




doi <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2026.16664>**L'originalità (e la complessità) del sistema giuridico dell'Unione europea tra modelli internazionali ed esperienze statali – Parte II***The originality (and complexity) of the European Union's legal system between international models and state experience – Part II**A originalidade (e a complexidade) do sistema jurídico da União Europeia entre modelos internacionais e experiências estatais – Parte II**La originalidad (y la complejidad) del sistema jurídico de la Unión Europea entre modelos internacionales y experiencias estatales – Parte II*Serena Crespi*  <https://orcid.org/0000-0002-3759-3036>
Universidade de Milão-Bicocca, Bicocca, Itália**Editorial****Histórico do Artigo**

Recebido: 12/12/2025

Aceito: 10/02/2026

Eixo Temático: Artigo Internacional**Editores-chefes**Katherine de Macêdo Maciel Mihaliuc  
Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará,
Brasil
katherine@unifor.brSidney Soares Filho  Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará,
Brasil
sidney@unifor.br**Editor Responsável**Sidney Soares Filho  
Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará,
Brasil
sidney@unifor.br**Autor**Serena Crespi
serena.crespi@unimib.it
<https://orcid.org/0000-0002-3759-3036>**Como citar:**CRESPI, Serena. L'originalità (e la
Complessità) Del Sistema Giuridico
Dell'unione Europea Tra Modelli
Internazionali Ed Esperienze Statali –
Parte II. **Pensar – Revista de Ciências
Jurídicas**, Fortaleza, v. 31, e16664, 2026.
DOI: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2026.16664>**Declaração de disponibilidade de dados**Pensar – Journal of Legal Sciences adopts Open
Science practices and makes available, alongside this
publication, the Data Availability Statement (Pensar
Data Form) completed and signed by the authors, which
contains information on the nature of the article and the
possible existence of supplementary data. The document
can be accessed as a supplementary file on this website.**Abstract**

Nato da un contributo all'attività di ricerca svolta nell'ambito del Master «Teoria de Complexidade Estatal. Ciclo de Lições Internacionais. Organização política e estrutura de poderes» diretto dal Prof. Humberto Cunha nell'Universidade de Fortaleza (UNIFOR), il presente articolo si propone di illustrare come l'originalità e la complessità — se non l'essenza — del sistema dell'Unione europea (UE) risiedano nel fatto che esso sfugga, in gran parte, alle usuali categorie del diritto pubblico e di quello delle organizzazioni internazionali. Dall'esame del suo ordinamento giuridico, del suo funzionamento e della sua evoluzione risulta, infatti, che esso abbia, per alcuni versi, preso in prestito elementi da diversi modelli statali e internazionali e, per altri, se ne sia discostato, tracciando un percorso autonomo ed innovativo, il quale ha significativamente contribuito al successo del processo d'integrazione europea. L'analisi è svolta anche in ottica comparatistica, con riferimento ad altri ordinamenti nazionali e internazionali, in particolare confederali e federali.

Parole chiave: Unione Europea; sistema giuridico; integrazione europea; diritto comparato.**Abstract**

Further developing a contribution to the Master's programme on "Teoria da Complexidade Estatal. Ciclo de Lições Internacionais. Organização política e estrutura de poderes" directed by Prof. Humberto Cunha at the University of Fortaleza (UNIFOR), this article seeks to illustrate how the originality and complexity — if not the essence — of the European Union (EU) system lie in the fact that it largely eludes the usual categories of public law and international organizations law. Indeed, from the examination of its legal order, its functioning, and its evolution, it emerges that in some respects this system has borrowed elements from various State and international models, while in others it has diverged from them, charting an autonomous and innovative path that has significantly contributed to the success of the European integration process. The analysis is also carried out from a comparative perspective, with reference to other international and national (in particular, confederal and federal systems) experiences.

Keywords: European Union; legal system; European integration; comparative law.**Resumo**

Nascido de uma contribuição para a atividade de pesquisa desenvolvida no âmbito do Mestrado «Teoria da Complexidade Estatal. Ciclo de Lições Internacionais. Organização política e estrutura de poderes», dirigido pelo Prof. Humberto Cunha na Universidade de Fortaleza (UNIFOR), o presente artigo propõe-se a ilustrar como a originalidade e a complexidade — se não a própria essência — do sistema da União Europeia (UE) residem no fato de que este escapa, em grande parte, às categorias usuais do direito público e do direito das organizações internacionais. Da análise do seu ordenamento jurídico, do seu funcionamento e da sua evolução resulta, com efeito, que ele tenha, sob certos aspectos, tomado emprestados elementos de diversos modelos estatais e internacionais e, sob outros, deles se tenha distanciado, traçando um percurso autônomo e inovador, o qual contribuiu de modo significativo para o êxito do processo de integração europeia. A análise é igualmente desenvolvida sob uma ótica comparativa, com referência a outros ordenamentos nacionais e internacionais, em particular de natureza confederal e federal.

Palavras-chave: União Europeia; sistema jurídico; integração europeia; direito comparado.

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi Milano-Bicocca, Facoltà di Giurisprudenza (serena.crespi@unimib.it). Come richiesto dall'Editore, il presente contributo sarà pubblicato in due parti consequenziali: la prima parte, pubblicata a fine 2025, riguarderà i paragrafi da 1 a 5. La seconda parte, pubblicata all'inizio del 2026, concerne invece i paragrafi da 6 a 8. Il contributo è tuttavia da intendersi come unitario. Una versione integrale in lingua inglese dello stesso sarà pubblicato sulla Rivista on line.



Resumen

Nacido de una contribución a la actividad de investigación desarrollada en el marco del Máster «Teoría de la Complejidad Estatal. Ciclo de Lecciones Internacionales. Organización política y estructura de poderes», dirigido por el Prof. Humberto Cunha en la Universidad de Fortaleza (UNIFOR), el presente artículo se propone ilustrar cómo la originalidad y la complejidad —si no la propia esencia— del sistema de la Unión Europea (UE) radican en el hecho de que este escapa, en gran medida, a las categorías usuales del derecho público y del derecho de las organizaciones internacionales. Del examen de su ordenamiento jurídico, de su funcionamiento y de su evolución se desprende, en efecto, que este ha tomado, en ciertos aspectos, elementos prestados de diversos modelos estatales e internacionales y, en otros, se ha apartado de ellos, trazando un camino autónomo e innovador que ha contribuido de manera significativa al éxito del proceso de integración europea. El análisis se desarrolla asimismo desde una perspectiva comparada, con referencia a otros ordenamientos nacionales e internacionales, en particular de carácter confederal y federal.

Palabras clave: Unión Europea; sistema jurídico; integración europea; derecho comparado.

6 Caratteri strutturali dell'ordinamento giuridico dell'Unione

Come già anticipato, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha avuto un impatto particolarmente significativo sul sistema giuridico dell'Unione europea, configurandolo come un ordinamento nuovo e tendenzialmente completo, autonomo tanto rispetto al diritto internazionale quanto ai diritti nazionali degli Stati membri. Ciò vale innanzitutto per l'idoneità delle norme UE a rivolgersi direttamente ai singoli, creando in capo a questi diritti e obblighi senza dover passare per l'intermediazione del diritto interno e che essi possono far valere dinanzi al giudice, nazionale o UE a seconda delle situazioni. Mentre le norme internazionali, o quelle dei modelli confederali, di regola producono effetti nei confronti dei soli Stati e sono considerate esterne rispetto ai sistemi nazionali, dovendo allora essere sempre recepite da questi ultimi affinché incidano su situazioni giuridiche soggettive interne, quelle prodotte dalle istituzioni UE, analogamente a quanto accade per la normativa emanata dal livello centrale delle organizzazioni multi-livello, fanno parte del diritto nazionale dei paesi membri. E in effetti l'articolo 288 TFUE, nell'elencare gli atti che le istituzioni europee possono adottare, attribuisce a uno di questi ultimi – il regolamento – proprio la capacità di essere applicato direttamente nei paesi membri senza bisogno di misure di recepimento nazionali.¹ Questa eventualità è anzi addirittura incompatibile con il diritto UE – e crea così un inadempimento che può essere oggetto di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia come spiegato nel paragrafo precedente – l'adozione di atti di recepimento dei regolamenti comprometterebbe, infatti, la diretta applicabilità degli stessi, nonché la loro simultanea e uniforme attuazione nell'Unione.²

Il fatto che i trattati attribuiscono espressamente la caratteristica della diretta applicabilità solo ai regolamenti avrebbe allora dovuto indurre, *a contrario*, ad escludere il riconoscimento della stessa ad ogni altra fonte di diritto UE tanto di diritto primario (norme dei trattati o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) quanto di diritto derivato (disposizioni delle direttive³ e delle decisioni⁴) o ancora agli accordi di diritto internazionale conclusi dall'UE con Stati terzi o organizzazioni internazionali. Questo avrebbe significato che il riconoscimento in tali casi di diritti e obblighi UE in capo ai singoli sarebbe stato subordinato all'adozione da parte di ciascun Stato membro di atti di attuazione

¹ Il regolamento si rivolge non già a un numero limitato di destinatari, indicati espressamente o facilmente individuabili, bensì a una o più categorie di destinatari determinate astrattamente e nel loro complesso. Esso è inoltre obbligatorio in tutti i suoi elementi e, come affermato nel testo, è direttamente applicabile (articolo 288 TFUE).

² Corte giust. 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione europea contro Italia*, ECLI:EU:C:1973:13, punto 127; 27 maggio 1993, causa C-290/91, *Peter*, ECLI:EU:C:1993:220.

³ La direttiva è un atto normativo UE che stabilisce gli obiettivi da raggiungere, ma lascia gli Stati membri liberi di scegliere gli strumenti nazionali e le modalità con cui raggiungere tali obiettivi. A differenza dei regolamenti, le direttive presuppongono per natura una ripartizione del potere tra l'Unione, che adotta l'atto, e gli Stati membri, i quali sono tenuti, entro un termine indicato dalla direttiva stessa, a trasporre quest'ultima nel sistema nazionale perché essa possa ivi spiegare i propri effetti. Il fatto che lo strumento richieda una mediazione del diritto interno non esclude che alcune norme della direttiva possano esplicare effetti diretti negli ordinamenti nazionali, il che implica la facoltà dei privati di far valere dinanzi ai giudici nazionali obblighi che le norme in questione pongano a carico dello Stato membro quando quest'ultimo non abbia dato attuazione alla direttiva o lo abbia fatto in modo scorretto o incompleto. Il riconoscimento dell'effetto diretto è allora una garanzia a vantaggio degli individui a fronte dell'inadempimento dei paesi membri nella trasposizione dell'atto a livello nazionale. In tal senso, la storica sentenza Corte giust., 4 dicembre 1974, causa 41-74, *Yvonne van Duyn*, ECLI:EU:C:1974:133. A differenza delle norme dei trattati e dei regolamenti, nel caso delle direttive la giurisprudenza UE ha limitato la possibilità dei privati di far valere eventuali effetti diretti alle ipotesi che ciò avvenga nei confronti dello Stato, non potendo queste ultime creare obblighi in capo ad altri privati. In tal senso, Corte giust., 10 marzo 2005, causa C-235/03, *QDQ Media*, ECLI:EU:C:2005:147.

⁴ La decisione è per lo più lo strumento attraverso il quale le istituzioni UE danno applicazione concreta alle regole del trattato nei confronti degli individui (ad esempio, le decisioni della Commissione europea rivolte alle imprese che violino la regola della concorrenza) o degli Stati membri (ad esempio, le decisioni della Commissione europea rivolte agli Stati membri che violino il divieto di aiuti pubblici concessi a una o più imprese). Mentre le prime, avendo come destinatari proprio i privati, hanno effetti diretti, le decisioni rivolte agli Stati membri spiegano questi ultimi alle medesime condizioni delle direttive, le quali sono parimenti rivolte a questi ultimi. In tal senso, *ex multis*, Corte giust., 6 ottobre 1970, causa 9/70, *Grad*, ECLI:EU:C:1970:78; 12 dicembre 1990, cause C-100/89 e C-101/89, *Peter Kaefer e Andrea Procacci*, ECLI:EU:C:1990:456; 10 novembre 1992, causa C-156/91, *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, ECLI:EU:C:1992:423; 7 giugno 2007, causa C-80/06, *Carp*, ECLI:EU:C:2007:327. Il trattato di Lisbona del 2009 ha aggiunto a questi tipi di decisioni anche quelle a portata generale, le quali non hanno un destinatario specifico, ma si rivolgono a categorie generali ed astratte di destinatari (ad esempio, le decisioni in cui sono fissate le formazioni del Consiglio o quelle in ambito PESC del Consiglio e del Consiglio europeo).

nazionali. Abbracciando un'interpretazione estensiva – secondo alcuni in chiave federale⁵ – dei trattati, la Corte di giustizia, nella già citata sentenza *Van gend en Loos*, ha tuttavia affermato che, a talune condizioni, anche le norme dei trattati – nel caso di specie, l'articolo 12 CEE/30 TFUE che vieta i dazi doganali all'importazione e all'esportazione tra gli Stati membri – attribuiscono dei diritti ai singoli – nella causa in esame, quello della società olandese Van gend en Loos di non vedersi imporre dall'amministrazione dei Paesi Bassi dazi per l'importazione di prodotti acquistati in Germania – e ciò anche in mancanza di una legge olandese che, riproducendo il contenuto dell'articolo 12 CEE/30 TFUE, desse attuazione nei Paesi Bassi al divieto previsto da tali norme. In un ordinamento che, come quello dell'Unione, «riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini», il trattato è in grado di attribuire diritti soggettivi ai singoli, e questo «non soltanto nei caso in cui il trattato espressamente li menzioni, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal trattato ai singoli, agli Stati membri e alle istituzioni» UE.⁶ L'origine internazionalistica delle norme dei trattati non permette tuttavia di attribuire questa caratteristica a ogni norma del trattato. Proprio tenendo conto di ciò, la Corte di giustizia, sempre nella pronuncia in esame, ha, infatti, subordinato la produzione di effetti diretti in capo alle persone fisiche e giuridiche alla rispondenza della singola norma dei trattati considerata a determinate caratteristiche – chiarezza, precisione, completezza e carattere incondizionato della stessa⁷ – le quali sono da accertare caso per caso.

La successiva giurisprudenza UE ha inoltre esteso l'applicazione di tale principio e delle sue condizioni attuative anche ad altre fonti di diritto primario dell'Unione, come ad esempio, talune norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione,⁸ nonché delle direttive e delle decisioni, in tal modo tramutando la capacità del diritto UE di creare diritti in capo ai singoli in una caratteristica diffusa, il che ha permesso a sua volta sia di migliorare la posizione di questi ultimi sia di rafforzare ulteriormente la componente “federale” del sistema dell'Unione. Attraverso tale opera interpretativa, la Corte ha svolto un ruolo il cui rilievo fondamentale è difficilmente negabile nel dare contenuto operativo al principio, già contenuto nei trattati fondativi, secondo cui la costruzione europea non è una mera cooperazione tra Stati membri, ma è un processo di integrazione che interessa direttamente le persone fisiche e giuridiche. Facendo, in altri termini, delle libertà previste dai trattati dei veri e propri diritti (e obblighi) di cui tali persone possono beneficiare – e quindi invocare – direttamente in settori quali, ad esempio, la libera circolazione, la non discriminazione, la parità di retribuzione tra uomini e donne, la libera concorrenza, la tutela ambientale o la sicurezza e la salute sul lavoro.

Il fatto che il diritto dell'Unione sia integrato a quello degli Stati membri pone per natura le norme dei due predetti ordinamenti giuridici in una situazione di permanente interferenza e di potenziale conflitto.⁹ E' allora proprio al fine di governare questi eventuali contrasti che la Corte di giustizia, nel silenzio dei trattati fondativi, ha elaborato, nella già citata sentenza *Costa contro Enel*, il principio del primato del diritto UE su quelli dei paesi membri, ossia un elemento strutturale ricorrente anche in molti Stati multilivello in particolare federali,¹⁰ il quale è volto a garantire

⁵ Così, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2017, p. 289 ss.

⁶ Corte giust., *Van gend en Loos* cit., punto 23.

⁷ Il divieto di cui all'articolo 12 CEE/30 TFUE, come tutti gli obblighi di non fare, ha queste tre caratteristiche, i divieti essendo per natura chiari, precisi e non richiedendo l'attuazione di disposizioni ulteriori nazionali o UE.

⁸ Ad esempio, Corte giust., 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci*, ECLI:EU:C:2010:21, quanto al principio di non discriminazione in base all'età; 3 ottobre 2013, causa C-583/11, *Inuit*, ECLI:EU:C:2013:625, quanto all'articolo 47 della Carta (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale); 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger*, ECLI:EU:C:2018:257, quanto all'articolo 21 (non discriminazione) e 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) della Carta. Viceversa, nella pronuncia Corte giust., 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale*, ECLI:EU:C:2014:2, la Corte di giustizia ha stabilito che l'articolo 27 della Carta (diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa) non ha effetti diretti in quanto tale norma prevede che il diritto fondamentale sia «garantito nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali», il che implica la mancanza della predetta condizione dell'incondizionata.

⁹ Quanto all'integrazione tra il sistema UE e quelli nazionali, si veda espressamente, la pronuncia *Costa contro Enel* già cit.

¹⁰ Ad esempio, l'articolo VI della costituzione americana afferma che le leggi degli Stati Uniti sono la legge suprema dei paesi e che i giudici di ogni Stato sono tenuti a conformarsi a esse (*Supremacy Clause*); la sezione 109 della costituzione australiana stabilisce che quando una legge dello Stato è in contrasto con una del *Commonwealth*, quest'ultima prevale; mentre l'articolo 31 della legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*) e l'articolo 49 della costituzione svizzera prevedono che il diritto federale prevale rispettivamente su quelli dei *Länder* e dei cantoni. In altri sistemi (Brasile, Canada), è stata la giurisprudenza e la prassi istituzionale ad affermare e consolidare il principio di supremazia del diritto federale in assenza di un'espressa previsione nella costituzione. All'opposto, nel sistema belga, fondato su un sistema di distribuzione delle competenze rigido e paritario in cui ogni livello esercita i propri poteri in via esclusiva, non vige il principio di supremazia del diritto federale. Al riguardo, E. ARCO, V. DE COOREBYTER, C. ISTASSE, *Fédéralisme et confédéralisme* cit., pp. 62-64, F. AMEZ, *Primaute au fédéral*, <https://bplus.be/fr/articles/dossiers/primaute-au-federal> del 27 settembre 2024, M. CROISAT, J.L. QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme* cit., p. 92, G. F. MANCINI, *La nascita di una Costituzione per l'Europa* cit. p. 43, M. MOUSSA, *On sovereign bonds and marijuana: Comparing supremacy limits in the US and the EU* in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, p. 834 ss.; L.F. RIBEIRO, *Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia*, in *Revista Direitos Fundamentais & Governança*, 2021, p. 163 ss. Parla proprio di “approccio federalista” della Corte di giustizia quanto alla creazione del principio del primato UE, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea* cit., p. 289. Tutto ciò non significa tuttavia che tale principio non sia anche presente, in forme diverse, nel diritto internazionale, in quanto esistono regole, specialmente nei trattati e nelle norme consuetudinarie, che impongono agli Stati obblighi vincolanti che prevalgono su norme interne contrastanti, quale il principio *pacta sunt servanda* o la supremazia delle norme internazionali di diritto umano fondamentali rispetto alle leggi interne incompatibili. Ricordiamo, ad esempio, l'articolo 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati che stabilisce che «[u]na parte non può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato».

la coerenza e l'unità del sistema nel suo complesso. L'occasione per la Corte di giustizia di pronunciarsi in merito è stata creata, nei primi anni sessanta, dal rinvio pregiudiziale effettuato dal giudice conciliatore di Milano in merito al conflitto tra le norme del trattato CEE in materia di concorrenza e una legge italiana successiva che aveva nazionalizzato l'impresa di fornitura elettrica (ENEL). Posto che gli Stati membri, «istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità giuridica e di poteri effettivi, hanno limitato i loro poteri sovrani, creando un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi», gli atti legislativi nazionali che invadono la sfera di competenza dell'Unione vanno considerati privi di qualsiasi efficacia,¹¹ l'esercizio di queste ultime avendo l'effetto di impedire la formazione e il mantenimento di atti interni in contrasto con le disposizioni UE.¹² Ammettere il contrario, ossia la possibilità per gli Stati membri di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato volontariamente, una misura unilaterale ulteriore, avrebbe, per riprendere le parole stesse della Corte, negato il «carattere reale di impegni incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti, in forza del trattato, dagli Stati membri, mettendo in pericolo le basi stesse» dell'Unione.¹³ Come inoltre precisato dalla Dichiarazione 17 relativa al primato, allegata ai trattati attualmente in vigore, questo principio è ancorato alla «natura specifica» dell'Unione.

Da tale concezione del primato consegue allora che tutte le norme UE prevalgono su tutte quelle nazionali, ossia di qualsiasi rango – legislativo, regolamentare, amministrativo ma anche costituzionale¹⁴ – peraltro tanto precedenti quanto successive a quella dell'Unione.¹⁵ L'adozione o il mantenimento di una norma interna contrastante costituisce pertanto una violazione da parte dello Stato membro degli obblighi derivanti dalla sua adesione all'Unione, la quale può essere tra l'altro oggetto di un ricorso per infrazione. Quando poi tale contrasto si verifica rispetto a una norma UE dotata di efficacia diretta, i giudici nazionali sono tenuti a disapplicare, anche di propria iniziativa, le misure interne incompatibili con il diritto UE o anche solo che siano in grado di ridurre la concreta efficacia del diritto dell'Unione a livello nazionale,¹⁶ e ciò «senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionali in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale».¹⁷ Tale obbligo non si applica solo al giudice ma si estende all'ordinamento interno nel suo insieme, gravando quindi anche sugli organi amministrativi nazionali, in quanto sarebbe «contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le norme di una direttiva e al contempo ritenere che l'amministrazione non sia tenuta ad applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi».¹⁸

La disapplicazione del diritto interno incompatibile con quello UE non esime peraltro il legislatore nazionale di procedere all'abrogazione o alla modifica della norma interna contrastante con quella dell'UE,¹⁹ il mantenimento di una tale norma creando incertezza nei singoli quanto all'effettiva possibilità di avvantaggiarsi dei diritti che essi vantano direttamente in virtù del diritto UE.²⁰ Si capisce allora come queste due caratteristiche fondamentali dell'ordinamento dell'Unione – quella dell'efficacia diretta e quella del primato – si completino e s'intreccino ponendo l'individuo al centro di questo sistema e permettendogli di beneficiare pienamente della tutela che quel diritto gli attribuisce. Se l'effetto diretto non fosse accompagnato dal primato, la norma UE non sarebbe in grado, infatti, di attribuire in concreto diritti a soggetti di Stati membri in cui trovasse applicazione norme nazionali contrastanti o comunque divergenti.

Non stupisce, dunque, che la Corte di giustizia abbia tratto dal principio di primato tutte quelle conseguenze necessarie al fine di assicurare una tutela effettiva delle situazioni soggettive individuali, non esitando ad affrontare

¹¹ Corte giust. *Costa contro Enel* cit., spec. parte relativa «all'argomento trattato dall'obbligo per il giudice di applicare la legge interna». Per una ricostruzione di questo principio, in aggiunta alla dottrina già cit. di cui alla nota 2 del presente contributo, A. ARENA, *Sul carattere "assoluto" del primato del diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 317 ss.

¹² Corte giust., 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, ECLI: ECLI:EU:C:1978:49, punto 17.

¹³ Corte giust. *Costa contro Enel* cit., spec. parte relativa «all'argomento trattato dall'obbligo per il giudice di applicare la legge interna», nonché *Simmenthal* cit., punto 18. I principi qui illustrati sono stati ribaditi anche in Corte giust., 8 settembre 2010, causa C-409/06, *Winner Wetten*, ECLI:EU:C:2010:503, punto 61; 21 dicembre 2021, cause C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *PM e a.*, EU:C:2021:1034, punti 245 ss.; 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, ECLI:EU:C:2022:99, punto 49 ss.

¹⁴ In tal senso, con riguardo specifico alle norme anche costituzionali, Corte giust., 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, punto 3; *PM e a cit.*, punto 251; *RS cit.*, punto 51;

¹⁵ Corte giust., 22 giugno 2010, causa C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363; 6 settembre 2012, causa C-18/11, *Philips Electronics UK*, ECLI:EU:C:2012:532.

¹⁶ Corte giust., 9 giugno 1990, causa C-213/89, *Factortame e a.*, ECLI:EU:C:1990:257, punto 20.

¹⁷ Corte giust. *Simmenthal* cit., punto 21. I principi affermati in quest'ultima pronuncia sono stati ribaditi in Corte giust. *Melki e Abdeli* cit., punto 43; 18 maggio 2021, cause C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judec ă torilor din România»*, ECLI:EU:C:2021:393, punto 251.

¹⁸ Corte giust., 22 giugno 1989, causa 103/88, *Fratelli Costanzo*, ECLI:EU:C:1989:256, punto 31.

¹⁹ Corte giust. *PM e a cit.*, punto 193.

²⁰ Corte giust. 24 marzo 1998, causa 104/86, *Commissione europea contro Italia*, ECLI:EU:C:1988:171, punto 12.

nodi giuridici assai delicati nei rapporti tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Nel caso *Lucchini*, ad esempio, essa, pur riconoscendo l'importanza del principio dell'autorità della cosa giudicata, ha sancito l'obbligo per il giudice *a quo* (nel caso di specie italiano) di non tener conto dell'articolo 2909 del codice civile inerente il predetto principio nei limiti in cui l'applicazione di questa disposizione avrebbe impedito il recupero di un aiuto di Stato erogato in violazione dei principi di ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione, solo la Commissione europea (e non una corte di appello nazionale come invece accaduto nel caso di specie) disponendo del potere di accertare la compatibilità con il mercato interno di una misura nazionale di aiuti di Stato.²¹ Nel caso *Taricco* poi, la Corte ha affermato che l'articolo 325, paragrafo 1 TFUE («l'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure...dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri») e il paragrafo 2 dello stesso («gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari») imponesse al giudice, ancora una volta italiano, di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA), disposizioni interne sulla prescrizione che ostavano all'inflizione di sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledevano gli interessi finanziari UE e che prevedevano termini di prescrizione più brevi di quelli previsti per i casi nazionali.²²

Inoltre, l'incompatibilità e l'inapplicabilità con il diritto UE è stata rilevata dalla Corte di giustizia anche con riguardo a talune norme processuali che subordinavano lo stesso potere dei giudici nazionali di accertare la compatibilità con il diritto UE di una norma interna ad una serie di condizioni: quella di riservare questa competenza alla sola Corte Costituzionale (italiana),²³ o di permettere la disapplicazione della norma interna all'obbligo di effettuare previamente il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in merito all'interpretazione della norma UE in discussione;²⁴ nel sistema inglese, il giudice interno non avrebbe potuto adottare provvedimenti cautelari sospensivi di una norma nazionale fino all'effettivo accertamento, da parte di un altro giudice, dell'incompatibilità della stessa con il diritto UE;²⁵ in diritto belga, questo accertamento avrebbe potuto essere effettuato solo se invocato dalle parti della causa (e dunque non d'ufficio) ed entro un determinato termine.²⁶

Ed è proprio perché la Corte di giustizia ha affermato con tale forza l'efficacia del diritto dell'Unione che è progressivamente emersa, anche alla luce di alcune tensioni con gli ordinamenti nazionali, l'esigenza di garantire all'interno dello stesso ordinamento UE un'adeguata tutela dei diritti fondamentali. Tali aspetti erano, infatti, assenti dell'assetto iniziale, avendo all'origine le Comunità europee come scopo essenziale quello di realizzare obiettivi di natura principalmente economica, come la creazione di un mercato comune, cosicché vi era la convinzione che le aree connesse ai diritti fondamentali non sarebbero state intaccate dal diritto CEE/UE. E ciò a maggior ragione considerato che queste tematiche erano già disciplinate tanto dalle costituzioni nazionali quanto da accordi di diritto internazionale come, ad esempio, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), di cui questi ultimi erano parte. È interessante notare al riguardo come questo approccio originario ricordi, per alcuni versi, il ragionamento seguito da alcuni tra i più celebri padri costituenti americani, Alexander Hamilton e James Madison, i quali ritenevano che non fosse necessario inserire nella Costituzione federale specifiche tutele dei diritti individuali – i quali già

²¹ Si veda Corte giust., 18 luglio 2007, causa C-119/05, *Lucchini*, ECLI:EU:C:2007:434. Al riguardo, si precisa tuttavia che in Corte giust., 10 luglio 2014, C-213/13, *Impresa Pizzarotti*, ECLI:EU:C:2014:2067, la Corte ha affermato che il caso e la soluzione proposta in *Lucchini* è «una situazione del tutto particolare, in cui erano in questione principi che disciplinano la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione europea in materia di aiuti di Stato» (punto 61), cosicché il diritto UE non impone a un giudice nazionale di disapplicare *necessariamente* le norme procedurali interne che attribuiscono forza di giudicato a una pronuncia giurisdizionale (punti 59-60), neanche quando ciò permetterebbe di porre rimedio a una situazione nazionale contrastante con il diritto UE. Per un'analisi in dottrina anche di ulteriori pronunce che si inseriscono in questo filone giurisprudenziale, B. GENCARELLI, *Alcune riflessioni conclusive sui rapporti tra diritto comunitario e atti nazionali definitivi*, in F. SPITALERI, *L'incidenza del diritto comunitario e della CEDU sugli atti nazionali definitivi*, Milano, 2009, p. 113 ss.; A. TIZZANO, B. GENCARELLI, *Union Law and Final Decisions of National Courts in the Recent Case Law of the Court of Justice*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUHAN, E. SPAVENTA (eds), *A Constitutional Order of States. Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford e Portland, 2011, p. 267 ss.

²² Così, Corte giust., 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, ECLI:EU:C:2017:936, punti 51 ss. Ciò tuttavia a meno che una disapplicazione siffatta comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene di cui all'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali. Su questa delicata questione, *ex multis*, A. TIZZANO, *Les relations entre juridictions en Europe*, in K. LENAERTS, N. PIÇARRA, C. FARINHAS, A. MARCIANO, F. ROLIN (eds), *Building the European Union: The Jurist's View of the Union's Evolution*, London, 2021, p. 223 ss.; M. BLANQUET, *Droits fondamentaux - Pluralisme juridique - Double préjudicialité*. CJUE, gr. ch., 8 sept. 2015, n° C-105/14, *Procédure pénale contre Ivo Taricco e.a et CJUE, gr. ch., 5 déc. 2017, n° C-42/17, Procédure pénale contre M.A.S. et M.B., Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. Droit constitutionnel et institutionnel de l'Union européenne*, Parigi, 2023, p. 933 ss.

²³ Corte giust. *Simmenthal* cit.

²⁴ Corte giust., *Kúćukdeveci* cit.

²⁵ Corte giust. *Factortame* cit.

²⁶ Corte giust., 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck*, ECLI:EU:C:1995:437.

beneficiavano di protezione in virtù delle costituzioni degli Stati federati – a fronte dei limitati poteri attribuiti al governo centrale. In altri termini, per citare le parole dello stesso Hamilton, «*Why declare that things shall not be done which there is no power to do?*».²⁷ Anche se poi, com'è noto, attraverso una successione di emendamenti costituzionali, fu elaborata una vera e propria *Bill of Rights*, non è prima del 1900 inoltrato che la Corte suprema statunitense ha iniziato a occuparsi di tali diritti, attraverso, ad esempio, una serie di sentenze rilevanti in materia di *free speech*.²⁸

Analogamente, nell'Unione, nonostante il silenzio iniziale dei trattati, la Corte di giustizia si è ben presto trovata a dover affrontare questioni inerenti i diritti fondamentali. Da un lato, perché l'esercizio da parte delle Comunità europee delle proprie competenze finiva per intersecarsi ed avere un impatto su diritti civili e/o costituzionali. Ciò avveniva, in particolare in casi in cui normative o provvedimenti UE venivano contestati da singoli per la loro presunta violazione di diritti fondamentali (libertà d'impresa, diritto di proprietà, giusto processo ecc.). Ad esempio, in un famoso caso del 1969, un cittadino tedesco sostenne che un programma CE di distribuzione di burro a prezzo ridotto – con l'obiettivo principale di favorire lo smercio nel mercato comune delle eccedenze – violasse il proprio diritto alla dignità umana, tutelato dalla costituzione del suo paese, in quanto per poterne beneficiare era richiesta la presentazione di un buono nominativo.²⁹ Dall'altro lato, proprio l'impatto che le norme europee possono avere sui diritti fondamentali aveva indotto alcune Corti costituzionali – dapprima quella tedesca e successivamente quella italiana,³⁰ seguite negli anni da altre corti supreme³¹ – ad affermare che, pur riconoscendo in linea di principio la primazia del diritto comunitario, si riservavano il potere di esercitare il proprio sindacato costituzionale al fine di opporsi all'applicazione di norme europee nei casi, ritenuti perlopiù eccezionali, in cui queste dovessero violare i principi costituzionali fondamentali dei rispettivi ordinamenti. In altri termini, ponendo in tal modo – per citare una più recente pronuncia della Corte costituzionale italiana che riassume quell'orientamento giurisprudenziale risalente agli anni 1970 – dei cosiddetti “controlimiti” all'ingresso delle norme UE nell'ordinamento interno.³² Tale controllo, concepito come una sorta di “filtro” o clausola di salvaguardia, trovava giustificazione proprio nell'originaria assenza, nel sistema comunitario, di una competenza esplicita in materia di diritti fondamentali.

Anche al fine allora di non mettere a repentaglio il principio del primato del diritto dell'Unione e di tutelare l'autonomia del sistema comune, nel 1974 i giudici di Lussemburgo hanno affermato che «i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del ditto tutelati dalla Corte»³³ ed elaborati da quest'ultima ispirandosi «alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri [e] ai trattati internazionali per la tutela dei diritti dell'uomo, ai quali gli Stati membri hanno cooperato o aderito»³⁴ (come, ad esempio, la CEDU). Per principi generali del diritto UE s'intendono quei principi a cui la Corte di giustizia ha attribuito rango di diritto primario, analogo quindi a quello dei trattati, e che fungono da parametro di legittimità e interpretazione delle norme europee. E' dunque per tale via che la Corte di giustizia ha elaborato negli anni un catalogo di diritti fondamentali – relativamente, ad esempio, all'equo

²⁷ Opponendosi all'inclusione di queste tutele nella costituzione federale, Alexander Hamilton dichiarava: «*Why declare that things shall not be done which there is no power to do? Why, for instance, should it be said that the liberty of the press shall not be restrained, when no power is given by which restrictions may be imposed?*». A. HAMILTON, *Federalist No. 84*, in C. ROSSITER (ed.), *The Federalist Papers*, New York, 2003, p. 513.

²⁸ Così, M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, J.H.H. WEILER (eds), *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience* cit., p. 225; G. F. MANCINI, *La nascita di una Costituzione per l'Europa* cit., p. 55.

²⁹ Si tratta dal caso *Stauder*, ossia Corte giust. 12 novembre 1969, causa 29/69, ECLI:EU:C:1969:57.

³⁰ Corte Costituzionale italiana, sentenza 27 dicembre 1965, n. 98, *Acciaierie San Michele*, e poi 27 dicembre 1973 n. 183, *Frontini*. Quanto alla Corte Costituzionale tedesca, si veda la pronuncia del 29 maggio 1974, *Solange I*; 22 ottobre 1986, *Solange II*; 7 giugno 2000, *Bananen II*; 15 dicembre 2015, 2 BvR 2735/14. La giurisprudenza tedesca si riferisce in particolare alla c.d. “clausola eterna” di cui articolo 79(3) della Legge Fondamentale, ossia quei principi intangibili, non negoziabili (dignità umana, uguaglianza davanti alla legge, inviolabilità del domicilio, organizzazione federale dello Stato ecc.) che non possono essere oggetto di modifica, e fanno pertanto parte dell'identità costituzionale di quel paese.

³¹ Altre Corti Costituzionali hanno invece contestato la portata del principio del primato del diritto dell'Unione da un punto di vista più generale. Così, ad esempio, le sentenze delle Corti costituzionali slovacca (18 ottobre 2005, Pl. ÚS 8/04); ceca (31 gennaio 2012, Pl. ÚS 5/12); danese (6 dicembre 2016, n. 15/2014); ungherese (30 novembre 2016, n. 22/2016; 25 febbraio 2020, n. 2/2019; 19 maggio 2020 n. 11/2020); rumena (8 giugno 2021, n. 390/2021) e polacca (7 ottobre 2021, K 3/21, e 11 dicembre 2023, K 8/21). In termini critici sulla recente tendenza della Corte Costituzionale italiana (v. sentenze n. 181/2024 e già nel medesimo senso la pronuncia n. 269/2017) di accertare l'eventuale illegittimità di una normativa italiana per contrasto tra l'altro con i principi UE anche quando di effetto diretto, in violazione dei principi elaborati negli anni settanta dalla Corte di giustizia nella pronuncia *Simmenthal*, allorché la questione giuridica abbia un tono costituzionale, si veda il contributo di R. MASTROIANNI, V. CAPUANO, *Primato del diritto dell'Unione europea e “tono costituzionale”: le risposte della prassi*, in V. CAPUANO, C. SCHEPISI, *Primato del diritto dell'Unione europea* cit. p. 1 ss.; nonché quelli, contenuti nel medesimo fascicolo speciale, di F. FERRARO, *I chiarimenti forniti dalla giurisprudenza costituzionale sul “tono costituzionale” e i nodi ancora da sciogliere*, p. 77 ss.; C. SCHEPISI, *Il primato del diritto dell'Unione nel nuovo orientamento della Corte Costituzionale e le possibili tensioni con il rinvio pregiudiziale*, p. 99 ss.; e L. DANIELE, *Norma di legge incompatibile con norma dell'Unione direttamente efficace, tra disapplicazione e dichiarazione di incostituzionalità: una storia “vecchia” di quarant'anni*, p. 134 ss. Sulle analoghe successive ordinanze del 2025 della Corte Costituzionale italiana (n. 21/2025 e n. 31/2025), v., *ex multis*, C. Amalfitano, “Tono costituzionale”; formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante

³² Sentenza Corte Costituzionale italiana n. 238/2014, punto 3.2. Sulla teoria controlimiti nella giurisprudenza costituzionale italiana, la quale è stata ivi introdotta proprio in ragione della mancanza di una originaria tutela dei diritti fondamentali nel sistema CEE, R. MASTROIANNI, V. CAPUANO, *Primato del diritto dell'Unione europea e “tono costituzionale”: le risposte della prassi*, in V. CAPUANO, C. SCHEPISI, *Primato del diritto dell'Unione europea* cit., p. 6.

³³ Corte giust., *Internationale Handelsgesellschaft* cit., punto 4.

³⁴ Corte giust., 14 maggio 1974, causa C-4/73, *Nold*, ECLI:EU:C:1974:51, punto 13.

processo e a un controllo giurisdizionale effettivo, alla libertà di espressione e informazione, al divieto della tortura o di trattamenti inumani o degradanti, alla non discriminazione e al principio di uguaglianza, alla tutela della vita privata, all'inviolabilità del domicilio, all'irretroattività della legge penale, al segreto professionale degli avvocati o al diritto a non autoincriminarsi – poi confluito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, la quale, in virtù del trattato di Lisbona del 2009, ha acquisito il medesimo valore giuridico dei trattati (articolo 6, paragrafo 1, TUE). L'articolo 51 della Carta ne stabilisce l'ambito di applicazione, chiarendo che i diritti fondamentali da essa tutelati operano solo nel ambito di applicazione del diritto UE e costituiscono cioè il parametro di legittimità per gli atti e i comportamenti delle istituzioni UE,³⁵ nonché quelli degli Stati membri in attuazione del diritto dell'Unione – ad esempio, qualora una norma UE richieda o autorizzi l'adozione di una misura nazionale.³⁶ I detti limiti all'applicazione della Carta ricordano, in un certo senso, quelli in vigore in alcuni Stati federali nella loro fase iniziale. Così, prima di acquisire portata *erga omnes* a seguito del XIV emendamento del 1868 e della successiva dottrina dell'*incorporation* sviluppata dalla Corte Suprema,³⁷ la *Bill of Rights* statunitense vincolava solo lo Stato federale.³⁸ Similmente, e in tempi più recenti, è stata la Carta canadese dei diritti e delle libertà, adottata nel 1982, ad estendere queste tutele a tutte le autorità pubbliche del Canada, non solo federali ma anche provinciali.³⁹

I progressi compiuti dal sistema dell'Unione per introdurre e rafforzare la tutela dei diritti fondamentali hanno senz'altro ridotto le possibilità di contrasto tra diritto UE e diritto costituzionale nazionale, e pertanto le ipotesi di invocazione dei controlimiti.⁴⁰ E in effetti, per limitarsi alla situazione italiana, questa ipotesi è stata sollevata in poche occasioni e in un solo caso – la già citata controversia *Taricco* – la Corte Costituzionale ne ha rilevato la fondatezza. Secondo quest'ultima, infatti, l'obbligo imposto dalla Corte di giustizia ai giudici interni di disapplicare i termini di prescrizione applicabili a frodi lesive degli interessi finanziari UE in quanto più ridotti rispetto a quelli previsti per analoghe frodi nazionali e tali da dar luogo, in ragione della durata dei processi in Italia, ad una sostanziale impunità ledeva il principio di legalità in materia penale di cui all'articolo 25, comma 2, Costituzione italiana, il quale esprime «un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo». Tale conflitto è stato in ogni caso composto dalla Corte di giustizia, in via interpretativa, nella successiva pronuncia del 2017,⁴¹ quest'ultima avendo precisato che il giudice nazionale non è tenuto a conformarsi all'obbligo di disapplicare norme del proprio codice penale per rimediare ad una loro incompatibilità con il diritto UE laddove ciò si ponga in conflitto con il principio di legalità dei reati e delle pene, principio che è tra l'altro sancito anche dall'articolo 49 della Carta e che riveste perciò un'assoluta importanza tanto nell'ordinamento dell'Unione quanto in quelli nazionali. Senza voler eccedere in ottimismo, tale vicenda tende allora a dimostrare come oggi, in presenza di motivi reali e legittimi quanto alla sensibilità della questione giuridica in discussione, i controlimiti, più che un momento di scontro tra ordinamenti, possono rappresentare un'occasione di confronto e dialogo tra giudici alla ricerca di quel equilibrio pragmatico tra esigenze comuni e identità nazionali, il quale è sotteso allo stesso processo d'integrazione. Ed è allora lo stesso sistema dell'Unione, attraverso strumenti sia procedurali – come il rinvio pregiudiziale, sul quale torneremo più avanti – sia sostanziali – quali il rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali mediante l'adozione della Carta – a

³⁵ Quanto all'incompatibilità di una direttiva, si veda, ad esempio, Corte giust., 8 aprile 2014, cause C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd e Kärntner Lan- desregierung*, ECLI:EU:C:2014:238; quanto all'incompatibilità di un accordo di diritto internazionale, Corte giust., parere n. 1/15 del 26 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:592, e parere n. 1/17 del 30 aprile 2019, ECLI:EU:C:2019:341, punto 162 ss.

³⁶ Su quest'ultimo profilo, Corte giust., 11 luglio 1985, cause 60 e 61/84, *Cinéthèque SA ed altri contro Fédération nationale des cinémas français*, ECLI:EU:C:1985:329; 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, causa C617/10, ECLI:EU:C:2013:105. Le spiegazioni della Carta relative all'articolo 51 della Carta ricordano peraltro che «per quanto riguarda gli Stati membri, la giurisprudenza della Corte sancisce senza ambiguità che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione vale per gli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione». Dall'applicabilità della Carta a normative nazionali attuative del diritto dell'UE deriva allora la conseguenza che, nel caso di conflitto tra disposizioni di diritto interno e diritti garantiti dalla Carta in modo chiaro, preciso e incondizionato, il giudice nazionale adito ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali tutele, disapplicando qualsiasi disposizione contrastante del diritto interno (Corte giust., *Åkerberg Fransson* cit., punto 45; 11 settembre 2018, causa C-68/17, *IR contro JQ*, ECLI:EU:C:2018:696, punto 71; 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft*, ECLI:EU:C:2018:874, punto 74). Qualora la Carta sia inapplicabile, la Corte ha sottolineato come anche in questi casi non venga meno la tutela dei diritti fondamentali dedotti in giudizio, essendo ivi applicabile la CEDU (Corte giust., *Murat Dereci* cit., punto 72).

³⁷ Sentenza *Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652 (1925).

³⁸ Sentenza *Barron v. Baltimore*, 32 U.S. 243 (1833).

³⁹ Diversamente dalla *Canadian Bill of Rights* del 1960, la quale si applicava solo alle normative federali. Anche nel sistema australiano, messicano o svizzero, taluni diritti e libertà fondamentali erano inizialmente garantiti solo a livello federale, prima cioè che la loro tutela fosse successivamente estesa agli enti federati.

⁴⁰ Ciò sembra valere anche per il controlimite connesso all'identità costituzionale, il trattato di Lisbona del 2009 avendo introdotto nei trattati l'articolo 4, paragrafo 2, TUE, il quale impone all'Unione e alle sue istituzioni il rispetto della «identità nazionale [degli Stati membri] insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

⁴¹ Corte giust. *M.A.S. e M.B.*, punti 51-53 e 61. Sull'uso del dialogo tra Corte di giustizia e Corte Costituzionale italiana per risolvere questi tipi di conflitti, L.S. Rossi, *Il nuovo corso della Corte Costituzionale italiana sui rapporti tra l'ordinamento dell'Unione europea: è davvero una questione di tono costituzionale?*, in *Federalismi*, n. 14/2025.

fornire elementi strumentali alla ricerca di tali punti di convergenza, e talvolta persino di compromesso, tra le diverse istanze coinvolte,⁴² nonché idonei a contribuire allo sviluppo di un “patrimonio costituzionale europeo”⁴³ alimentato e arricchito dagli apporti reciproci dei sistemi nazionali e UE.

Le considerazioni appena svolte quanto al progressivo rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali a livello UE paiono a maggior ragione vere considerando che la dimensione “costituzionale” di tale sistema è stata ulteriormente rafforzata introducendo nei trattati la protezione dei valori comuni. A seguito delle modiche apportate dal trattato di Lisbona del 2009, infatti, l’articolo 2 TUE stabilisce che «l’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». In realtà, molti di questi principi e diritti erano già stati riconosciuti nell’ordinamento UE grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Quest’ultima, prendendo ispirazioni anche in questo caso dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, aveva in effetti qualificato molti di essi – dalla non discriminazione/uguaglianza a principi inerenti la nozione di Stato di diritto come, ad esempio, quelli di legalità, certezza del diritto o del legittimo affidamento – come principi generali del diritto dell’Unione.⁴⁴

Come affermato dalla giurisprudenza interpretativa dell’articolo 2 TUE, queste norme «contengono valori che fanno parte dell’identità stessa dell’Unione europea quale ordinamento giuridico comune»⁴⁵ e «sui quali l’Unione si fonda».⁴⁶ In ragione di ciò, l’osservanza di questi ultimi è una condizione per poter diventare membro UE (articolo 49, paragrafo 1 TUE), nonché essi devono essere rispettati dalle istituzioni europee e dagli Stati membri in quanto, come ha avuto modo di precisare la giurisprudenza comune, «[l’] articolo 2 TUE non costituisce [...] una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori [...] che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti».⁴⁷ Da questo assunto, la Corte di giustizia ha dedotto conseguenze particolarmente incisive per gli ordinamenti statali, stabilendo, tra l’altro, che gli Stati membri, una volta entrati nell’Unione, non possono modificare la propria legislazione interna in modo da comportare una regressione della tutela dello Stato di diritto – ad esempio riducendo l’indipendenza della magistratura o limitando la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto UE ai singoli – l’osservanza dei valori comuni essendo un obbligo che discende direttamente dagli impegni assunti dagli Stati membri gli uni nei confronti degli altri, nonché dell’Unione stessa.⁴⁸ Inoltre, il mancato rispetto dei valori comuni da parte dei paesi membri può avere specifiche conseguenze giuridiche come, in particolare, l’apertura di procedure di inadempimento da parte della Commissione europea, nonché di quella contemplata all’articolo 7 TUE. Quest’ultima è proprio volta ad accertare il rischio grave di violazioni ai predetti valori, nonché ad accertare ed eventualmente sanzionare – con, ad esempio, la perdita del diritto di voto in seno al Consiglio – le violazioni agli stessi che siano già in atto.⁴⁹ L’introduzione nei trattati anche di una specifica disciplina sulla tutela dei valori comuni ha dunque ulteriormente arricchito l’assetto giuridico UE, configurandolo sempre più come un ordinamento tendenzialmente completo e più saldamente ancorato ai principi dei moderni sistemi statali democratici.

7 La cittadinanza dell’Unione europea

La cittadinanza europea rappresenta, in un certo senso, la conclusione ideale di questo percorso — necessariamente parziale e selettivo — nella complessità del sistema dell’Unione. Non solo perché essa è

⁴² A. TIZZANO, *Corte e Corte di Giustizia*, in *La Corte costituzionale compie cinquant’anni*. *Foro it.*, vol. 129, ottobre 2006, p. 351 ss.

⁴³ L’espressione è di A. TIZZANO, *ibidem*, p. 351.

⁴⁴ Sul fatto che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha via via sancito l’affermazione e la tutela dei valori comuni e in particolare di quello dello Stato di diritto nell’ordinamento UE quali principi generali dello stesso, desumibili anche dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea* cit., p. 434, e già L. DANIELE, *Diritto dell’Unione europea*, Milano, 2014, p. 172 ss.

⁴⁵ Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97, punti 124, 127, 231, 233, e causa C-157/21, *Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98, punti 145, 169, 265

⁴⁶ Corte giust. parere 2/13 del 18 dicembre 2014, sull’adesione dell’Unione europea alla CEDU, ECLI:EU:C:2014:2454, punti 167-168.

⁴⁷ Corte giust. *Ungheria contro Parlamento e Consiglio* cit., punto 232.

⁴⁸ Tale principio è stato illustrato per la prima volta nella sentenza Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblica*, ECLI:EU:C:2021:311, punto 63 con riguardo al rispetto dello Stato di diritto a Malta. Esso è stato poi confermato in ulteriori pronunce come, ad esempio, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România* cit., punto 162, con riguardo al rispetto dello Stato di diritto in Romania.

⁴⁹ Per una ricostruzione del valore giuridico dell’articolo 2 TUE e degli strumenti previsti dal sistema dell’Unione per garantire la tutela, si permetta di rinviare a S. CRESPI, *La protezione dello Stato di diritto nel sistema dell’Unione europea: cosa resta da fare?*, in *Eurojus*, 2024, Fascicolo n. 2, p. 326 ss., ove è peraltro narrato anche l’uso della procedura prevista all’articolo 7 TUE nei confronti di Polonia e Ungheria.

tradizionalmente considerata uno delle principali competenze della sovranità statale, ma anche perché si tratta di un tema che rispecchia tratti distintivi dell'ordinamento UE incontrati a ogni tappa di questo percorso: il carattere evolutivo e innovativo del processo d'integrazione europea; la natura ibrida del sistema comune, il quale sfugge alle tradizionali classificazioni tra sistemi nazionali e diritto internazionale; la sua capacità a rivolgersi direttamente agli individui, conferendo a questi diritti propri passando "sopra la testa" degli Stati membri; l'impatto strutturante, particolarmente incisivo, della giurisprudenza della Corte di giustizia.

L'introduzione nei trattati, in virtù delle modifiche apportate dal trattato di Maastricht del 1993, dell'istituto della cittadinanza dell'Unione rappresenta, infatti, un'evoluzione particolarmente originale del sistema UE, la quale non ha equivalenti in altre organizzazioni internazionali o statali multilivello. Tale cittadinanza si configura invero come un elemento identitario comune di significata portata, rafforzando, da un lato, il legame diretto dei cittadini con l'Unione, ossia la loro identificazione con una comunità politica più ampia di quella nazionale, e dall'altro lato, l'integrazione europea, i cittadini degli Stati membri beneficiando tendenzialmente del medesimo trattamento riservato da un paese membro diverso da quello di nazionalità ai propri cittadini⁵⁰. E in effetti, come affermato dalla Corte di giustizia in una recente pronuncia, «le disposizioni relative alla cittadinanza [UE] contribuiscono alla realizzazione del processo di integrazione europea, [ossia] la ragion d'essere dell'Unione stessa, e fanno quindi parte integrante del suo quadro costituzionale».⁵¹ Non è allora un caso che la norma principale inerente la cittadinanza UE – ossia l'articolo 9 TUE secondo cui «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» – sia collocata, a seguito delle revisioni apportate dal trattato di Lisbona del 2009, nel Titolo II del TUE contenente le «disposizioni relative ai principi democratici» del sistema dell'Unione, il quale precisa tra l'altro che «ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione» (articolo 10, paragrafo 3, TUE).

Pur trattandosi, sempre secondo l'articolo 9 TUE, di una cittadinanza che «si aggiunge [a quella] nazionale e non la sostituisce» – natura aggiuntiva o complementare che la distingue dalle organizzazioni statali, incluse quelle federali,⁵² nelle quali invece la cittadinanza ha carattere per lo più unitario⁵³ – essa conferisce tuttavia diritti derivanti direttamente dall'ordinamento dell'Unione, indipendenti cioè dal fatto di essere cittadini di uno specifico paese membro⁵⁴. La cittadinanza UE ha, in tal modo, arricchito la posizione dei singoli, ampliandola oltre la prospettiva essenzialmente economica conosciuta fino a quel momento, attribuendo loro i seguenti diritti: quello di circolazione e soggiorno in tutti gli Stati membri alle stesse condizioni dei cittadini del paese di destinazione (articoli 20, paragrafo 2, lettera a) e 21 TFUE); quello di voto e di eleggibilità alle elezioni municipali e a quelle del Parlamento europeo nel paese di residenza diverso da quello di nazionalità (articoli 20, paragrafo 2, lettera b) e 22 TFUE), diritto che deve poter essere esercitato alle stesse condizioni dei nazionali;⁵⁵ quello di beneficiare della protezione delle autorità diplomatiche e consolari al di fuori del territorio dell'Unione anche da parte di Stati membri diversi dal proprio (articoli 20, paragrafo 2, lettera c) e 23 TFUE); ai sensi degli articoli 20, paragrafo 2, lettera d) e 24 TFUE, i diritti di petizione al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo in caso di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni UE, nonché di rivolgersi e ricevere una risposta da queste ultime in una qualunque delle 24 lingue ufficiali UE.⁵⁶ L'articolo 24, paragrafo 1, TUE menziona anche un altro diritto non incluso nell'elenco di cui all'articolo 20 TUE, ossia il diritto di richiedere alla Commissione europea, attraverso la c.d. iniziativa dei cittadini europei (ICE), di presentare una proposta legislativa.⁵⁷ Inoltre, il titolo V della Carta dei diritti fondamentali, il quale è specificatamente dedicato alla cittadinanza UE, aggiunge poi ai diritti appena menzionati, i quali sono peraltro riprodotti agli articoli 39, 40 e 43-46 della Carta, quello di accedere

⁵⁰ Per una ricostruzione generale anche in funzione delle esigenze del mercato interno, M. CONDINANZI, B. NASCIBENE, A. LANG, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006.

⁵¹ Corte giust., 29 aprile 2025, causa C181/23, C, ECLI:EU:C:2025:283, punto 91.

⁵² Sull'ispirazione federalista della cittadinanza UE, M. CROISAT, J.L. QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme* cit., p. 101 ss.; P. MAGNETTE, *Le régime politique* cit., p. 265 ss., spec. p. 270.

⁵³ In tale panorama, la Svizzera sembra costituire un'eccezione, prevedendo un sistema di acquisizione della cittadinanza federale "dal basso", per alcuni versi più simile quindi al modello UE: infatti, la cittadina svizzera è sempre legata e deriva dalla cittadinanza cantonale e comunale. V. articolo 37 della Costituzione federale della Confederazione svizzera.

⁵⁴ Per un'analisi di dettaglio di tali diritti, si veda C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2010.

⁵⁵ La possibilità di votare e di essere eletto alle elezioni europee nel paese di residenza investe direttamente il rapporto politico del cittadino con l'Unione e va verso una direzione di tendenziale denazionalizzazione della rappresentanza politica al Parlamento europeo. Si veda in merito quanto detto su questa istituzione al paragrafo 5 del presente contributo. Con riguardo alle regole per dare applicazione concreta a questo diritto, si vedano le direttive del Consiglio 93/109 per le elezioni europee (GUCE L 329 del 6 dicembre 1993) e 94/80 per le elezioni comunali (GUCE L 368 del 19 dicembre 1994).

⁵⁶ Bulgaro, ceco, croato, danese, estone, finlandese, francese, greco, inglese, irlandese, italiano, lettone, lituano, maltese, olandese, polacco, portoghese, rumeno, slovacco, sloveno, spagnolo, tedesco, svedese e ungherese.

⁵⁷ Sulla funzione di questo istituto, Corte giust., 19 dicembre 2019, causa C-418/18 P, *Puppinck*, ECLI:EU:C:2019:1113, punto 70.

ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (articolo 42). La lista dei diritti elencati agli articoli 20-24 TFUE non è peraltro esaustiva, il Consiglio potendo, all'unanimità su proposta della Commissione europea e dopo aver consultato il Parlamento europeo, aggiungere nuovi diritti alla stessa (articolo 25 TUE).

Nonostante lo *status* in esame rappresenti un esempio unico nelle esperienze sovranazionali, riconoscendo in particolare al cittadino UE un ruolo attivo nella *polis* europea (attraverso, ad esempio, l'elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo, o la possibilità di rivolgersi al Mediatore europeo, o ancora la facoltà di presentare petizioni o all'iniziativa dei cittadini UE)⁵⁸ di natura ben diversa rispetto ad alcune facilitazioni economiche e di residenza che possono esistere in talune organizzazioni regionali,⁵⁹ esso non è però assimilabile, quantomeno al momento, alla cittadinanza nazionale. Dal punto di vista del contenuto, la lista dei diritti costitutivi della cittadinanza UE appare più ridotta rispetto a quel corpo di diritti civili, politici e sociali, nonché di doveri e obblighi reciproci, che esprimono ed esplicitano il legame di appartenenza di un individuo a uno Stato. Ciò pare a maggior ragione vero posto che alcuni dei predetti diritti UE non sono attribuiti in via esclusiva ai cittadini europei, ma possono essere invocati anche dai residenti nell'Unione (come, ad esempio, il diritto di petizione o la possibilità di rivolgersi al Mediatore europeo). A tal riguardo, va anche rilevato che, sebbene l'articolo 20, paragrafo 2, TUE affermi che i cittadini dell'Unione non solo godono di diritti, ma sono anche soggetti ai doveri previsti dai trattati, analogamente a quanto accade negli ordinamenti nazionali,⁶⁰ i trattati sembrano invero riconnettere espressamente alla cittadinanza UE solo i primi. Il fatto, peraltro, che il già citato articolo 25 TUE ammetta che il Consiglio possa aggiungere nuovi diritti – ma non doveri – alla cittadinanza UE sembra escludere che ciò possa avvenire con la procedura di revisione semplificata dei trattati ivi prevista.

Probabilmente la differenza più significativa tra sistema dell'UE e ordinamenti statali riguarda la titolarità del potere di stabilire i criteri per l'acquisto o la perdita della cittadinanza. Anche in architetture statali multilivello, quali quelle di alcuni Stati federali, che ammettono la coesistenza della cittadinanza centrale con altre forme di legame con entità sub-statali, queste ultime non dispongono mai di un reale potere decisionale in merito, potendo regolare per lo più solo i diritti connessi alla residenza (accesso a certi benefici sociali previsti dalle leggi dell'entità sub-statale, a determinate cariche pubbliche ecc.) o al voto alle elezioni locali. Così, ad esempio, la *State citizenship* degli Stati federati USA deriva automaticamente dalla Costituzione federale (XIV emendamento) in base alla determinazione dello Stato di residenza effettiva.⁶¹ A maggior ragione poi, i criteri in virtù dei quali è possibile acquisire o perdere la cittadinanza "nazionale" statunitense sono una competenza esclusiva federale. Diversamente nell'UE, come precisato dalla Corte di giustizia in relazione al rapporto tra cittadinanza europea e nazionale, «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra nella competenza di ciascuno Stato membro».⁶² L'Unione non dispone dunque di un potere attribuito né nello stabilire criteri uniformi di acquisto e perdita della cittadinanza UE – di cui si può beneficiare esclusivamente se si è prima cittadino di uno Stato membro – né di adottare atti comuni che armonizzino, anche solo in misura minima o parziale, le legislazioni nazionali in materia.

Le suddette considerazioni valgono anche per quanto riguarda la capacità della cittadinanza di produrre effetti sul piano internazionale. Quest'ultima è, infatti, piena nelle organizzazioni statali – per continuare a riferirsi all'esempio degli USA, solo la cittadinanza federale ha rilevanza internazionale – mentre è limitata a livello UE. Pur se il legislatore europeo, al fine di favorire la fiducia reciproca tra gli Stati membri, nonché tra questi ultimi

⁵⁸ Così, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea* cit., pp. 439-440.

⁵⁹ I cittadini dei quattordici paesi membri partecipanti al mercato unico della Comunità Caraibica (CARICOM) possono spostarsi liberamente per motivi lavorativi ma solo se appartengono a determinate categorie professionali (coperte dal regime del certificato *CARICOM Skills*), così come quelli dei dieci Stati membri dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN) limitatamente ai lavoratori altamente qualificati, mentre quelli del Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay) beneficiano di agevolazioni in termini di ottenimento di un titolo di residenza e quelli dei dodici paesi membri della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) di facilitazioni in termini di libera circolazione e diritto di residenza.

⁶⁰ Su questo vincolo con riguardo alla cittadinanza nazionale, Corte giust., 26 maggio 1982, causa 149/79, *Commissione europea contro Belgio*, ECLI:EU:C:1980:297, punto 10. È anche vero però che nei sistemi moderni gli obblighi legati esclusivamente alla cittadinanza nazionale tendono a essere piuttosto ridotti. Ad esempio, nel caso italiano, si tratta essenzialmente del dovere di difendere la patria (articolo 52), non particolarmente rilevante in un periodo di pace in cui inoltre il servizio militare obbligatorio è stato sospeso, e quello di essere fedeli alla Repubblica (articolo 54), il quale si rispecchia tra l'altro nel giuramento richiesto a persone che assumono determinate cariche pubbliche o funzioni nella pubblica amministrazione e ai militari. In realtà, la maggior parte degli obblighi a cui si fa generalmente riferimento (rispetto della legge, pagamento delle imposte ecc.) sono legati alla residenza o alla presenza nello Stato e si applicano quindi anche ai non nazionali.

⁶¹ La Sezione I del XIV emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America prevede infatti che «tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e soggette alla loro giurisdizione, sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono».

⁶² Corte giust., 2 marzo 2009, causa C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, punto 39. Al riguardo, pare opportuno ricordare che il Regno Unito, già al momento della sua adesione all'allora CEE aveva escluso, con un'apposita dichiarazione, la possibilità di riconoscere a una parte dei suoi «sudditi» la qualifica di cittadino britannico ai sensi e ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione, la legislazione britannica prevedendo diverse categorie di cittadini (cittadini britannici, cittadini dei territori britannici dipendenti e cittadini britannici d'oltremare), l'ultima delle quali non godeva di un diritto di ingresso e soggiorno nel Regno Unito e dunque anche nell'Unione. Queste regole sono ancora in vigore in quanto comprese nell'Accordo di recesso tra l'UE e il Regno Unito, reperibile in https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_it (p. 55 ss.). Questa limitazione è stata considerata compatibile dalla Corte giust., 20 febbraio 2001, causa C-192/99, *Kaur*, ECLI:EU:C:2001:106, punti 23-24.

e i paesi terzi, ha introdotto norme uniformi minime sui passaporti e i documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri,⁶³ i cittadini UE continuano a essere individuati a livello internazionale sulla base della sola cittadinanza, e del passaporto, nazionale. Sebbene inoltre l'articolo 23 TFUE preveda che ogni cittadino goda, nel territorio di un paese terzo nel quale il proprio Stato membro non è rappresentato, della tutela diplomatica e consolare da parte di qualsiasi altro Stato membro (di cui non sia cittadino) che è rappresentato in questo paese, tale protezione non è offerta dagli Stati membri collettivamente o dall'Unione – e non è neppure generale in quanto subordinata all'assenza di rappresentanza diplomatica o consolare dello Stato membro di cittadinanza nel paese in questione – imponendo di fatto un meccanismo che, più che comune, è di assistenza reciproca tra gli Stati membri.⁶⁴ In tale contesto, l'intervento dell'Unione è in effetti solo di supporto e cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari dei paesi membri, l'articolo 35, paragrafo 3, TUE prevedendo che «le delegazioni dell'Unione negli Stati terzi contribuiscono all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini [UE] nel territorio dei paesi terzi».⁶⁵

Anche se questo tipo di cooperazione è, in parte, già contemplato dal diritto internazionale⁶⁶ – «lo Stato accreditante può assumere la protezione temporanea degli interessi e dei cittadini dello Stato terzo» (articolo 46 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961) – l'articolo 23 TFUE ha avuto il merito di attribuire un carattere di permanenza e automaticità al meccanismo in esame tra gli Stati membri e quanto ai cittadini dell'Unione. Mentre poi a livello internazionale esso è configurato come una possibilità lasciata alla discrezione dello Stato – «un posto consolare dello Stato d'invio può esercitare funzioni consolari nello Stato di residenza per conto d'uno Stato terzo» (articolo 8 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963) – nei trattati l'assistenza consolare e diplomatica è rappresentata come un diritto dei cittadini UE nei confronti degli Stati membri (in questi termini gli articoli 35 TUE e 20, paragrafo 2, lettera c) TFUE). Pur se gli interventi UE in quest'ambito sono ancora lontani dal premettere di riconoscere alla cittadinanza dell'Unione la capacità di produrre pieni effetti sul piano internazionale, il diritto dei cittadini UE di godere della suddetta tutela da parte di un altro Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo conferisce in ogni caso una dimensione esterna al concetto di cittadinanza UE e contribuisce a rafforzare l'identità dell'Unione nei paesi terzi.

Più in generale, e nonostante le ovvie differenze con lo *status* di cittadino negli ordinamenti nazionali, il significato e la portata dell'introduzione nei trattati della cittadinanza europea non vanno sottovalutate⁶⁷. In particolare, il fatto che gli Stati membri dispongano di una competenza esclusiva in materia di attribuzione e ritiro della cittadinanza non significa che l'esercizio di tale potere, quando esercitato in relazione ai cittadini europei, sia totalmente sottratto al controllo del diritto UE. Secondo un principio costante della giurisprudenza, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione anche gli atti nazionali adottati in una materia di competenza esclusiva degli Stati membri devono rispettare tale diritto.⁶⁸ In effetti, le decisioni adottate in materia di cittadinanza dai singoli Stati – in particolare quanto appunto alla concessione o alla revoca della stessa – influiscono inevitabilmente su quella UE per effetto della relazione diretta tra le due stabilita dall'articolo 9 TUE.⁶⁹ In applicazione di questo principio e dell'importanza attribuita dai trattati allo *status* di cittadino dell'Unione, la Corte di giustizia, nel caso *Rottmann*, ha, ad esempio, affermato che, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione (tedesca), ottenuta in modo fraudolento, a un cittadino che aveva perso la sua originaria cittadinanza (austriaca) proprio per effetto della predetta naturalizzazione e sarebbe così diventato apolide, è necessario tener conto delle conseguenze che tale decisione comporta per

⁶³ Così, regolamento 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, *GUUE* L 385 del 29 dicembre 2004, modificato in ultimo nel 2009, *GUUE* L 42 del 6 giugno 2009; e direttiva 2019/997 del Consiglio, del 18 giugno 2019, che istituisce un documento di viaggio provvisorio dell'UE, *GUUE* L 163 del 20 giugno 2019. Quest'ultimo è un documento di sola andata che consente al titolare di rimpatriare, o eccezionalmente di raggiungere un'altra destinazione, nell'eventualità che non disponga del suo regolare documento di viaggio poiché, per esempio, smarrito o rubato.

⁶⁴ Su questi aspetti, J.P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne* cit., p. 150; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini* cit., p. 243 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea* cit., p. 470.

⁶⁵ Sulla base giuridica dell'articolo 35 TUE, il Consiglio ha adottato la direttiva 2015/637 del 20 aprile 2015 che stabilisce misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi, *GUUE* L 106 del 24 aprile 2015. In merito, si veda anche il libro verde del 28 novembre 2006 della Commissione europea sulla protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi (COM(2006)712).

⁶⁶ V. anche articolo 8 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 24 aprile 1963. Peraltro, dopo l'introduzione nei trattati di questo diritto UE molti Stati membri hanno integrato negli accordi consolari conclusi con paesi terzi disposizioni specifiche al riguardo.

⁶⁷ In tal senso, U. VILLANI, *Cittadinanza dell'Unione europea, libertà di circolazione e di soggiorno e diritti fondamentali*, in *L'integrazione europea sessant'anni dopo i trattati di Roma*, Milano, 2017, p. 49 ss., il quale contiene anche una ricostruzione della rilevante giurisprudenza in merito.

⁶⁸ Così, in buona sostanza, Corte giust., *Rottmann* cit., punti 45 e 48. Per un caso simile, Corte giust., 18 gennaio 2022, causa C-118/20, *Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34.

⁶⁹ In generale, B. NASCIBENE, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation. Towards New Residence Status?*, Leiden-Boston, 2022, p. 52 ss.

l'interessato, e se del caso anche per i suoi familiari, sotto il profilo della perdita dei diritti inerenti alla cittadinanza dell'Unione. Il diritto UE imponeva allora tanto allo Stato membro di naturalizzazione (Germania) di concedere al signor Rottmann un termine ragionevole prima della revoca della naturalizzazione, cosicché egli potesse tentare di recuperare la cittadinanza di origine, quanto a quello di quest'ultima (Austria) di valutare la possibilità di consentire all'interessato di recuperarla.⁷⁰

Analogamente, nel caso *Ruiz Zambrano*, la Corte ha stabilito che l'articolo 9 TUE ostasse all'applicazione di un provvedimento belga che, espellendo dal paese il padre colombiano di un cittadino belga minore, finiva col privare quest'ultimo dal godimento del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino UE, segnatamente quello di risiedere e circolare nel territorio degli Stati membri, nella misura in cui il minore non avrebbe di fatto avuto altre scelta che di lasciare il territorio l'Unione per accompagnare i propri genitori.⁷¹ È peraltro in questa pronuncia che la Corte di giustizia ha ribadito con solennità che «lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri».⁷²

Più di recente, in una causa inerente la concessione a cittadini extra-UE della cittadinanza maltese – e dunque, automaticamente, anche quella UE – in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati in quel paese (c.d. “*golden passports*”), la Corte di giustizia ha affermato che una procedura di naturalizzazione di questo tipo, che si configura come una commercializzazione della concessione della cittadinanza nazionale in assenza di un legame genuino con lo Stato membro in questione, pregiudica in modo manifesto il rapporto di solidarietà e lealtà tra lo Stato membro e i suoi cittadini e viola la fiducia reciproca tra i paesi membri, sulla quale si fonda la cittadinanza UE.⁷³ Il diritto dell'Unione europea osta allora all'applicazione non solo della legislazione maltese in esame, ma anche di ogni altra disposizione nazionale che preveda analoghe condizioni attuative come, ad esempio quelle in vigore in Bulgaria e a Cipro.⁷⁴ Ancora una volta, si riscontra quindi quel ruolo chiave svolto dalla Corte di giustizia nel preservare la tenuta dell'ordinamento UE nel suo complesso, estendendo il proprio controllo a materie apparentemente estranee alle competenze dirette dell'Unione quando le scelte degli Stati membri possono compromettere l'equilibrio e la coerenza del processo d'integrazione europea.

8 Conclusioni

Dall'analisi svolta emerge allora come l'esperienza dell'integrazione europea si sia imposta, e continui a imporsi, come una realtà autonoma che, proprio perché ha preso in prestito elementi da diversi sistemi politici e giuridici, non si lascia incasellare facilmente in nessuno di essi e non conosce veri e propri precedenti né nell'esperienza statale

⁷⁰ Corte giust., *Rottmann* cit., punti 60-63.

⁷¹ Corte giust., 8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano*, causa C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, punti 44-45. Come tuttavia precisato nelle successive sentenze *Mc Carthy e Dereci* (Corte giust. 5 maggio 2011, *Shirley McCarthy*, causa C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277; *Murat Dereci* cit.), tale condizione non è integrata allorché il cittadino UE sia un coniuge maggiorenne che risieda nel paese membro di cittadinanza senza aver mai fatto uso delle libertà di circolazione. In tal caso, infatti, quest'ultimo non sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione e quindi neppure privato del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino UE. Più di recente, Corte giust., 30 giugno 2016, causa C-115/15, *NA*, ECLI:EU:C:2016:487; 13 settembre 2016, causa C-304/14, *CS*, e causa C-165/14, *Rendón Marín*, ECLI:EU:C:2016:674; nonché 10 maggio 2017, causa C-133/15, *Chavez-Vilchez*, ECLI:EU:C:2017:354.

⁷² Corte giust., *Ruiz Zambrano* cit., punto 41.

⁷³ Corte giust. *Commissione europea contro Malta* cit., punto 96.

⁷⁴ In merito, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_2068. Il ragionamento sotteso alla sentenza *Commissione europea contro Malta* potrebbe assumere rilevanza anche per la Corte Costituzionale italiana chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della legge del 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, nella parte in cui consente l'acquisto della cittadinanza *ius sanguinis* senza limiti temporali o vincoli effettivi. Il caso è stato sollevato nel novembre 2024 dal Tribunale di Bologna e riguarda la possibile illegittimità dell'articolo 1, della predetta legge n. 91/1992 – «è cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini» – in riferimento agli articoli 3 (principio di ragionevolezza e proporzionalità) e 117 (obbligo per l'Italia di rispettare i vincoli che le derivano dal diritto internazionale e da quello UE) della Costituzione italiana e agli articoli 9 TUE e 20 TFUE inerenti la cittadinanza UE. La causa è sorta a seguito della richiesta giudiziale di alcuni cittadini brasiliani, tra l'altro minorenni, residenti in Brasile, intesa ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, in quanto discendenti diretti di un'ava, cittadina italiana, nata in Marzabotto il 27 aprile 1874, poi emigrata e deceduta in Brasile, nel 1976. Considerato che i ricorrenti non hanno alcun legame con la Repubblica italiana poiché vivono in Brasile, non hanno mai soggiornato in Italia, neppure per brevi visite, né conoscono la lingua italiana, il Tribunale di Bologna ha ritenuto che, in assenza di meccanismi di progressiva desuetudine (limitando, ad esempio, il diritto alle prime generazioni o introducendo la richiesta di un soggiorno per un certo periodo sul territorio nazionale), il criterio dello *ius sanguinis*, applicato in modo assoluto, violasse le predette norme italiane e UE. Probabilmente anche per questo, il decreto legislativo italiano n. 36/2025 del marzo 2025 ha modificato la predetta legge del 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza* stabilendo che i discendenti di cittadini italiani, nati all'estero, saranno automaticamente cittadini solo per due generazioni. In merito, C. SANNA, *La cittadinanza Ue non è in vendita: la Corte UE dichiara incompatibili con il diritto UE i programmi di naturalizzazione per investimenti della Repubblica di Malta. Le implicazioni della sentenza sul criterio dello ius sanguinis previsto dalla legislazione italiana*, in *Eurojus*, 2025, p. 1 ss.

né in quella internazionale.⁷⁵ Si colloca invero in una posizione intermedia tra le forme classiche di organizzazione intergovernativa – istituzione in base a trattati internazionali conclusi da Stati sovrani; centralità degli Stati membri e necessità del loro consenso unanime per modificare i trattati; diritto di recesso unilaterale; assenza di un apparato coercitivo competente per applicare gli atti UE sull'intero territorio europeo ecc. – e le strutture statali di matrice federale – attribuzione all'Unione di un potere legislativo, co-esercitato da un parlamento eletto a suffragio universale diretto; prevalenza del voto maggioritario nel processo decisionale; supremazia del diritto UE su quello nazionale e capacità di quest'ultimo di conferire direttamente diritti ai singoli; ruolo centrale della Corte di giustizia nell'assicurare il rispetto delle regole comuni da parte di una pluralità di soggetti, UE e nazionali, ecc. A tale originalità e indeterminatezza contribuisce senz'altro anche la natura di "cantiere aperto" del processo di costruzione europea, il cui obiettivo finale, ossia la «creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa» (articolo 1 TUE), è al contempo dichiarato («un'Unione tra i popoli d'Europa»), evolutivo («sempre più stretta») e indefinito, se non addirittura incerto (a che punto tale obiettivo potrà considerarsi effettivamente raggiunto?).

Ed è probabilmente questa plasticità e l'assenza di scelta tra modelli – evidente anche nell'evitare accuratamente di attribuire al processo di integrazione denominazioni troppo rigide o connotate, prediligendo termini come "Comunità" o "Unione" – a spiegare in gran parte il successo dell'impresa UE. Essa ha, infatti, permesso a diversi orientamenti e aspirazioni di coesistere, dialogare e adattarsi in un prospettiva, come abbiamo più volte sottolineato, dinamica e pragmatica.⁷⁶ A nostro avviso, questa dialettica, pur non priva di complessità e contraddizioni, non può che continuare a segnare il cammino della costruzione europea, costituendone una sorta di necessario punto d'equilibrio, allo stesso tempo imprescindibile e mutevole, anche per realizzare ulteriori passi avanti nel processo di integrazione, come dimostrano le recenti risposte – innovative sebbene non sempre pienamente soddisfacenti – alla varie emergenze finanziarie, sanitarie e geopolitiche. Non crediamo pertanto che la trasformazione da Comunità a Unione e le evoluzioni che negli anni ciò ha comportato (generalizzazione dell'uso della maggioranza qualifica al posto dell'unanimità; rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo; introduzione nei trattati della cittadinanza UE; maggiore tutela dei valori comuni e dei diritti fondamentali; estensione delle competenze UE a materie tradizionalmente considerate al cuore della sovranità statale come la giustizia, la moneta o la difesa etc.) dovrebbe indurre a ritenere che l'obiettivo cui puntano i protagonisti del processo decisionale UE, o la naturale tendenza dello stesso, sia la creazione di un Superstato federale europeo destinato a prendere il posto degli Stati-nazione. Trattasi piuttosto di un'ulteriore fase di (forte) crescita di un sistema che proprio perché riesce a mantenere la sua originalità, o, se si preferisce, la sua ambiguità costruttiva di fondo, preserva le sue spinte creative e le sue capacità di sviluppo.

In altri termini, molto probabilmente l'Unione continuerà a configurarsi come un insieme inedito, plurinazionale e plurilinguistico con al proprio centro degli Stati che, da un lato, non vogliono rinunciare alla loro statualità individuale, ma che, dall'altro lato, sono sempre più consapevoli – e la successione negli ultimi anni di crisi, interne ed esterne, paiono renderlo un'evidenza! – della necessità di convergere nel rafforzare la condivisione di ambiti ancora oggi nell'ampia disponibilità nazionale (politica estera, difesa, immigrazione, governance economica etc.), nell'aumentare l'agilità decisionale dell'Unione, nel definire con più chiarezza il modello socio-economico da perseguire e nel fare in modo che i cittadini UE continuino a trovare buoni motivi per apportare un sostegno attivo alla costruzione europea. Assumono allora tutto il loro significato, e mantengono tutta la loro attualità, le parole contenute nella relazione redatta circa 45 anni fa dal cosiddetto "Comitato dei Tre Saggi", istituito dal Consiglio europeo per proporre miglioramenti istituzionali alle allora Comunità europee: "*Quand on parle d'Union européenne, on parle donc moins d'un objectif déterminé que d'un mouvement vers une Communauté, qui se comporterait d'une façon de plus en plus solidaire, dans ses efforts pour résoudre les multiples difficultés auxquelles la Communauté elle-même et les États membres ont à faire face dès maintenant, et qui ne peuvent que s'aggraver dans les années qui viennent*".⁷⁷ Ed è, in definitiva, proprio questo movimento o processo dinamico – di cui il presente contributo ha cercato di dar conto, evidenziandone e contestualizzandone i tratti specifici – che forse meglio definisce la natura e l'oggetto della costruzione UE.

⁷⁵ In tal senso, anche V. CONSTANTINESCO, *Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations* cit., p. 140; M. CLAPIÉ, *Manuel d'institutions européennes* cit., p. 40; J.P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne* cit., p. 127; J.L. QUERMONNE, *La question du gouvernement européen. Etude de recherche*, n. 20, 2002, p. 13; P. PONZANO, *Une réforme fédérale de l'Union européenne* cit., p. 165; A. TIZZANO, *Il costituzionalismo europeo nell'età dell'incertezza* cit., pp. 366-367.

⁷⁶ Valorizzano la dimensione funzionale e pragmatica del sistema UE, A. TIZZANO, *Il costituzionalismo europeo nell'età dell'incertezza* cit., p. 368; R. BARATTA, *Il sistema istituzionale* cit., p. 3; S. TORCOL, C. MAUBERNARD, Q. HANAN, *Le fédéralisme (quel fédéralisme) pour sauver l'Europe ?*, in *Revue de l'Union européenne*, 2019, p. 256 ss.

⁷⁷ Comité des Trois Sages, *Rapport sur les institutions européennes*, ottobre 1979, p. 43, reperibile al seguente indirizzo Internet : https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/d1e23cf8-0d43-4ddd-81ba-8f4b61c0259d/publishable_fr.pdf.

References Parte II

- BIEBER, R.; JACQUÉ, J-P.; WEILER, J. H. H. (orgs.). **L'Europe de demain**: une Union sans cesse plus étroite: analyse critique du projet de traité instituant l'Union européenne. Bruxelles : Bruylant, 1985.
- BLANQUET, M. Affirmation du principe de primauté. CJCE, n° 6/64, 15 juill. 1964. *Costa c/ ENEL*, Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. Droit constitutionnel et institutionnel de l'Union européenne, Paris, 2023. p. 892-s.
- BUSQUETS, P. B. Constitutional theory of federalism and the European Union. **European Constitutional Law Review**, [s. l.], v. 20, n. 4, p. 713-729, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1574019624000385>
- CAPUANO, V.; SCHEPISI, C. Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti : quali nuovi equilibri?. **Eurojus**, [s. l.], fascicolo speciale, p. 1-152, set. 2025. Disponibile presso: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/FASCICOLO-PRIMATO-definitivo.pdf>. accesso a: 30 set. 2025.
- CASOLARI, F. **Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea**: Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi. Napoli: Editoriale Scientifica, 2020.
- CLAPIÉ, M. **Manuel d'institutions européennes**. 3. éd. Paris: Flammarion, 2006.
- COLEFELICE, A. **Parliamentary Institutions in Regional and International Governance**: Functions and Powers. Londres: Routledge, 2018.
- CONFORTI, B. **Sulla natura giuridica delle Comunità europee**, in Scritti dedicati ad Alessandro Raselli. Milano: Giuffrè, 1971. p. 563-572.
- CONSTANTINESCO, V. Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations? *In*: DEHOUSSE, R. (dir.). **Une constitution pour l'Europe**. Paris: Presses de Sciences Po, 2002. Chapitre 5, p. 115-149.
- CRISAFULLI, V. **Lezioni di diritto costituzionale**. Padova: CEDAM, 1993. Vol. II/1 : L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative.
- DANIELE, L. **Diritto dell'Unione europea**. Milano: Giuffrè, 2014.
- DE VERGOTTINI, G. **Diritto costituzionale comparato**. Padova: CEDAM, 2022.
- DE WITTE, B. The Continuous Significance of Van Gend en Loos. *In*: POIARES MADURO, L. M.; AZOULAI, L. (eds.). **The past and future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty**. Oxford: Hart, 2010. p. 9-15.
- DE WITTE, B. The European Union as an International Legal Experiment. *In*: DE BURCA, G.; WEILER, J. H. H. (eds.). **The Worlds of European Constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 19-56.
- DUMONT, H; EL BERHOUMI, M. Les formes juridiques fédératives d'association et de dissociation dans et entre les États. **Droit et société**, [s. l.], v. 98, n. 1, p. 15-36, 2018.
- FERRARI-BRAVO, L.; MOAVERO-MILANESI, E. **Lezioni di diritto comunitario**. Napoli: Jovene, 1997.
- GUZZI, V. **Manuale di diritto e politica dell'Unione europea**. Napoli: Jovene, 2000.
- JACQUÉ, J-P. **Droit institutionnel de l'Union européenne**. 8. éd. Paris: Dalloz, 2015.
- MAGNETTE, P. **Le régime politique de l'Union européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2023.
- MANCINI, G. F. (org.). **Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea**. Bologna: Il Mulino, 2004.
- NOWAK, J. E.; ROTUNDA, R. D. **Constitutional Law**. St. Paul: West Publishing, 2000.
- OLIVI, B. **L'Europe difficile** – Storia politica della Comunità europea. Bologna: Il Mulino, 1998.

PALERMO, F.; KÖSSLER, K. **Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law**. Oxford: Hart, 2017.

PESCATORE, P. Van gend en Loos, 3 February 1963 - A View from Within. *In*: MADURO, M. P.; AZOULAI, L. (eds.). **The past and future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty**. Oxford : Hart Publishing, 2010. p. 432-559.

POCAR, F. **Lezioni di diritto delle Comunità europee**. Milano: Giuffrè, 1997.

PONZANO, P. Une réforme fédérale de l'Union européenne. **Revue du droit de l'Union européenne**, [s. l.], spec., p. 163-166, 2022.

REUTER, P. **La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier**. Paris: LGDJ, 1953.

RONCHETTI, L. Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE. **Politica del diritto**, [s. l.], v. 32, n. 2, p. 197-256, 2001.

ROSSI, L. S. Le principe de primauté en tant que « règle de cohésion » de l'ordre juridique de l'Union européenne. **Cahiers de droit européen**, [s. l.], n. 1, p. 39 à 60, 2023-2025.

TIZZANO, A. Il costituzionalismo europeo nell'età dell'incertezza. **Il diritto dell'Unione europea**, [s. l.], n.2, p. 363-372, 2023.

VELLANO, M. Brexit e oltre. *In*: MANZINI, P.; VELLANO, M. **Unione europea 2020: I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea**. Milano: Wolters Kluwer, 2021. p. 3-27.

VERGOTTINI, G. de. **Diritto costituzionale comparato**. Padova: CEDAM, 2022.

WATTS, A. **Federal and Confederal Systems**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999.

Nota editorial: O presente artigo dá continuidade ao estudo publicado na Revista Pensar em 2025, de autoria de Serena Crespi, disponível em: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2025.16346>. Trata-se de desenvolvimento e aprofundamento analítico da discussão iniciada na Parte I, com nova abordagem e novos desdobramentos.

Editorial note: This article continues the study published in Pensar in 2025, authored by Serena Crespi, available at: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2025.16346>. It develops and deepens the analysis begun in Part I, with a new approach and further developments.

Nota editorial: El presente artículo da continuidad al estudio publicado en la revista Pensar en 2025, de autoría de Serena Crespi, disponible en: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2025.16346>. Se trata de un desarrollo y una profundización analítica de la discusión iniciada en la Parte I, con un nuevo enfoque y nuevos desarrollos.

Nota editoriale: Il presente articolo dà continuità allo studio pubblicato sulla rivista Pensar nel 2025, a cura di Serena Crespi, disponibile all'indirizzo: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2025.16346>. Si tratta di uno sviluppo e di un approfondimento analitico della discussione avviata nella Parte I, con un nuovo approccio e ulteriori sviluppi.