a un confronto critico autentico finirebbe inevitabilmente per esporlo a un processo di progressiva sclerotizzazione²⁷⁵. In effetti, un progetto ambizioso di governo della società quale quello incarnato dall'Unione²⁷⁶, se

punto, A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, cit., p. 14.

²⁷³ Per un approfondimento critico del fenomeno dell'euroscetticismo, P. MARSOCCI (a cura di), *La rappresentanza politica nell'Unione europea alla prova dell'euroscetticismo*, Napoli, 2015; P. CASTILLO-ORTIZ, G. MARTINICO, *The Eurosceptic Mobilization of Constitutional Law*, Oxford 2026.

²⁷⁴ È soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht che si è progressivamente consolidato «un blocco politico e sociale contrario all'integrazione europea», in precedenza sostanzialmente assente: M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, pp. 314 ss.

²⁷⁵ In questo senso, A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, cit., p. 3 osserva come il profilo maggiormente problematico dell'attuale dibattito sull'Unione europea risieda nella diffusa sovrapposizione concettuale per cui un più intenso processo di integrazione europea implicherebbe automaticamente un più elevato grado di adesione agli ideali pacifisti e internazionalisti che i Padri costituenti hanno collocato al cuore del patto costituzionale. Ne discende che qualsiasi messa in discussione della persistenza dell'attuale modello di integrazione finisce per essere percepita come un tabù: essa appare infatti come una critica all'integrazione in quanto tale e, conseguentemente, all'ideale di «pace e giustizia fra i popoli» che tale processo simbolicamente rappresenta. Su una linea argomentativa analoga, cfr. G. VOSA, *Sull'equilibrio costituzionale dell'Unione europea. La costituzione "nata dal cambiamento" e i limiti alla priorità applicativa del diritto sovranazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, p. 9, il quale rileva come si sia progressivamente consolidato un pregiudizio positivo nei confronti di chi aderisca alla necessità morale e politica dell'integrazione, assunta quale fine in sé, fino a ricondurre a una sorta di genuflessione dinanzi al "feticcio statalista" ogni atteggiamento di scetticismo verso tale necessità, o comunque ogni posizione critica rispetto alla preminenza ad essa attribuita su ulteriori valutazioni etico-politiche pur ricomprese nel perimetro costituzionale.

²⁷⁶ Sulla nozione di società europea si rinvia ad A. VON BOGDANDY, *Trasformazioni strutturali del diritto pubblico. Genesi e democratizzazione della società europea*, Torino, 2026.

reso impermeabile al conflitto e alla critica, potrebbe andare incontro a una perdita della sua capacità di adattamento e di rinnovamento, alimentando forme latenti di rigetto piuttosto che consolidare un consenso popolare consapevole e duraturo²⁷⁷.

Da ciò discende la necessità di un investimento politico-culturale di ampio respiro, volto a costruire un discorso pubblico informato e maturo sull'Unione europea: un discorso capace di valorizzarne i risultati e, al contempo, di assumerne criticamente «limiti e aporie»²⁷⁸, secondo la postura propria di un «costituzionalismo critico»²⁷⁹, attento all'effettivo «essere», e non al mero «voler essere»²⁸⁰, dell'attuale stadio della *ever closer union*.

Alla luce di tutte queste considerazioni, la conflittualità – veicolata dal principio del primato – tra le ragioni dell'integrazione europea e quelle del diritto costituzionale nazionale, da cui ha preso avvio la presente riflessione, può essere interpretata non solo come fattore di

²⁷⁷ In proposito, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, pp. 244 ss. Cfr. altresì C. DE FIORES, *Riflessioni a margine del c.d. processo costituente europeo*, in C. DE FIORES, M. DELLA MORTE (a cura di), *Europa e Costituzione. Oltre la globalizzazione neoliberale*, Napoli, 2021, p. 97, il quale evidenzia l'esigenza di edificare «adeguati canali di consenso politico» a livello dell'Unione europea. Più ampiamente, sul ruolo del consenso popolare quale elemento fondativo della legittimazione di ogni ordinamento giuridico, si veda F. BILANCIA, *Note sul metodo nello studio del diritto pubblico: diritto e politica, costituzione scritta, constitutional morality*, in A. APOSTOLI, G. AZZARITI (a cura di), *Diritto e politica. Per un costituzionalismo critico*, cit., spec. pp. 70 ss.

²⁷⁸ C. DE FIORES, *Limiti e aporie del «processo costituente europeo»*, in *Il Ponte*, n. 5-6/2017, pp. 57 ss.

²⁷⁹ Il riferimento è a quell'approccio critico allo studio del diritto costituzionale, la cui necessità è stata affermata da G. AZZARITI, *Per un costituzionalismo critico* (2024), ora in A. APOSTOLI, G. AZZARITI (a cura di), *Diritto e politica. Per un costituzionalismo critico*, cit., pp. 157 ss.; nonché da A. APOSTOLI, *Per un costituzionalismo critico e per dei costituzionalisti critici*, *ivi*, pp. 3 ss.

²⁸⁰ Cfr., in merito, la risalente ma sempre attuale analisi di R. TREVES, *Introduzione generale*, in ID. (a cura di), *Diritto delle Comunità europee e diritto degli Stati membri*, Roma, 1969, p. 15, secondo cui «ogni costruzione giuridica che intenda essere completa non può non partire da un'analisi del 'dover essere' e dell'essere'. Si può riscontrare però, specialmente in autori che gravitano attorno alle Comunità, una tendenza ad insistere su quello che si potrebbe chiamare un 'voler essere'». Resta fermo, naturalmente, che – come evidenzia M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, p. 178 – conoscere «ciò che è» non implica affatto rassegnarsi al «che così sia».

destabilizzazione dell'assetto vigente, ma anche come indicatore di una più profonda esigenza di riforma. Detto altrimenti, un simile conflitto costituzionale rappresenta certamente un problema, ma può al contempo configurarsi come una possibile via di risposta al problema stesso²⁸¹, nella misura in cui si pone quale premessa di un «cambiamento» da «*costruire attivamente*»²⁸². Esso esprime, infatti, una domanda di rafforzamento della base consensuale del progetto europeo, destinata a fondarsi non più solamente su un *costituzionalismo giuridico* bensì su un *costituzionalismo politico* autenticamente *by the People*, ormai non più suscettibile di essere elusa²⁸³.

Nel solco di questa impostazione, la compiuta chiarificazione nella Carta repubblicana delle basi fondamentali della partecipazione italiana all'Unione europea si configura ormai come condizione imprescindibile per avviare un percorso di radicamento democratico dell'Unione stessa²⁸⁴. In tal modo, verrebbe recuperata la funzione essenziale che la Costituzione di uno Stato membro – in quanto *lex superior*²⁸⁵

²⁸¹ L'idea secondo cui i conflitti costituzionali, nell'ambito del processo di integrazione sovranazionale, rappresentino un elemento problematico, ma possano al tempo stesso configurarsi come una possibile via di risposta alla crisi di legittimazione dell'Unione è sviluppata da G. ITZCOVICH, *Sulla decostruzione giuridica dell'Europa. Deficit di legittimità e diritto costituzionale europeo*, p. 108.

²⁸² Si riprendono qui le parole di G. AZZARITI, *Dov'è finito il pensiero critico? Dalla rivoluzione promessa all'utopia concreta*, Roma, 2025, p. 110. Nella medesima prospettiva, vedi anche Id., *Stato costituzionale e dinamiche della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2026, p. 23.

²⁸³ Così M. FRAU, *Trasformazioni costituzionali giurisprudenziali e difetto di costituzionalismo politico nell'Unione europea, ritornando sulla (ricorrente) comparazione con l'esperienza statunitense*, cit., p. 950. Adesivamente E. OLIVITO, G. REPETTO, *Perché pensare la crisi dell'UE in termini di conflitti costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, p. 19. Per un confronto tra le categorie del costituzionalismo giuridico e del costituzionalismo politico, si rinvia all'approfondita ricostruzione di M. GOLDONI, *Che cos'è il costituzionalismo politico?*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 10/2010, pp. 336 ss.

²⁸⁴ Così T.E. FROSINI, *Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art. 11 Cost.*, cit., 1538. Su posizioni sostanzialmente coincidenti si colloca altresì M. CLAES, *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*, cit., p. 320, la quale osserva che una costituzionalizzazione della partecipazione degli Stati membri al processo di integrazione europea «sembra indispensabile per un reale processo costituzionale europeo e sembra cruciale conferire al disegno costituzionale europeo una legittimazione costituzionale».

²⁸⁵ Per tutti, G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, p. 124.

– dovrebbe essere chiamata a svolgere nel contesto del processo di integrazione europea: quella di *fondare* e, al contempo, *limitare* il potere che tale processo reca strutturalmente con sé²⁸⁶.

Non va, del resto, dimenticato che l'ordinamento dell'Unione europea continua a fondarsi, mediante il persistente «cordone ombelicale costituzionale»²⁸⁷ che lo lega alle Carte fondamentali degli Stati membri, su una legittimazione di tipo “riflesso”²⁸⁸. Ne consegue che quanto più il cammino dell'integrazione sarà ancorato a procedure nazionali democratiche, capaci di assicurare un adeguato coinvolgimento non solo delle Corti costituzionali, ma anche dei Parlamenti e dei cittadini nazionali, tanto più solida risulterà la legittimazione dell'assetto dell'Unione che su tali procedure viene edificato²⁸⁹.

In conclusione, rimane pienamente attuale l'osservazione formulata, con riferimento all'ordinamento italiano e ancora prima del fallimento del Trattato costituzionale, da un'autorevole dottrina, certamente non sospettabile di essere *europarechtsunfreundlich*, secondo

²⁸⁶ Una simile prospettiva può desumersi anche dalle considerazioni svolte da G. FERRARA, *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, p. 692, il quale ha osservato che «se il potere sovrano si è librato sopra gli stati, questi restano come condizionatori di ultima istanza delle normative decise nelle sedi più lontane da quelle ove la democrazia ha il suo soggetto e la sua ragion d'essere. E questi stati sono quelli delle costituzioni del secondo dopoguerra, le costituzioni dei diritti sociali. È perciò che il costituzionalismo ha ancora qualche *chance*».

²⁸⁷ M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, cit., p. 71.

²⁸⁸ In tal senso si è espresso S. BARTOLE, *La costituzione europea vivente*, cit., p. 795, il quale ha evidenziato come la costruzione europea «non si sarebbe potuta manifestare in tutte le sue potenzialità espansive se non avesse avuto alle sue spalle non solo i Trattati europei, ma anzitutto le norme delle costituzioni degli Stati membri che autorizzano il trasferimento o la limitazione di quei poteri sovrani che sono direttamente incisi dall'avvento delle istituzioni comunitarie». In prospettiva analoga, M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea*, in AA. VV., *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova, 2007, p. 347-348 ha osservato che il principio del primato del diritto dell'Unione non è dotato di una propria autosufficienza fondativa, ma continua a trovare radicamento nel diritto costituzionale degli ordinamenti nazionali.

²⁸⁹ L'esigenza «di garantire al “popolo sovrano” un più significativo coinvolgimento nella decisione sulla cessione di ulteriori quote della “sovranità”» è stata espressamente richiamata da M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 304.

cui: «da protocolli decisionali idonei a favorire scelte delle assemblee legislative più consapevoli della diversa portata delle tappe che conducono a un rafforzamento dell'Unione avrebbe avuto – e avrebbe tutto – tutto da guadagnare il livello di accettazione dell'Europa»²⁹⁰.

* * *

ABSTRACT

ITA

Muovendo dalle recenti tensioni politico-istituzionali emerse nel dibattito italiano sui rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione europea, il saggio sostiene che la crescente contestazione del principio del primato costituisca l'esito di una prolungata "rimozione costituzionale" del processo di integrazione europea. La fragilità della *primauté* discende, infatti, tanto dalla sua genesi essenzialmente giurisprudenziale quanto dalla sua mancata esplicita costituzionalizzazione, che hanno lasciato irrisolta la questione del fondamento ultimo delle relazioni tra i due ordinamenti. Di qui la necessità di una chiarificazione sul piano costituzionale, volta a definire in modo espresso e democraticamente legittimato rapporti e limiti reciproci tra diritto nazionale e diritto dell'Unione.

EN

Starting from the recent political and institutional tensions that have emerged in the Italian debate on the relationship between the national legal order and the legal order of the European Union, this article argues that the growing contestation of the principle of primacy is the outcome of a prolonged "constitutional removal" of the European integration process. The fragility of primacy stems both from its essentially judicial genesis and from the lack of its

²⁹⁰ Così, espressamente, S. BARTOLE, *Diritti umani e Costituzione repubblicana*, cit., p. 808, il quale, peraltro, premetteva a tale affermazione una significativa precisazione circa il proprio orientamento dichiaratamente favorevole al processo di integrazione sovranazionale: «sia chiaro, le mie personali convinzioni sono tutte orientate nel senso di una progressiva espansione dell'integrazione europea e dunque in ciò che vado dicendo non vi è alcuna intenzione di complicare senza ragione i relativi processi decisionali parlamentari».

explicit constitutional entrenchment, which have left unresolved the question of the ultimate foundation of the relationship between the two legal orders. Hence the need for clarification at the constitutional level, aimed at defining expressly and with democratic legitimacy the mutual relations and limits between national law and EU law.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)