

Luciano Garofalo Ivan Ingravallo Giuseppina Pizzolante
Giuseppe Morgese Roberta Albenzio

I POTERI ESTERI DELLE REGIONI

La Puglia come soggetto del diritto
dell'Unione europea e del diritto internazionale

a cura di

LUCIANO GAROFALO

Editoriale Scientifica

Napoli

Il presente volume costituisce l'esito del progetto di ricerca "I poteri esteri delle Regioni. La Puglia come soggetto del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale" finanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia sotto la direzione scientifica del Prof. Luciano Garofalo dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.



*Fondazione
Cassa di Risparmio di Puglia*

Proprietà letteraria riservata

© Copyright agosto 2013 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 978-88-6342-527-7

INDICE

Prefazione di Luciano Garofalo

9

CAPITOLO I

COSTITUZIONE ITALIANA, RUOLO DELLE REGIONI E DINAMICA ATTUALE DEI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTO NAZIONALE. UN APPROCCIO "MULTILIVELLO"

LUCIANO GAROFALO

1. Premesse; – 2. Il contesto istituzionale nazionale; – 3. Il processo d'integrazione europea e le sue esigenze istituzionali; – 4. L'ordinamento "comunitario" nella Costituzione italiana alla luce delle recenti prassi interpretative; – 5. Ordinamento dell'Unione europea e obbligo di "conformazione"; – 6. Un nuovo tassello per una ricostruzione sistematica 11

CAPITOLO II

LA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME ITALIANE ALLA FORMAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO DOPO LA L. 234/2012

IVAN INGRAVALLO

1. L'accresciuta rilevanza delle autonomie locali nella Costituzione e nel TUE; – 2. La partecipazione diretta alla fase ascendente secondo la l. 234/2012; – 3. La partecipazione indiretta alla fase ascendente. Il ruolo del CIAE e della Conferenza Stato-Regioni; – 4. Gli strumenti a disposizione delle Regioni e delle Province autonome per incidere sulla formazione del diritto europeo; – 5. L'obbligo di informazione a favore delle Regioni e delle Province autonome; – 6. *Segue*: il ruolo delle Regioni e delle Province autonome nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà; – 7. Considerazioni conclusive con riferimento alla situazione della Regione Puglia 39

CAPITOLO III
IL RUOLO DELLE REGIONI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE
ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE RELATIVA
ALLA LEGGE PUGLIESE E DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO

GIUSEPPINA PIZZOLANTE

1. Considerazioni introduttive. Le competenze delle Regioni in materia di immigrazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione; – 2. L'integrazione sociale degli immigrati quale questione d'interesse regionale in applicazione del principio di prossimità; – 3. Le competenze regionali in materia di immigrazione alla luce degli statuti e della normativa pertinente. L'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della legislazione regionale agli stranieri "irregolari"; – 4. La normativa regionale pugliese e la disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati; – 5. Le motivazioni in merito al rimpatrio e all'allontanamento dei soggetti in condizione irregolare poste alla base del ricorso presentato alla Corte costituzionale; – 6. Le considerazioni della Corte costituzionale in ordine alla legge regionale pugliese e all'attuale modello legislativo in materia di immigrazione; – 7. I diritti e le prestazioni riconosciuti agli stranieri e la questione della determinazione dei "diritti fondamentali essenziali" garantiti anche ai non cittadini; – 8. Primi rilievi conclusivi. Il principio di non discriminazione quale strumento di integrazione; – 9. L'opportunità di incentivare un approccio globale ed un maggiore coordinamento politico tra gli Stati membri in materia di immigrazione; – 10. Considerazioni conclusive. L'inadeguatezza del modello legislativo attuale e il superamento del carattere esclusivo delle competenze dello Stato in materia di immigrazione 55

CAPITOLO IV
LA LEGITTIMAZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI
AD AGIRE DAVANTI ALLE GIURISDIZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

GIUSEPPE MORGESE

1. Introduzione. L'esclusione degli enti pubblici territoriali dal novero dei ricorrenti privilegiati per l'annullamento degli atti dell'Unione; – 2. La loro legittimazione ad agire quali ricorrenti non privilegiati in ragione del tipo di atto: gli atti adottati nei loro confronti e quelli presi formalmente nei confronti di altri soggetti ma che sostanzialmente li riguardano; – 3. *Segue*: gli atti legislativi a portata generale; – 4. *Segue*: gli atti regolamentari che riguardano direttamente tali enti e non comportano

misure di esecuzione; – 5. Cenni alle altre ipotesi di tutela processuale degli interessi degli enti pubblici territoriali; – 6. Conclusioni	83
--	-----------

CAPITOLO V
IL POTERE ESTERO DELLE REGIONI: UNO SGUARDO COMPARATO

ROBERTA ALBENZIO

1. La valorizzazione della dimensione regionale: dalla “cecità regionale” al “regionalismo”; – 2. Il sistema dei <i>Länder</i> tedeschi; – 3. I <i>Länder</i> austriaci; – 4. Le <i>Comunidades Autonomas</i> spagnole; – 5. La <i>décentralisation</i> francese; – 6. La <i>devolution</i> britannica; – 7. Conclusioni	107
--	------------

APPENDICE NORMATIVA

- legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3	157
- legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1	163
- legge 5 giugno 2003 n. 131	167
- legge 24 dicembre 2012 n. 234	185
<i>Indice delle abbreviazioni</i>	231

PREFAZIONE

L'effetto congiunto delle riforme introdotte nell'ordinamento dell'Unione europea, con il Trattato di Lisbona del 2007, e nel sistema costituzionale italiano, con la legge costituzionale n. 3/2001 e relativa normativa d'attuazione, hanno reso nuovamente attuale la *vexata quaestio* del ruolo delle Regioni (e Province autonome) italiane nel sistema di relazioni esterne del nostro Paese e, in particolare, nei rapporti con l'Unione europea.

È da dire, anzi, che la riforma del titolo V della Costituzione italiana del 2001, nel rimodulare l'assetto complessivo dei rapporti tra Stato ed Enti sub statuali nelle relazioni esterne dello Stato italiano attribuendo a questi ultimi Enti, con riferimento all'Unione europea, un ruolo molto più incisivo del passato sia nella fase "ascendente" che in quella "discendente", ha di fatto anticipato le successive evoluzioni, nel medesimo senso, del diritto dell'Unione. In sostanza, la detta riforma costituzionale ha creato le condizioni di sistema perché anche il nostro ordinamento giuridico si evolvesse in coerenza con quelle tendenze dirette a valorizzare il ruolo del "... sistema delle autonomie locali e regionali" (art. 4, par. 2, TUE); tendenze presenti in molti ordinamenti di Stati membri dell'Unione e che, nell'ordinamento dell'Unione, hanno trovato una, seppur parziale, affermazione con il Trattato di Lisbona del 2007.

È vero che la riforma costituzionale del 2001 aveva una finalità soprattutto interna – confermata dalla successiva, recente, riforma dell'art. 97 Cost. – ma è anche vero che tale finalità è stata perseguita in un'ottica di marcata apertura verso l'ordinamento internazionale e l'ordinamento dell'Unione europea che è pregna di conseguenze sistematiche e, pertanto, di grande interesse scientifico per gli studiosi della materia. Come si segnala, infatti, nello studio che segue, il ruolo del diritto UE è divenuto cruciale perché, nel momento nel quale si introducevano elementi di federalismo nel nostro sistema istituzionale, sorgeva l'esigenza politica di evitare tendenze centrifughe che minassero il principio del riconoscimento e valorizzazione delle autonomie locali ferma restando l'unitarietà ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.). Esigenza soddisfatta, appunto, individuando nella Costituzione, negli "obblighi internazionali" e nell'ordinamento dell'Unione europea i limiti di carattere generale che, condizionando l'attività istituzionale dei vari organi ed enti nazionali, hanno assunto la funzione di elementi unificanti il "sistema" così creato. In sostanza, nel momento nel quale si è ripensato, in generale, il sistema di riparto delle competenze e nel momento in cui lo Stato ha smesso di essere l'unico protagonista dell'attività di formazione ed attuazione degli obblighi "esterni" condividendola – seppur parzialmente – con gli altri Enti indicati, il legislatore costitu-

zionale ha voluto affermare esplicitamente – quale evidente contrappeso e/o controlimite – la vincolatività generale degli obblighi indicati dall'art. 117, 1° comma, Cost. e il “primato” delle relative norme.

Come si sia “ristrutturato” l'ordinamento italiano a seguito di tale riforma, come si sia raccordata la suddetta riforma con gli sviluppi dell'ordinamento dell'Unione e che effetti sistematici il tutto abbia prodotto è oggetto di approfondimento in questo volume.

Era, infatti, opportuno riesaminare, per gli aspetti ancora rilevanti, questa materia in passato oggetto di grande attenzione da parte della dottrina di diritto internazionale e comunitario. Ed era necessario riesaminare questa materia alla luce delle evoluzioni del diritto dell'Unione e del diritto interno italiano – di recente arricchito da una nuova normativa ordinaria d'attuazione (legge 24 dicembre 2012 n. 234) – individuando anche le linee guida delle evoluzioni riscontrate in alcuni ordinamenti giuridici di Stati membri dell'Unione.

Di qui la costituzione del gruppo di ricerca da me coordinato e formato da Ivan Ingravallo, Giuseppina Pizzolante e Giuseppe Morgese che ha prodotto questo volume ove è stato inserito anche uno studio di diritto comparato di Roberta Albenzio. Ricerca e volume che sono stati realizzati grazie ad un finanziamento concesso dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia a cui, ovviamente, va un sentito ringraziamento per la sensibilità dimostrata.

Luciano Garofalo

COSTITUZIONE ITALIANA, RUOLO DELLE REGIONI
E DINAMICA ATTUALE DEI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO
DELL'UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTO NAZIONALE.
UN APPROCCIO "MULTILIVELLO".

LUCIANO GAROFALO

SOMMARIO: 1. Premesse; – 2. Il contesto istituzionale nazionale; – 3. Il processo d'integrazione europea e le sue esigenze istituzionali; – 4. L'ordinamento "comunitario" nella Costituzione italiana alla luce delle recenti prassi interpretative; – 5. Ordinamento dell'Unione europea e obbligo di "conformazione"; – 6. Un nuovo tassello per una ricostruzione sistematica.

1. Lo studio dei rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento dell'Unione europea, sul quale ci siamo soffermati negli ultimi anni per cercare di contribuire ad un loro inquadramento sistematico che tenesse conto delle recenti evoluzioni di ambedue gli ordinamenti¹, richiede sempre un approccio multilivello. La dinamica di tali rapporti, infatti, è tale da far interagire problematiche diverse che non riguardano soltanto i rispettivi sistemi di fonti di produzione normativa o gli effetti della coesistenza dei relativi valori giuridici nella regolamentazione della singola fattispecie ma anche il ruolo dei soggetti che sono chiamati, da un lato, a contribuire alla formazione dei suddetti sistemi normativi e, dall'altro lato, a garantirne un'efficace "coesistenza" in fase attuativa ed applicativa. In sostanza, lo studio dei rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento dell'Unione europea non può essere intrapreso solo in un'ottica statica di confronto tra "prodotti finiti" (norma interna e norma dell'Unione) e, quindi, esaurirsi nella disamina degli effetti del diritto dell'Unione sul diritto interno, o, meglio, nella disamina delle modalità di regolamentazione delle fattispecie di rilevanza "comunitaria". Tale studio deve estendersi anche a quei passaggi (per così dire) intermedi che, in un sistema siffatto, sono funzionali ad una corretta attuazione dei valori giuridici dell'Unione.

Di qui l'utilità di verificare l'incidenza, sullo schema attuale dei rapporti diritto dell'Unione europea – diritto interno italiano, di quelle novità legislative che, nel nostro ordinamento, hanno rimodulato l'equilibrio

¹ L. GAROFALO, *Ordinamento dell'Unione europea e ordinamento italiano: "prove tecniche" d'integrazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 245 ss.; ID., *L'ordinamento dell'Unione europea e i vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI e D. RINOLDI (a cura di), *Studi in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 265 ss.

dei poteri tra Stato ed Enti sub statuali (Regioni e Province autonome) dotati di varie potestà tra cui quella legislativa.

Ovviamente, scopo del presente studio non è quello di affrontare nuovamente la *vexata quaestio* del ruolo delle Regioni (e Province autonome) nell'attuazione del diritto dell'Unione quando quest'ultimo incida in materie che la Costituzione italiana attribuisce, appunto, alla competenza (esclusiva o concorrente) di tali ultimi Enti; competenza che – come è noto – è stata notevolmente ampliata dalla riforma del titolo V della Costituzione italiana operata nel 2001² la quale ha anche elevato a rango costituzionale il principio della partecipazione di tali Enti alle decisioni relative alla formazione degli atti normativi dell'Unione che riguardino materie di competenza degli stessi Enti.

Lo scopo del presente lavoro è quello di prendere le mosse da tale riforma – che, ormai, costituisce da oltre un decennio un dato che caratterizza il nostro ordinamento giuridico – per verificare l'incidenza di questa nuova disciplina sullo schema logico – sistematico che oggi, a nostro avviso, caratterizza i rapporti tra ordinamento dell'Unione e ordinamento interno italiano e per consentirci, così, di fare un ulteriore passo nella definizione del suddetto schema.

2. Al fine di fornire le coordinate di diritto positivo necessarie per la comprensione del problema che ci occupa, è opportuno descrivere, ancorché *summa capita*, il nuovo contesto costituzionale prodotto, in Italia, dalla riforma del 2001. A tal proposito va subito detto che la suddetta riforma, oltre ad introdurre la ormai nota disposizione di cui all'art. 117, 1° comma, Cost. inserendola in un ambito peculiare e “aggiungendola” ai principi già consacrati negli articoli 10 e 11 Cost.³, ha innovato profondamente nella disciplina della funzione delle Regioni (e Province autonome) nell'ambito delle relazioni internazionali e con l'Unione europea creando un “sistema” atto a regolamentare accuratamente il riparto di competenze tra i vari organi nonché le modalità di esercizio di tali competenze.

Sono, infatti, da segnalare: l'art. 117, 3° comma, che include tra le materie di legislazione concorrente il commercio estero e, in generale, i “... rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”⁴; l'art. 117,

² Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, in GURI n. 248 del 24 ottobre 2001.

³ Sull'argomento vedi più approfonditamente, L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, Torino, 2009, p. 95 ss.

⁴ L'art. 117, 3° comma, prosegue disponendo che “Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

5° comma, che prevede, nelle materia di loro competenza, la partecipazione delle Regioni e Province autonome "... alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari" e attribuisce a tali ultimi Enti la funzione di provvedere "... all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza"⁵; l'art. 117, 9° comma, che attribuisce alle Regioni, sempre nelle materie di loro competenza, il potere di "... concludere accordi con altri Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato"; gli articoli 117, 5° comma, e 120, 2° comma, che prevedono e disciplinano il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli Enti territoriali "... nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria"(art. 120, 2° comma, Cost.).

Le suddette disposizioni costituzionali sono state oggetto di una prima attuazione nella legislazione ordinaria con la legge 5 giugno 2003 n. 131⁶. Tale legge – che ha sollevato in dottrina varie perplessità sulla stessa opportunità di emanare una legge ordinaria d'attuazione almeno con riferimento ad alcune delle nuove disposizioni costituzionali⁷ –, oltre a contenere le disposizioni dirette a disciplinare l'esercizio dei nuovi "poteri" riconosciuti in Costituzione agli Enti sub statuali, all'art. 1, 1° comma, precisa, con riferimento all'art. 117, 1° comma, Cost., quali sarebbero, secondo il legislatore ordinario, i vincoli alla potestà legislativa dello Stato e

⁵ Sull'incidenza della suddetta riforma costituzionale con riferimento agli atti dell'Unione europea vedi, in fase di prima "lettura" delle nuove disposizioni costituzionali, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, Relazione al Convegno *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione.*, Bologna 14 gennaio 2002, visto in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200201/datena.html e in *Rass. parl.*, 2002, p. 916 ss.; V. STARACE, *Obblighi comunitari e internazionali e rapporti tra Stato e Regioni nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in G. ZICCARDI CAPALDO (a cura di), *Attuazione dei trattati internazionali e Costituzione italiana. Una riforma prioritaria nell'era della comunità globale*, Napoli, 2003, p. 141 ss. e spec. p. 145 ss.; A. MARZANATI, *Art. 5 (Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria)*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, 2003, p. 383 ss. e spec. p. 386 ss.; F. S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003, p. 157 ss.

⁶ In GURI n. 132 del 10 giugno 2003.

⁷ F. G. PIZZETTI, *Art. 1, comma 1 (Attuazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale)*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento cit.*, p. 10 ss.

delle Regioni ai sensi di tale disposizione costituzionale⁸ limitandosi, peraltro, a riprodurre la dizione letterale della stessa disposizione costituzionale. A tale specifica disposizione della legge ordinaria deve essere, comunque, riconosciuta una certa rilevanza sistematica quando considera separatamente, ai fini dell'individuazione dei suddetti limiti, l'ordinamento "comunitario" rispetto agli "... accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'art. 11 della Costituzione"⁹.

Omisso medio, deve essere subito detto che la materia oggetto della nostra attenzione è oggi disciplinata in Italia, in via ordinaria, dalla recente legge 24 dicembre 2012 n. 234¹⁰, la quale è stata promulgata a seguito dell'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona del 2007 ed ha riformato complessivamente la disciplina interna sul "... processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea" a garanzia dell'"... adempimento degli obblighi e (del)l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione"(art. 1).

Senza volerci dilungare nell'esegesi delle disposizioni della suddetta legge ordinaria, dobbiamo sottolineare come le stesse disposizioni disciplinino nel dettaglio i processi di interazione dei vari organi, centrali e periferici, partecipi del "potere estero" nello Stato italiano o la cui "volontà" incida nei rapporti con l'Unione europea e il relativo ordinamento giuridico sia nella fase "ascendente" che in quella "discendente". Esse risultano permeate – in modo si potrebbe dire quasi maniacale – dall'esigenza di creare meccanismi di coordinamento che, pur rispettando le competenze dei singoli organi, facciano convergere tali competenze, almeno nella fase discendente, verso l'obiettivo primario di adempiere correttamente agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. In sostanza, la legge 24 dicembre 2012 n. 234, nel perseguire il difficile obiettivo di ricondurre ad unità l'azione dei vari organi di uno Stato pluralista, individua nuovi punti di equilibrio tra le due esigenze fondamentali che, da oltre un cinquantennio, interessano la materia in esame: il rispetto delle competenze previste nel nostro ordinamento a favore dei vari organi costituzionali e l'esigenza di evitare che il rispetto di tali competenze, nell'ottica del policentrismo normativo e am-

⁸ La promulgazione dell'indicata legge di attuazione è stata preceduta da un'ampia e specifica indagine conoscitiva svolta dalla 1^o Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, avviata il 17 ottobre 2001 e conclusa il 26 giugno 2002. I relativi lavori sono visionabili in www.senato.it/commissioni/4529/3204/3206/sommarioindagini.htm

⁹ Vedi *infra* par. 6.

¹⁰ Recante: "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", in GURI n. 3 del 4 gennaio 2013.

ministrativo, possa essere fonte di responsabilità dello Stato italiano verso l'Unione europea.

In tale prospettiva vanno lette quelle disposizioni della suddetta legge che disciplinano vari aspetti di questa complessa materia andando ben oltre la semplice regolamentazione del potere di “recepimento” delle “direttive europee” da parte di Regioni e Province autonome (art. 40 legge cit.). Tra le tante, è da segnalare la nuova disciplina delle modalità di esercizio del potere sostitutivo attribuito allo Stato ai sensi degli articoli 117, 5° comma e 120, 2° comma, Cost. Tale potere sostitutivo, infatti, viene disciplinato analiticamente ma nel rispetto delle prerogative costituzionali proprie degli Enti “sostituiti”. Esso, infatti, può essere esercitato attraverso provvedimenti statali applicabili solo nel territorio degli Enti inadempienti che assumono vigore “... a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l’attuazione della rispettiva normativa dell’Unione europea” e che risultano soggetti ad una sorta di clausola di dissolvenza perché “... perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma” (art. 41 legge cit.)¹¹.

Le considerazioni che precedono ci consentono di passare subito al cuore del problema che ci occupa cercando di individuare le linee guida della riforma costituzionale del 2001 per iniziare a verificare l’incidenza di quest’ultima sullo schema logico – sistematico che oggi, a nostro avviso, caratterizza i rapporti tra ordinamento dell’Unione e ordinamento interno italiano.

A tal proposito deve essere subito rimarcato un concetto basilare utile – grazie al criterio ermeneutico noto in Italia come “intenzione del legislatore” (art. 12, 1° comma, disp. prel. cod. civ.) – al percorso ermeneutico che stiamo effettuando: lo scopo perseguito dal legislatore costituzionale del 2001 – e confermato dal legislatore ordinario d’attuazione nonché nuovamente dal legislatore costituzionale del 2012 – è quello di riconoscere formalmente il ruolo già di fatto acquisito dal diritto UE nei confronti della *governance* del sistema nazionale e, in particolare, nei confronti delle varie fonti di produzione giuridica del nostro ordinamento; scopo perseguito, anzitutto, fornendo di una solida base costituzionale principi che, in precedenza, erano stati enunciati solo nella legislazione ordinaria o per via interpretativa¹².

In effetti, era stata proprio l’unanime constatazione dell’inadeguatezza della disciplina costituzionale del 1947 a risolvere compiutamente le pro-

¹¹ Vedi, U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, 3° ediz.riv., Bari, 2013, p. 415 ss.

¹² Per una lucida ricostruzione dell’argomento vedi, per tutti, V. STARACE, *Obblighi comunitari* cit., p. 141 ss.

blematiche sorte per effetto del processo d'integrazione europea, delle relative deleghe di sovranità e dell'affermarsi dell'ordinamento dell'Unione a caratterizzare il dibattito politico istituzionale ed a spingere il Parlamento italiano ad una riforma di sistema¹³. Riforma che ha rimodulato l'equilibrio dei poteri tra lo Stato e i ricordati Enti sub statuali (Regioni e Province autonome) inserendo, per la prima volta, nella nostra Carta fondamentale, un riferimento esplicito all'ordinamento "comunitario"¹⁴ e alla posizione di supremazia già ad esso accordata in modo univoco dalla prassi.

Il ruolo del diritto UE¹⁵ è divenuto così cruciale perché, nel momento nel quale si introducevano elementi di federalismo nel nostro sistema istituzionale, sorgeva l'esigenza politica di evitare tendenze centrifughe che minassero il principio del riconoscimento e valorizzazione delle autonomie locali ferma restando l'unitarietà ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.); esigenza soddisfatta, appunto, individuando nella Costituzione, negli "obblighi internazionali" e nell'ordinamento dell'Unione europea i limiti di carattere generale che, condizionando l'attività dei vari organi ed enti nazionali, assumevano la funzione di elementi unificanti il "sistema" così creato. In sostanza, nel momento nel quale si è ripensato, in generale, il sistema costituzionale di riparto delle competenze e nel momento in cui lo Stato ha smesso di essere l'unico protagonista dell'attività di formazione ed attuazione degli obblighi "esterni" condividendola – seppur parzialmente – con gli altri Enti indicati, il legislatore costituzionale ha voluto affermare esplicitamente – quale evidente contrappeso e/o controlimite – la vincolatività generale degli obblighi indicati dall'art. 117, 1° comma, Cost. e il "primato" delle relative norme. Nel momento nel quale ha previsto, per gli Enti non statali, un ruolo nelle relazioni "esterne" e nella fase attuativa degli obblighi così assunti, il legislatore costituzionale ha confermato lo stesso principio predisponendo, con

¹³ Vedi in argomento e per opportuni riferimenti, U. ALLEGRETTI, *La riforma e la globalizzazione*, in S. RODOTÀ, U. ALLEGRETTI e M. DOGLIANI (a cura di), *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, Roma, 1998, p. 49 ss. e spec. p. 50 ss.; S. MARCHISIO, *Le norme in materia internazionale nella Costituzione italiana*, in SIDI, *Riforme costituzionali: prospettiva europea e prospettiva internazionale*, Napoli, 2000, p. 120 ss. e spec. p. 131 ss.; G. ZICCARDI CAPALDO, *I rapporti tra diritto interno e diritto internazionale: i cocci della Commissione bicamerale e le prospettive di riforma*, *ivi*, p. 159 ss. e spec. p. 160 ss.). Vedi anche, su alcune progetti precedenti, C. CURTI GIALDINO, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, 1998, p. 23 ss.; ID., *Il progetto di revisione costituzionale sui temi attinenti all'Unione Europea nei lavori della Bicamerale*, in SIDI, *Riforme costituzionali: prospettiva europea e prospettiva internazionale*, cit., p. 27 ss.

¹⁴ Riferimento poi confermato nella recente modifica all'art. 97, 1° comma, Cost. introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, in GURI n. 95 del 23 aprile 2012.

¹⁵ Unitamente agli obblighi internazionali e, ovviamente, alla Costituzione.

le disposizioni prima indicate, un meccanismo sanzionatorio di tipo sostitutivo in caso di inadempimento – da parte di tali Enti – ai suddetti obblighi. Quindi, l'attività dei vari organi costituzionali (centrali e periferici) viene così posta su un piano omogeneo anche nei rapporti “esterni” individuandosi, per il tramite dei vincoli sorti per effetto di tali rapporti, alcuni limiti uniformi alla suddetta attività.

In questa prospettiva il ruolo di norma “regina”¹⁶ va sicuramente attribuito all'art. 117, 1° comma, Cost. che, pur interpretata sistematicamente con le disposizioni di cui agli articoli 10 e 11 Cost., nulla ha a che fare con l'adattamento. Hanno ragione, infatti, la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza costituzionale¹⁷ quando negano tale funzione sulla base di varie considerazioni di carattere sistematico e, soprattutto, sulla base del rilievo relativo alla collocazione della disposizione indicata nel titolo V della Parte II della Costituzione e non tra i “principi fondamentali” o tra le disposizioni costituzionali che si occupano della “formazione delle leggi”.

Il ruolo della suddetta disposizione costituzionale, considerata nel suo contesto normativo complessivo, è diverso. Si opera – come già rilevato – nell'ambito del policentrismo (anche) legislativo proprio della complessiva riforma del 2001 e si pongono, con le disposizioni esaminate, alcuni limiti che gravano sull'intero sistema di produzione legislativa del nostro Paese e, quindi, in egual misura, sulla potestà legislativa dello Stato e su quella degli altri Enti a cui tale potestà è costituzionalmente attribuita¹⁸.

Da ciò consegue che, nel nuovo sistema disegnato dal legislatore costituzionale del 2001, l'ordinamento dell'Unione europea è – almeno funzionalmente – pariordinato alla stessa Costituzione – oltre che agli obblighi internazionali – quale elemento generale unificante il sistema stesso a seguito del venir meno di quella funzione unificante che, storicamente, è stata svolta nell'ordinamento italiano dalla legge (statale)¹⁹. Risulta, poi, direttamente funzionale a tale principio, come già rilevato, il potere sostitutivo.

¹⁶ Parla di “... norma generale regolatrice delle competenze legislative”, S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, 2007, p. 4.

¹⁷ Vedi, per riferimenti, L. GAROFALO, *Obblighi internazionali* cit., p. 99 ss.

¹⁸ F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, Relazione al Convegno *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario*, Genova 23 marzo 2002, visto in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2 ss. e in *DPCE*, 2002, p. 1355 ss.

¹⁹ F. G. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema italiano: il “posto” della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il “ruolo” dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Relazione al Convegno *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione*, Bologna, 14 gennaio 2002, visto in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 11 ss.

tuttivo attribuito allo Stato centrale dalle disposizioni prima indicate pur nei limiti posti alle relative modalità di esercizio dalla normativa d'attuazione; potere che si pone come ulteriore cornice sanzionatoria diretta a garantire, in un sistema siffatto, il rispetto delle regole del gioco e degli indicati elementi di unificazione del sistema stesso anche rispetto a comportamenti meramente omissivi degli Enti indicati²⁰.

Per concludere su questo punto si può affermare che, operando nel modo anzidetto, il legislatore italiano ha perseguito – forse prevalentemente – un'esigenza “nazionale” ma ha soddisfatto tale esigenza utilizzando, oltre la Costituzione, i vincoli “esterni” e, cioè, per quanto ci riguarda, attribuendo all'ordinamento UE una funzione unificante del nostro ordinamento giuridico. Detta funzione, ormai costituzionalmente accettata, consente all'interprete di individuare scenari che vanno ben oltre le logiche della mera integrazione tra ordinamenti²¹.

3. Prima di procedere oltre è necessario soffermarci, ancorché brevemente, su un dato storico la cui comprensione è indispensabile per affrontare correttamente il tema qui studiato e, cioè, sulle peculiari modalità con le quali si è avviato e sviluppato – almeno in una lunga prima fase – il processo d'integrazione europea e di formazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tale processo, infatti, non si è posto in termini di aggregazione sociale spontanea e di conseguente formazione di un sistema di regole che disciplinassero la vita di relazione all'interno di tale aggregazione sociale – non ha seguito, in sostanza, un *iter* di tipo costituzionale – ma è stato avviato ed è stato alimentato attraverso l'attività internazionale degli Stati membri e con modalità incentrate sui procedimenti propri del diritto internazionale²². Procedimenti che, come è noto, si basano ancora essenzialmente – nonostante le cautele introdotte nei moderni sistemi co-

²⁰ F. G. PIZZETTI, op. ult. loc. cit. Individua nell'art. 5 Cost. il fondamento dei poteri sostitutivi di cui nel testo, V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012, p. 78 ss. Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale italiana in materia vedi, S. MUSOLINO, op. cit., p. 15 ss.

²¹ Vedi, F. G. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema italiano* cit., p. 10 ss; ID., *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*. Relazione al Convegno *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Trapani 3-4 maggio 2002, visto in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²² E ciò, ovviamente, senza nulla togliere all'ampio processo di autointegrazione dell'ordinamento dell'Unione realizzatosi grazie, soprattutto, al lavoro interpretativo della Corte di Giustizia.

stituzionali – sulle scelte politiche e sulla *voluntas* dei governi centrali nazionali²³.

Sta di fatto che, mentre si creava un contesto istituzionale che consentiva agli Stati membri (o, forse, meglio: ai governi centrali degli Stati membri) di trasferire alcuni poteri sovrani ad Enti sovranazionali sottraendo – almeno nei limiti delle attribuzioni conferite a tali Enti – detti poteri al sistema di riparto di competenze e, in generale, al sistema di garanzie e controlimiti previsto dalle costituzioni nazionali, solo con grande difficoltà si è affermato un completo sistema di garanzie e controlimiti interno all'ordinamento UE.

Quindi, con l'intensificarsi del processo di integrazione europea, si è posta con forza l'esigenza di individuare i necessari controlimiti al potere – sempre più penetrante – che veniva attribuito alle istituzioni dell'Unione europea; esigenza che – con riferimento alla situazione allora storicamente data – non poteva essere compiutamente soddisfatta nell'ambito dell'ordinamento sovranazionale. Tutto ciò ha finito ineluttabilmente con il far gravare tale esigenza sui sistemi costituzionali nazionali e sui meccanismi di garanzia ivi previsti²⁴ e, quindi, con l'onere di peculiari responsabilità gli organi di garanzia costituzionale dei Paesi membri. Tra tali organi vi è la Corte costituzionale italiana che, tra l'altro, ha dovuto operare, sino al 2001, in un contesto normativo inadeguato individuando nell'art. 11 Cost. il punto di equilibrio tra l'esigenza di non ostacolare il processo d'integrazione europea e quella di garantire gli equilibri costituzionali interni e, soprattutto, l'efficacia del sistema di garanzie e controlimiti previsto dalla Costituzione italiana²⁵.

Gli sviluppi successivi del processo di integrazione europea hanno consentito un superamento di molte di queste criticità grazie alle notevoli modifiche istituzionali introdotte nel sistema dell'Unione con la progressiva democratizzazione dei processi decisionali – incentrata essenzialmente sul ruolo del Parlamento europeo²⁶ –, con l'attribuzione di ruoli istitu-

²³ Vedi S. BARIATTI, *Il ruolo del giudice nella costruzione dell'ordinamento comunitario*, visto in <http://www.dirittoestoria.it/3/Memorie/Organizzare-ordinamento/Bariatti-Giudice-e-ordinamento-comunitario.htm>

²⁴ F. BALAGUER CALLEJON, *Le Corti costituzionali ed il processo di integrazione europea*, traduzione di A. Schillaci, visto in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiale/Balaguer.pdf, p. 9 ss.

²⁵ Per un'approfondita analisi della giurisprudenza costituzionale italiana in materia e per una ricostruzione critica dei relativi indirizzi, vedi, per tutti, U. VILLANI, *I "controlimiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, II, p. 1297 ss.

²⁶ Vedi in argomento con riferimento all'assetto istituzionale successivo al Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 9 ss.

zionali agli enti sub statuali e con l'affermazione di importanti principi relativi alle regole di condotta delle istituzioni dell'Unione europea ed al rispetto dei diritti fondamentali²⁷. Di qui il consolidarsi – anche grazie alle prassi interpretative ed applicative – di un sistema proprio dell'Unione europea, con relativi controlimiti, che ha finito con il depotenziare le esigenze che prima oneravano gli organi nazionali di garanzia costituzionale. Processo questo che ha portato la parte più attenta della dottrina ad affermare – da una prospettiva “costituzionalistica” – che, soprattutto dopo il Trattato di Lisbona, si assiste a una “europeizzazione” del sistema di controlimiti incentrato sulla Corte di Giustizia con l'effetto di creare un sistema uniforme sovranazionale sostitutivo dei vari sistemi nazionali elaborati dagli organi interni di garanzia costituzionale²⁸.

Di qui, inoltre, l'affermarsi di una esigenza diversa e, per certi versi, opposta a quella prima individuata: l'esigenza di rendere più fluidi, anche a livello di diritto primario, i rapporti tra ordinamento dell'Unione europea ed ordinamenti nazionali nel senso di una progressiva maggiore omogeneità dei secondi rispetto al primo. Detta omogeneità – già, in qualche modo, perseguita dal diritto UE con il riferimento esplicito alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (art. 6, par. 3, TUE) – può essere realizzata, per gli ordinamenti costituzionali nazionali dotati di un maggior grado di rigidità, solo introducendo più flessibilità nelle procedure di revisione costituzionale quando tali revisioni siano rese necessarie dall'evolversi del processo d'integrazione europea. In sostanza – come ha chiarito la dottrina di diritto costituzionale – la suddetta necessaria flessibilità può ottenersi solo con un complessivo riesame delle procedure nazionali di revisione costituzionale che consenta, almeno al diritto “primario” dell'Unione europea, di incidere direttamente – e per quanto necessario – nei sistemi costituzionali degli Stati membri²⁹. In tal senso si può ipotizzare la previsione di meccanismi d'incidenza diretta che, non più

²⁷ Vedi, U. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 1306 ss. In argomento e per una disamina del dialogo intessutosi in questa specifica materia tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale, vedi, B. NASCIBENE, *La centralità della persona e la tutela dei suoi diritti*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 9 ss.

²⁸ S. CASSESE, *Ordine giuridico europeo e ordine nazionale*, visto in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni...19-21_11_09_Cassese.pdf, p. 5. Sull'obbligo per gli Stati membri di garantire gli *standards* di tutela dei diritti fondamentali consacrati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche quando le relative disposizioni richiedano l'adozione di misure d'applicazione da parte degli Stati membri, vedi, Corte di Giustizia, 26 febbraio 2013 in causa C-399/11, *Melloni*, vista in <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&jur=C,T,F&num=C-399/11&td=ALL>.

Per una tutela di diritti fondamentali “filtrata” attraverso principi di diritto dell'Unione europea vedi, di recente, nella giurisprudenza costituzionale, Corte costituzionale, 15 marzo 2013 n. 40, in www.cortecostituzionale.it

²⁹ F. BALAGUER CALLEJON, *op. cit.*, p. 20 ss.

frutto di opzioni meramente interpretative, siano individuati formalmente con l'introduzione di giusti controlimiti quali, ad esempio, l'adozione del suddetto diritto primario dell'Unione europea mediante procedure particolari che prevedano il diretto coinvolgimento dei Parlamenti nazionali³⁰. Il tutto al precipuo fine di rendere più armonico il sistema normativo complessivamente inteso nella prospettiva della certezza del diritto e di una corretta reciprocità ma anche, così, evidenziando che si opera in un contesto storico profondamente diverso da quello originario nel quale la migliore garanzia di democraticità degli Stati nazionali – e dei relativi ordinamenti giuridici – risulta essere proprio nel processo di integrazione europea.

Per quanto riguarda, poi, il ruolo degli enti sub statuali nel sistema “comunitario”³¹, sicuramente accentuato con il Trattato di Lisbona³², è da considerare, sul piano sistematico, come il nuovo assetto del sistema UE abbia consentito il definitivo affermarsi delle teorie del “costituzionalismo multilivello” e, cioè, l'affermarsi di teorie che vedono proprio nel processo d'integrazione europea – con il riconoscimento e l'integrazione dei vari livelli di *governance* – una spinta definitiva al superamento del c.d. “ordine di Westfalia”³³. Tale approccio ha determinato un ripensamento globale dei meccanismi di interazione tra i vari livelli di *governance* del sistema complessivamente inteso con effetti diretti sul piano normativo e, in particolare, sul concetto stesso di gerarchia delle fonti di diritto³⁴.

4. Le considerazioni che precedono attengono, in alcune parti, alla sfera del *de jure condendo* e le affidiamo, pertanto, alla sensibilità dei legislatori. Peraltro, è da considerare che l'*iter* che ha caratterizzato il proces-

³⁰ Vedi, a proposito del ruolo attribuito ai Parlamenti nazionali nel nuovo equilibrio istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona (art. 12 TUE), E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici interistituzionali* cit., p. 26 ss. e bibliografia ivi citata.

³¹ Ruolo che è ormai esplicitamente riconosciuto in molteplici sistemi costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea; vedi, G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del “neoregionalismo” in Italia*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007, p. 1 ss.

³² Vedi, L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforma degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011, p. 177 ss.

³³ In tal senso G. D'IGNAZIO, *Le sfide del costituzionalismo multilivello tra il Trattato di Lisbona e le riforme degli ordinamenti decentrati*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism* cit., p. 1 ss.

³⁴ Vedi in argomento, A. RUGGIERI, *Dinamiche della normazione e valori, nella prospettiva di una ricomposizione “multilivello” del sistema delle fonti*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism* cit., p. 15 ss.

so di integrazione europea, prima sommariamente descritto, costituisce un elemento indispensabile per comprendere le modalità attraverso le quali si è evoluta la giurisprudenza in materia della Corte di Giustizia dell'Unione e, soprattutto, si è sviluppato il "dialogo" tra la stessa Corte di Giustizia e le Corti costituzionali nazionali e, per quanto ci riguarda, quella italiana.

A tal proposito – e senza voler ritornare su temi ampiamente noti³⁵ – conviene soffermarci solo su alcuni dati emergenti da tale dialogo e, soprattutto, sul modo con il quale la Corte costituzionale italiana ha risposto alle numerose e pressanti sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza dell'Unione adattando i propri schemi logico – interpretativi a tali sollecitazioni oltre che al nuovo contesto istituzionale interno.

Anzitutto, con riferimento al principio del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno – negli ultimi anni rafforzato nel diritto dell'Unione da un'accorta valorizzazione del principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE) e del principio dell'effetto utile³⁶ –, dobbiamo ricordare come la Corte costituzionale italiana abbia da tempo accolto i

³⁵ Per una disamina sistematica della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia vedi, G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 256 ss. Per un esame dello stato attuale del suddetto dialogo tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale, ancorché in una prospettiva ricostruttiva non ben definita, vedi, O. PORCHIA, *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 71 ss.

³⁶ Vedi, di recente, Corte di Giustizia, 9 settembre 2003 in causa C-198/01, *CIF*, in *Raccolta*, 2003, p. I-8055 ss; Corte di Giustizia, 7 ottobre 2009 in causa C-115/08, *CEZ*, in *Raccolta*, 2009, p. I-10265 ss.; Corte di Giustizia, 6 settembre 2012 in causa C-18/11, *Philips Electronics UK*, vista in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=126440&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=191563>.

Il principio dell'effetto utile è utilizzato anche dalla Corte costituzionale in questioni in cui il diritto dell'Unione europea rileva come parametro interposto di costituzionalità; vedi, Corte costituzionale, 13 luglio 2011 n. 209, in www.cortecostituzionale.it.

Del resto, secondo la Corte di Giustizia UE, il primato del diritto dell'Unione non può soffrire deroghe nemmeno in presenza di regole nazionali appartenenti al diritto costituzionale dello Stato membro interessato; vedi, Corte di Giustizia, 8 settembre 2010 in causa C-409/06, *Winner Wetten*, in *Raccolta*, 2010, p. I-8015 ss. La stessa Corte di Giustizia ha avuto modo di precisare che contrasta con il diritto dell'Unione una regola interna che imponga ai giudici di conformarsi alle giurisprudenze di corti superiori quando sorga il dubbio che tale giurisprudenza abbia affermato principi contrastanti con il diritto dell'Unione; vedi, Corte di Giustizia, 20 ottobre 2011 in causa C-396/09, *Interedil*, vista in <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&jur=C,T,F&num=C-396/09&td=ALL>

risultati del processo interpretativo seguito dalla Corte di Giustizia³⁷ traendone conseguenze rilevanti sul piano sistematico. La Corte, infatti, dato l'obbligo, per gli operatori giuridici nazionali, di non applicare al caso concreto norme interne che contrastino con norme UE aventi effetti diretti e di trarre, quindi, solo da queste ultime la *norma agendi* del caso concreto, ha correttamente ritenuto che, in presenza di un siffatto potere riconosciuto al giudice ordinario, non fosse possibile risolvere le dette antinomie tramite il giudizio incidentale di costituzionalità³⁸ per difetto del necessario requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio pendente dinanzi al giudice remittente³⁹. Del resto, è stata proprio la Corte di Giustizia a ribadire di recente che il primato del diritto UE impone ai giudici nazionali di applicare il diritto dell'Unione e di non applicare il diritto interno confliggente con il primo indipendentemente da ogni intervento delle giurisdizioni costituzionali nazionali eventualmente chiamate a giudicare sulla medesima questione sotto il profilo della conformità alle rispettive costituzioni – e alle relative disposizioni assertrici del primato del diritto UE sul diritto nazionale – di tale diritto interno⁴⁰.

Anche con riferimento ad altri aspetti della problematica qui esaminata la nostra Corte costituzionale ha dato coerente applicazione ai principi elaborati nell'ordinamento dell'Unione informando ad essi tutta la sua giurisprudenza⁴¹. Ci riferiamo, in particolare, a quel principio pacifico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia secondo il quale il primato si impone a tutti gli organi dello Stato membro, ivi comprese le autorità de-

³⁷ Vedi, per una rapida ricostruzione delle varie tappe dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, G. GAJA, *op. cit.*, p. 261 ss.; A. CANNONE, *Le grandi decisioni della Corte costituzionale in materia internazionale ed europea*, Napoli, 2009, p. 27 ss. Propone una schematica quanto interessante suddivisione in fasi della giurisprudenza costituzionale in materia, S. CASSESE, *op. cit.*, p. 3 ss.

³⁸ Prima con solo riferimento all'art. 11 Cost., ora anche con riferimento a tale norma in combinato disposto con l'art. 117, 1° comma, Cost.

³⁹ Le prime chiare affermazioni di questi principi sono in Corte costituzionale, 30 marzo 1995 n. 94, in V. STARACE e A. CANNONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e comunitaria. 1977 – 2000*, Napoli, 2001, II, p. 1929 ss.

⁴⁰ Corte di Giustizia, 19 novembre 2009 in causa C-314/08, *Filipiak*, in *Raccolta*, 2009, p. I-11049 ss.; Corte di Giustizia, 20 ottobre 2011 in causa C-396/09, *Interedil*, cit.

Per un'ampia analisi sistematica di diritto comparato sui rapporti tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea nelle varie costituzioni degli Stati membri, vedi, G. MARTINICO & O. POLLICINO (edd.), *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*, Groningen, 2010, p. 55 ss.

⁴¹ Vedi, per un'analisi della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 e per i necessari riferimenti, S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V cit.*, p. 192 ss.

centrate⁴². In tal senso la giurisprudenza dell'Unione ha avuto cura di precisare come il diritto dell'Unione non interferisca sulla ripartizione di competenze tra i vari organi ed enti (centrali e periferici), anche dotati di spiccata autonomia, del singolo Stato membro purché sussistano meccanismi efficaci per garantire comunque una corretta applicazione del diritto dell'Unione⁴³. Il tutto, quindi, fermo restando il principio della responsabilità unitaria dello Stato verso l'Unione per l'inadempimento agli obblighi previsti dal relativo diritto; responsabilità che persiste anche quando l'inadempimento sia imputabile a organi ed enti diversi da quelli dello Stato centrale dotati di competenze in materia ai sensi delle regole nazionali⁴⁴.

Quanto detto in precedenza non esclude, ovviamente, che vi siano antinomie tra diritto interno e diritto dell'Unione per la soluzione delle quali la Corte costituzionale resta il "giudice naturale" e sono: quelle sollevate nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale nei quali le questioni vengono poste direttamente alla Corte dagli organi competenti senza l'interposizione di un giudice *a quo* che possa risolvere le antinomie nei modi prima segnalati nonché le antinomie riguardanti norme di diritto dell'Unione europea prive di effetti diretti⁴⁵ o situazioni che assumono una valenza più generale di rilievo sistematico. Sotto tale ultimo profilo è da ricordare l'ipotesi individuata dalla stessa Corte costituzionale "... di norme interne dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato e il nucleo essenziale dei suoi principi"⁴⁶ e, più in generale, quell'obbligo di "depurare"⁴⁷ l'ordinamento nazionale da norme contrastanti con il diritto UE messo a fuoco dalla stessa Corte costituzionale a seguito delle pregnanti indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia⁴⁸;

⁴² Corte di Giustizia, 29 aprile 1999 in causa C-224/97, *Ciola*, in *Raccolta*, 1999, p. I-2517 ss.; Corte di Giustizia, 27 ottobre 2009 in causa C-115/08, cit.; Corte di Giustizia, 24 gennaio 2013, in causa C-186/11, *Stanleybet International e.a.*, vista in <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&jur=C,T,F&num=C-186/11&td=ALL>

⁴³ Corte di Giustizia, 12 giugno 1990 in causa C-8/88, *Repubblica Federale di Germania c. Commissione*, in *Raccolta*, 1990, p. I-2321 ss.

⁴⁴ Corte di Giustizia, 14 febbraio 1988 in causa 227, 228, 229 e 230/85, *Commissione c. Belgio*, in *Raccolta*, 1988, p. 1 ss.

⁴⁵ La Corte costituzionale, infatti, ha di recente confermato, con riferimento all'art. 117, 1° comma, Cost., il proprio precedente orientamento in senso affermativo elaboratosi sulla base dell'art. 11 Cost. Vedi, Corte costituzionale, 13 luglio 2007 n. 284, vista in www.cortecostituzionale.it.

⁴⁶ Corte costituzionale, 8 giugno 1984 n. 170, in V. STARACE e A. CANNONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale* cit., I, p. 438 ss.

⁴⁷ Termine utilizzato dalla stessa Corte in Corte costituzionale, 30 marzo 1995 n. 94 cit.

⁴⁸ Vedi, anche per riferimenti, M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Corte comunitaria e Costituzione italiana: recenti sviluppi*, in SIDL, *Riforme costituzionali* cit., p. 105 ss.

obbligo che va al di là della garanzia minima di compatibilità tra i due sistemi normativi che si realizza con la metodologia della non applicazione.

Non a caso, dopo la riforma costituzionale del 2001, sono stati proprio i giudizi di costituzionalità in via principale a fornire la maggior quantità di questioni che interessano la materia qui analizzata⁴⁹. E ciò perché la nostra Corte ha subito colto il nuovo punto di equilibrio tra i poteri (centrali e decentrati) dello Stato come individuato dal legislatore nel riformato titolo V della Costituzione ed ha adeguatamente utilizzato quell'elemento di unificazione del sistema costituito dal diritto dell'Unione europea⁵⁰ unitamente alla Costituzione stessa ed agli "obblighi internazionali". In sostanza, la Corte costituzionale ha ripreso le linee guida della propria giurisprudenza in materia e le ha sviluppate in un contesto costituzionale ben più articolato – e ben più solido – di quello che si basava sul solo art. 11 Cost.

Come è noto, lo strumento tecnico utilizzato è stato quello del ricorso alla metodica delle norme interposte rispetto al dettato costituzionale costituito dagli articoli 11 e 117, 1° comma, Cost.; metodica che ha consentito alla Corte costituzionale di garantire il rispetto del diritto UE e, quindi, di risolvere i "conflitti" tra Stato, Regioni e Province autonome assicurando la coerenza del nostro ordinamento rispetto agli obblighi scaturenti dal processo di integrazione europea e così riconoscendo al diritto dell'Unione la già ricordata funzione di unificazione del sistema. Del resto la stessa Corte costituzionale, oltre a non ritenere inammissibili (sotto tal profilo) questioni sollevate da giudici "comuni" con riferimento generico a "principi comunitari"⁵¹, ha avuto modo di precisare che la natura di norma interposta di rilievo costituzionale (ai sensi dell'art. 117, 1° comma, Cost.) deve essere riconosciuta anche alla normativa interna d'attuazione di una disposizione di diritto dell'Unione europea⁵².

Comunque, la Corte costituzionale – confortata dalle pronunzie della

⁴⁹ Nonostante che la Corte costituzionale abbia, in qualche modo, limitato il potere delle Regioni di "evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni" all'ipotesi nella quale "la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una "possibile ridondanza" della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011)". Vedi, Corte costituzionale, 20 luglio 2012 n. 199, vista in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁰ Vedi, emblematicamente, di recente, Corte costituzionale, 12 aprile 2013 n. 66, in www.cortecostituzionale.it

⁵¹ La questione, infatti è stata dichiarata inammissibile sotto altro profilo, vedi Corte costituzionale, 21 ottobre 2011 n. 274, in www.cortecostituzionale.it.

⁵² Corte costituzionale, 11 aprile 2011 n. 123, in www.cortecostituzionale.it.

Corte di Giustizia UE – ha perseguito l’obiettivo prima indicato senza rimettere in discussione i principi relativi alla soluzione delle antinomie di competenza dei giudici comuni. Quindi, la nostra Corte costituzionale ha così moltiplicato i livelli di garanzia del diritto dell’Unione impegnandosi anche nell’opera di definire con chiarezza i confini delle sfere di competenza dei giudici comuni e di essa stessa.

Infatti, in alcune pronunzie abbastanza recenti, la Corte ha precisato come il vincolo di cui all’art. 117, 1° comma, Cost. relativo all’ordinamento “comunitario” operi con diverse modalità a seconda che l’antinomia venga rilevata durante un giudizio pendente dinanzi ai giudici comuni o venga eccepita direttamente dinanzi alla Corte costituzionale adita in via principale avverso la norma interna censurata⁵³.

Nel primo caso, la sussistenza di un’antinomia tra norma interna e norma UE determina la non applicazione della prima ad opera dei giudici nazionali previo, se necessario, rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Nel secondo caso, la stessa norma UE rileva come parametro interposto di costituzionalità nei confronti delle norme nazionali sottoposte a scrutinio di costituzionalità poiché, dinanzi alla Corte adita in via principale, “... la valutazione della conformità della legge regionale alle norme comunitarie si risolve, per il tramite dell’art. 117, 1° comma, Cost., in un giudizio di legittimità costituzionale; con la conseguenza che, in caso di riscontrata difformità, la Corte non procede alla disapplicazione della legge, ma – ... ne dichiara l’illegittimità costituzionale con efficacia *erga omnes*”⁵⁴. Del resto, nello stesso periodo, la Corte forniva di una più solida base sistematica l’affermazione dell’irrelevanza della questione di costituzionalità sollevata dai giudici comuni in caso di antinomia tra norma nazionale e norma UE avente effetti diretti; irrilevanza dettata, come già ricordato, dal potere riconosciuto ai giudici comuni di non applicare la norma interna contrastante con il diritto UE avente le caratteristiche indicate. In tale giurisprudenza, infatti, la Corte fa discendere l’inammissibilità di una siffatta questione dal fatto che essa costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata⁵⁵. In termini di diritto sostanziale tale affermazione del Giudice delle leggi implica una valutazione di priorità logico-giuridica dell’intero sistema normativo (*rectius*: ordina-

⁵³ Corte costituzionale, 15 aprile 2008 n. 102; Corte costituzionale, 15 aprile 2008 n. 103 (ord.); ambedue in www.cortecostituzionale.it. Vedi, su Corte costituzionale 15 aprile 2008 n. 103 (ord.) cit., E. CANNIZZARO, *La Corte Costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell’art. 234 del Trattato CE: l’ordinanza n. 103/2008*, in *RDI*, 2008, p. 789 ss.

⁵⁴ Corte costituzionale, 15 aprile 2008 n. 102 cit., punto 8.2.8.1.

⁵⁵ Corte costituzionale, 13 luglio 2007 n. 284, in www.cortecostituzionale.it.

mento giuridico) dell'Unione europea – e dei relativi meccanismi di garanzia – rispetto all'ordinamento interno; priorità che è confermata dalla costante attenzione posta dalla Corte costituzionale nel rispettare il principio di interpretazione conforme e nel ritenere vincolanti le interpretazioni della normativa dell'Unione provenienti dalla giurisprudenza della medesima Istituzione⁵⁶ e, cioè, nell'utilizzare come parametro di riferimento non la “disposizione” di diritto dell'Unione ma la “norma” come ricostruita nell'ordinamento di appartenenza. Così si apre un ampio varco alla constatazione di un obbligo di “conformazione” del diritto interno al diritto UE foriero di interessanti conseguenze sistematiche.

Sotto tal ultimo profilo devono essere ricordate due ben note pronunzie della Corte costituzionale⁵⁷ ove il Giudice delle leggi, anche se al solo fine di chiarire la funzione sistematica del nuovo art. 117, 1° comma, Cost., ha avuto modo di rilevare la differente formulazione di tale disposizione costituzionale che contempla separatamente – e con accezioni letterali diverse – i vincoli derivanti, per il legislatore nazionale, dall' “ordinamento comunitario” e dagli “obblighi internazionali”. Attraverso questo rilievo la Corte costituzionale ha sottolineato un riferimento ordinamentale che è connaturato alla natura del sistema normativo UE di cui l'Italia è entrata a far parte con l'adesione ai relativi Trattati; sistema normativo che implica – come rileva la stessa Corte – cessioni di “... sovranità, anche con riferimento al potere legislativo”⁵⁸.

È, comunque, da rilevare come questo nuovo approccio della Corte costituzionale in termini di priorità logico-giuridica dell'intero sistema normativo (*rectius*: ordinamento giuridico) dell'Unione europea – e dei relativi meccanismi di garanzia – rispetto all'ordinamento interno, sicuramente determinato dal nuovo contesto costituzionale successivo al 2001, costituisca un affinamento di alcuni principi già affermatosi nella giurisprudenza precedente. Ci riferiamo, in particolare, a quelle pronunzie nelle quali la Corte ebbe ad affermare, dichiarando l'inammissibilità di *referendum* abrogativi di discipline nazionali non attuative ma semplicemente conformi a direttive UE, la sussistenza di un “obbligo di conformazione” del diritto interno al diritto UE che sorge, a carico dello Stato, sin dal momento dell'adozione, in sede UE, di direttive per le quali sia ancora pendente il termine per la relativa attuazione⁵⁹. Tale obbligo di

⁵⁶ Vedi, per riferimenti, O. PORCHIA, *op. cit.*, p. 90 s. nonché, di recente, Corte costituzionale, 12 marzo 2013 n. 66, cit.

⁵⁷ Corte costituzionale, 24 ottobre 2007 n. 348; Corte costituzionale, 24 ottobre 2007 n. 349; ambedue in www.cortecostituzionale.it

⁵⁸ Corte costituzionale, 24 ottobre 2007 n. 348 cit.

⁵⁹ Corte costituzionale, 7 febbraio 2000 n. 41; Corte costituzionale, 7 febbraio 2000 n. 45; in V. STARACE e A. CANNONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale* cit., II, p. 2654 ss.

conformazione⁶⁰ si sostanzia, a detta della Corte, in un condizionamento dell'intero sistema interno di produzione normativa per il quale il rispetto degli obblighi posti dal diritto dell'Unione europea comporta, non solo l'onere di adeguamento del diritto nazionale alle prescrizioni delle istituzioni UE, ma anche, per effetto del principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE), il divieto di adottare misure legislative interne che possano, ancorché indirettamente, pregiudicare l'obiettivo perseguito dalla direttiva⁶¹.

Nella stessa prospettiva deve essere considerato l'altro profilo di novità della nostra giurisprudenza costituzionale che emerge dalla già citata ordinanza 15 aprile 2008 n. 103⁶² ove – come è noto – la Corte, per la prima volta⁶³, ha sollevato una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte UE ai sensi dell'art. 267 TFUE affermando esplicitamente di considerarsi giurisdizione nazionale tenuta – in quanto giudice di unica istanza nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale – a garantire l'uniformità di interpretazione ed applicazione del diritto UE mediante la procedura anzidetta. Inoltre, nella stessa pronunzia, il Giudice delle leggi ha utilizzato una nozione comunitaria di “giurisdizione nazionale” che, in precedenza, la stessa Corte aveva disatteso a favore di una diversa “auto-qualificazione” effettuata ai sensi del diritto interno⁶⁴. Il tutto con riferi-

⁶⁰ Anche sotto tal profilo le indicazioni della Corte UE sono chiare, vedi, Corte di Giustizia, 14 giugno 2012 in causa C-533/10, *CIVAD*, vista in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=116106&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=179844>.

⁶¹ Vedi, più ampiamente in argomento, L. GAROFALO, *Le clausole di “non regresso” nelle direttive comunitarie in materia di politica sociale*, in *Riv. giur. del lav. e prev. soc.*, 2004, 1, p. 39 ss.e spec. p. 50. Nel medesimo senso la giurisprudenza dell'Unione; vedi, per riferimenti, O. PORCHIA, *op. cit.*, p. 83.

⁶² A cui è seguita la nota sentenza: Corte di Giustizia, Grande Sezione, 17 novembre 2009 in causa C – 169/08, vista in [⁶³ Vedi, per una pronunzia in senso negativo rispetto al potere della Corte costituzionale di sollevare questioni pregiudiziali, Corte costituzionale, 29 dicembre 1995 n. 536 \(ord.\), in V. STARACE e A. CANNONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale cit.*, II, p. 2054 ss.](http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it&jurcdj=jurcdj&numaff=C-169/08&nomusuel=&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose= affclose&alldocrec= alldocrec&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf= docinf& alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots = &resmax=100&Submit =Rechercher. In tale sentenza, la Corte UE ha pienamente recepito le indicazioni della Corte costituzionale sull'ammissibilità della questione pregiudiziale sollevata da tale ultima Corte ed ha interpretato il diritto UE confermando i sospetti di illegittimità “comunitaria” individuati dalla Corte italiana.</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁶⁴ Circostanza questa segnalata dalla stessa Corte di Giustizia nella sentenza ricordata alla nota n. 62. V., sulla giurisprudenza precedente, S. BARIATTI, *op. cit.*, p. 7.

mento ad una questione nella quale la disciplina dell'Unione europea veniva richiamata quale elemento integrativo del parametro di costituzionalità costituito dagli articoli 11 e 117, 1° comma, Cost.

Così la Corte costituzionale accentua notevolmente quel riferimento ordinamentale al sistema UE e quella constatazione della posizione di preminenza strutturale dell'ordinamento UE rispetto all'ordinamento nazionale – quale elemento di unificazione del relativo sistema – sui cui effetti sistematici stiamo indagando.

Nello stesso senso si muove la Corte quando ha dichiarato l'incostituzionalità della norma interna censurata rilevando un'antinomia, non tra discipline in concreto applicabili in fattispecie, ma tra la funzione e i presupposti di tale norma nazionale e la nozione comunitaria di “rifiuto” come presente nella normativa UE e come precisata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia⁶⁵.

5. Il “dialogo” tra Corte di Giustizia UE e Corte costituzionale italiana – unitamente alle riforme realizzatesi nei rispettivi ordinamenti giuridici – sta, quindi, portando quest'ultima ad un diverso approccio alla problematica in esame. Ciò avviene, peraltro, attraverso un processo lento e graduale nel quale il Giudice italiano delle leggi, da un lato, continua a parlare di ordinamenti autonomi, integrati e coordinati ma, dall'altro lato, introduce elementi sistematici che finiscono ineluttabilmente con il caratterizzare le modalità di coordinamento e d'integrazione tra ordinamento UE e ordinamento interno in termini ben diversi dal passato.

D'altro canto, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, devono essere debitamente considerati – nonostante l'aperta ostilità alle relative tesi manifestata dalla stessa Corte costituzionale⁶⁶ – quei fermenti che emergono dalla giurisprudenza dei giudici “comuni”, i quali, ad esempio, stanno cercando di superare i limiti rigorosi posti dalla stessa Corte alle metodologie di risoluzione delle antinomie con gli obblighi internazionali *ex art. 117, 1° comma, Cost.*⁶⁷ facendo un accorto uso proprio delle metodiche relative ai rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea. In tal senso, infatti, possono essere lette quelle pronunzie di giudici amministrativi italiani che hanno affermato la “diretta applicabilità”, con conseguenti oneri di interpretazione conforme e/o di non applicazione della normativa nazionale confliggente, di alcune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per effetto di una sorta di recepi-

⁶⁵ Corte costituzionale, 28 gennaio 2010 n. 28, in www.cortecostituzionale.it

⁶⁶ Vedi, da ultimo, Corte costituzionale, 11 marzo 2011 n. 80, in www.cortecostituzionale.it.

⁶⁷ Su cui vedi, L. GAROFALO, *Obblighi internazionali* cit., p. 110 ss.

mento di tale Convenzione nel diritto dell'Unione che sarebbe stata operata dall'art. 6 TUE nel testo risultante dal Trattato di Lisbona del 2007⁶⁸.

Comunque, i punti salienti da considerare, per iniziare una ricostruzione sistematica, sono sostanzialmente due. Da un lato, vi è la funzione sovraordinata ed unificante attribuita all'ordinamento dell'Unione europea dal legislatore costituzionale del 2001⁶⁹ con i conseguenti vincoli imposti ai poteri costituzionalmente riconosciuti ai vari organi ed enti (centrali e periferici) dello Stato italiano; funzione riconfermata dal testo novellato nel 2012⁷⁰ dell'art. 97 Cost. che, al primo comma, impone, a partire dall'esercizio 2014, a tutte le amministrazioni pubbliche di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico "... in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea". Dall'altro lato, vi sono le prime conseguenze ricostruttive di tali principi: l'affermazione dell'obbligo di "conformazione" del diritto interno al diritto dell'Unione europea e il riferimento al sistema normativo dell'Unione come ordinamento. Riferimento sulla base del quale la Corte costituzionale attribuisce diversa valenza ai vari vincoli indicati dall'art. 117, 1° comma, Cost.⁷¹ e che viene valorizzato dallo stesso legislatore ordinario quando, nella prima legge d'attuazione n. 131/2003, lo individua come tale tra i vincoli di cui alla citata disposizione costituzionale considerandolo indipendentemente dagli "... accordi di reciproca limitazione della sovranità di cui all'art. 11 Costituzione"⁷².

L'obbligo di "conformazione" è sicuramente, dal punto di vista sistematico, un *quid pluris* rispetto al semplice obbligo di conformità perché

⁶⁸ Consiglio di Stato, IV sez., 2 marzo 2010 n. 1220, vista in http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2009/200906173/Provvedimenti/201001220_11.XML e, con motivazione più articolata, TAR Lazio – Roma, II sez. bis, 18 maggio 2010 n. 11984, vista in http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Roma/Sezione%202B/2009/200901716/Provvedimenti/201011984_01.XML. Vedi, anche, ancorché a livello di mero *obiter dictum*, Consiglio di Stato, VI sez., 15 giugno 2010 n. 3760, vista in http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%206/2010/201003106/Provvedimenti/201003760_23.XML

Sull'argomento e in senso critico, vedi, A. CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, visto in www.neldiritto.it/appdottrina.asp?id=5272; A. TERRASI, *Il giudice amministrativo e l'applicabilità diretta della CEDU all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, visto in http://www.sidi-isil.org/?page_id=468.

⁶⁹ Vedi *supra* par. 2.

⁷⁰ Vedi, per riferimenti, *supra* nota n. 14.

⁷¹ Vedi *supra* par. 4.

⁷² Vedi *supra* par. 3.

implica un vincolo di adeguamento integrale, continuo e permanente. Inoltre, se l'obbligo di conformazione viene riferito ad un ordinamento giuridico complessivamente inteso, l'effetto è quello di condizionare, anzitutto, l'intero sistema delle fonti di produzione normativa dell'ordinamento che deve conformarsi tanto da determinare la subalternità di tali fonti alle fonti dell'ordinamento nei cui confronti vi è il suddetto obbligo nonché la subalternità degli organi ed enti nazionali a quelli sovranazionali almeno con riferimento alle "competenze" attribuite all'Unione europea; subalternità che emerge anche dal testo novellato dell'art. 97, 1° comma, Cost. ove addirittura la politica "sovrana" di bilancio viene vincolata, per tutte le pubbliche amministrazioni, alla coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

In sostanza, come chiarito da attenta dottrina⁷³, l'attuale assetto costituzionale italiano implica una piena consapevolezza delle peculiarità dell'ordinamento dell'Unione europea e delle implicazioni che l'integrazione con tale ordinamento comporta.

Il tutto con l'effetto di andare ben oltre la semplice definitiva "costituzionalizzazione" del principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto interno⁷⁴. Si afferma, così, un sistema più serrato nel quale l'ordinamento interno deve essere completamente integrato con l'ordinamento dell'Unione europea accettando il principio dell'effetto diretto delle norme dell'Unione europea che hanno questa caratteristica, recependo nella sua completezza l'*acquis communautaire*⁷⁵, vincolando gli interpreti nazionali – anche al livello di Corte costituzionale – al rispetto della "norma" UE così come ricostruita nell'ordinamento di appartenenza e con i vincoli interpretativi posti da tale ultimo ordinamento⁷⁶, obbligando

⁷³ F. SORRENTINO, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, Relazione al 50° Convegno di studi amministrativi, Varenna 16 – 18 settembre 2004, p. 10 ss., visto in http://www.astrid-online.it/-l-attuz/Studi-ric/-L-attuzai/SORRENTINO-Ordinamento-comunitario_V.pdf

⁷⁴ Principio questo che, ad esempio, si è affermato con riferimento agli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, 1° comma, Cost. ma con meccanismi del tutto diversi che non implicano un'integrazione siffatta tra ordinamento interno e ordinamento internazionale. Vedi, L. GAROFALO, *Obblighi internazionali* cit., p. 123 ss.

⁷⁵ La stretta correlazione tra il riferimento costituzionale all'ordinamento "comunitario" e la volontà di elevare a rango costituzionale, tramite la metodica delle norme interposte, l'intero *acquis communautaire* è stata colta anche da altra parte della dottrina che ha utilizzato tale correlazione per affermare "... una generale soggezione del nostro al sistema comunitario"; vedi, F. BIENTINESI, *Le Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, p. 139 ss. e spec. p. 141 ss.

⁷⁶ Vincoli interpretativi che emergono, in particolare, dalle competenze degli organi giurisdizionali dell'Unione europea e dagli effetti riconosciuti alle relative pronunzie.

tutti i soggetti dell'ordinamento interno al rispetto del diritto dell'Unione europea e all'ossequio al principio di leale cooperazione, ecc.

Se, inoltre, i vincoli posti dall'ordinamento – complessivamente inteso – nei cui confronti vi è l'obbligo di “conformazione” costituiscono parametro per valutare la legittimità costituzionale della normativa interna e la stessa legittimità dell'operato non solo legislativo degli organi costituzionali nazionali tanto da prevedersi anche meccanismi di intervento sostitutivo, il cerchio si chiude poiché si mette così a punto un sistema interno di controlli particolarmente efficace per garantire la suddetta “conformazione”. Coerente con tale schema logico-sistematico è la decisione della Corte costituzionale italiana di considerarsi “organo giurisdizionale nazionale” “tenuto” a rivolgersi alla Corte comunitaria ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 TFUE.

Del resto, quest'obbligo di “conformazione” emerge anche altrimenti nel nostro ordinamento giuridico.

Ci riferiamo, in particolare, non solo alle ulteriori riforme costituzionali prima ricordate, ma anche a quella chiara prassi legislativa nazionale che vede richiamare il diritto UE come sistema normativo atto a fornire i parametri generali di legittimità dell'azione legislativa (e non) di organi ed enti nazionali anche con riferimento a fattispecie interne non di “competenza” dell'Unione europea. Prassi, il cui rilievo sistematico – nel senso del suddetto obbligo di “conformazione” – è stato ulteriormente rafforzato dall'affermarsi di quella regola ermeneutica secondo la quale sussiste un dovere di interpretazione uniforme del diritto dell'Unione europea anche quando le relative disposizioni – e/o categorie o nozioni giuridiche – siano richiamate per fattispecie del genere⁷⁷. La Corte di Giustizia, infatti, chiamata a valutare la competenza dei relativi organi giurisdizionali ai sensi dell'attuale art. 267 TFUE con riferimento a queste ipotesi, ha ripetutamente affermato che è interesse dell'ordinamento dell'Unione evitare conflitti d'interpretazione e, pertanto, garantire l'interpretazione uniforme indipendentemente dal contesto nel quale le norme così ricostruite debbano essere applicate⁷⁸. Successivamente, la Corte di Giustizia ha utilizzato il medesimo principio per rendere più ampi i limiti alla propria competenza pregiudiziale affermando che non può escludersi il collega-

⁷⁷ Vedi, più estesamente in argomento, L. GAROFALO, *Le nuove tecniche interpretative ed il concorso “atipico” di valori giuridici provenienti da ordinamenti diversi*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, II, p. 1457 ss.

⁷⁸ Vedi, *inter alia*, Corte di Giustizia, 17 luglio 1997 in causa C-130/95, *Giloy*, in *Raccolta*, 1997, p. I-4291 ss. e spec. punto n. 28; Corte di Giustizia, 11 gennaio 2001 in causa C-1/99, *Kofisa Italia*, in *Raccolta*, 2001, p. I-207 ss. e spec. punto 32. Per ulteriori riferimenti giurisprudenziali, vedi, M. E. BARTOLONI, *Interpretazione di norme comunitarie al fine di accertare il significato di norme interne: in margine alla sentenza Adam*, in *RDI*, 2002, p. 143 ss.

mento tra l'interpretazione richiesta e l'oggetto della causa principale quando la nozione di diritto UE di cui si chiede l'interpretazione sia destinata ad applicarsi, nell'ambito del diritto nazionale, "... in condizioni diverse da quelle previste dalla disposizione comunitaria corrispondente ..."⁷⁹.

Con riferimento alla suddetta prassi legislativa potrebbe essere sufficiente ricordare il Decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, contenente il codice del processo amministrativo, ove, all'art. 1, si afferma che la giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi "... della Costituzione e del diritto europeo"⁸⁰. Ma si tratta di una prassi ancor più risalente nel tempo se si considera, tra i tanti documenti rilevanti, la legge 10 ottobre 1990 n. 287, per la tutela della concorrenza e del mercato, il cui articolo 1, dopo aver, al primo comma, accuratamente delimitato l'ambito di applicazione della legge al fine di evitare interferenze con la disciplina dell'Unione sulla concorrenza, al 4° comma, prevede che, comunque, l'interpretazione delle relative disposizioni nazionali sia effettuata sulla base dei principi "... dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza"⁸¹.

In materia ancora meno "comunitaria", deve essere ricordata la legge 11 febbraio 2005 n. 15 che ha sensibilmente modificato la legge 7 agosto 1990 n. 241 concernente norme generali sul procedimento amministrativo⁸². L'art. 1 della legge n. 241/1990, nell'attuale formulazione, prevede che l'attività amministrativa interna sia retta, tra l'altro, "... dai principi dell'ordinamento comunitario" così generalizzando una regola già introdotta, per l'azione amministrativa, in precedenti specifici strumenti legi-

⁷⁹ Corte di Giustizia, 11 ottobre 2001 in causa C-267/99, *Adam*, in *Raccolta*, 2001, p. I-7467 ss. L'inciso di cui nel testo è al punto 29. Difformi, sotto il profilo della competenza della Corte per l'assenza di un collegamento significativo "... tra la questione discussa nel giudizio principale e la norma comunitaria di cui si chiede l'interpretazione" (punti 22 ss.), sono state le conclusioni presentate nella causa anzidetta il 29 marzo 2001 dall'Avvocato generale Antonio Tizzano; vedile in *Raccolta*, 2001, p. I-7471 ss.

⁸⁰ In GURI n. 156 del 7 luglio 2010, suppl.ord.

Sarebbe interessante verificare se la dizione "diritto europeo" è stata utilizzata in ossequio ai nuovi assetti istituzionali successivi al Trattato di Lisbona del 2007 o se implica un riferimento più ampio che travalica il diritto dell'Unione europea per comprendervi, ad esempio, anche la Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Si tratta, comunque, di un problema estraneo all'economia del presente studio che, quindi, ci limitiamo a segnalare.

⁸¹ In GURI n. 240 del 13 ottobre 1990.

⁸² La legge 7 agosto 1990 n. 241, contenente "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi", è in GURI n. 192 del 18 agosto 1990. La legge 11 febbraio 2005 n. 15, contenente "modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990 n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa", è in GURI n. 42 del 21 febbraio 2005.

slativi⁸³. L'effetto normativo di tale richiamo è di operare una recezione dei princìpi comunitari in quella materia per renderli vincolanti anche rispetto a procedimenti amministrativi di integrale attribuzione nazionale⁸⁴.

6. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono risulta chiaro che, come abbiamo avuto modo altrove di rilevare⁸⁵, la dinamica dei rapporti tra diritto dell'Unione e diritto nazionale deve essere oggi studiata in un contesto sistematico profondamente rinnovato ove risultano superate alcune categorie giuridiche in passato comunemente utilizzate. Infatti, andando oltre il dibattito tra "monismo" e "dualismo" che pure ha avuto in passato indubbi meriti ricostruttivi⁸⁶, è evidente che devono considerarsi ormai ininfluenti alcune impostazioni in passato dominanti e, cioè, quelle impostazioni che gravitano ancora intorno al concetto di "adattamento" o, per la dottrina di diritto costituzionale, ancora intorno al concetto di gerarchia delle fonti di produzione normativa⁸⁷.

Ambedue queste impostazioni non sono in grado di consentire un'esatta comprensione dell'attuale stato dei rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto interno italiano perché il diritto dell'Unione europea vige ed è applicabile in Italia per effetto delle deleghe di sovranità effettuate dallo Stato italiano e delle conseguenti limitazioni introdotte ai poteri sovrani del medesimo Stato. D'altro canto, il primato del diritto dell'Unione sul diritto interno non deriva da una posizione gerarchicamente sovraordinata delle relative fonti nell'ambito del sistema nazionale

⁸³ Vedi, per riferimenti, V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa. Un primo commento alla legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241"*, in *ASTRID Rassegna*, anno 1, n. 4, 10 marzo 2005, visto in www.astrid-online.it/rassegna/10-3-2005, p. 3.

⁸⁴ V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, p. 2 ss. Sulle ragioni e sugli effetti di tale scelta di politica legislativa v. la Relazione della 1° Commissione permanente del Senato della Repubblica, rel. Bassanini, comunicata alla Presidenza l'11 marzo 2003, XIV legisl., n. 1281 - A, vista in www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Ddlcomm&leg=14&id=00064129.../12/aa

⁸⁵ L. GAROFALO, *Ordinamento dell'Unione europea ed ordinamento italiano cit.*, p. 261 ss,

⁸⁶ Il dibattito, soprattutto con riferimento agli aspetti più attuali, è correttamente ricostruito in E. CANNIZZARO, voce *Trattato internazionale (adattamento al)*, in *EdD*, vol. XLIV, p. 1394 ss. Rileva come lo stesso concetto di adattamento derivi da un concezione dualista e come, peraltro, la contrapposizione tra le due teorie si stia attenuando nella moderna vita di relazione internazionale L. SICO, voce *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale generale*, in *EdD. Aggiornamento*, vol. II, p. 32 ss. Più di recente vedi, sempre per una ricostruzione del suddetto dibattito, G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, p. 63 ss.

⁸⁷ Vedi, più analiticamente, A. RUGGIERI, *op. cit.*, p. 16 ss.

delle fonti di diritto – posizione che potrebbe essere riconosciuta solo ad altre fonti nazionali – ma costituisce l'effetto del fenomeno prima segnalato che, sul piano normativo, determina quella “ritrazione” dell'ordinamento nazionale, con conseguente non applicazione del medesimo diritto, ripetutamente affermata dalla nostra Corte costituzionale⁸⁸.

Né ci sembra che le perplessità manifestate da autorevole dottrina⁸⁹ in ordine all'efficacia per “forza propria” negli ordinamenti nazionali del diritto dell'Unione possa far pervenire a diverse conclusioni. È vero, infatti, che alla base dell'obbligatorietà del diritto dell'Unione ci sono i vincoli internazionali, costituiti dai Trattati istitutivi, assunti dallo Stato italiano con le modalità consuete; come è anche vero che i Trattati istitutivi sono trattati internazionali le cui disposizioni sono state “immesse” nel nostro ordinamento tramite i relativi ordini d'esecuzione. Ed è, altresì, vero che il diritto derivato dell'Unione assume vincolatività per tutti gli organi dello Stato italiano perché nel nostro ordinamento giuridico vige, per effetto dell'adattamento ai Trattati istitutivi, l'art. 288 TFUE. Ma, alla luce delle considerazioni fatte nei paragrafi precedenti, è difficile fermarsi a tali, pur corrette, constatazioni salvo che non si voglia ripensare complessivamente il concetto stesso di adattamento.

Se, invece, si attribuisce all'istituto dell'“adattamento” la funzione che gli è storicamente propria nel diritto internazionale non si può negare che, oggi, tale istituto non sia più in grado in inquadrare correttamente lo schema logico-giuridico che caratterizza i rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto nazionale. Infatti, almeno per quanto riguarda i rapporti tra ordinamento giuridico italiano e ordinamento dell'Unione, la caratterizzazione sistematica che hanno assunto detti rapporti alla luce dei principi consacrati negli articoli 11 e 117, 1° comma, Cost. e alla luce della loro ormai pacifica interpretazione nella giurisprudenza costituzionale induce a ritenere che, con tali disposizioni costituzionali, si sia voluto introdurre nel nostro ordinamento giuridico un regime “delimitativo-permissivo” e, cioè, un regime che ha la funzione di limitare le competenze sovrane dello Stato italiano a favore di quelle delegate all'Unione europea e, quindi, di “permettere” agli organi dell'Unione europea ed al diritto da essi prodotto di operare nell'ambito della *jurisdiction* dello Stato italiano.

In sostanza, il diritto dell'Unione europea rileva e spiega i suoi effetti, pur appartenendo ad un ordinamento giuridico diverso da quello nazionale, perché lo Stato italiano ha, appunto, delimitato i propri poteri sovrani delegandoli *in parte qua* all'Unione europea e ha, quindi, consentito

⁸⁸ Vedi, in argomento, M. VACCA, *La costruzione dell'ordinamento giuridico comunitario ed i Paesi membri*, Milano, 1996, p. 4 ss.

⁸⁹ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, 6° ediz., Padova, 2010, p. 218 ss.

che tale diritto operasse, quale ordinamento giuridico e nei limiti delle competenze delegate all'Unione, nell'ambito della sua *jurisdiction*. Il fatto poi che alcune norme di diritto dell'Unione siano state effettivamente inserite nell'ordinamento italiano per effetto dell'ordine d'esecuzione dei Trattati istitutivi e altre siano ugualmente vincolanti ma attraverso un percorso diverso non muta la prospettiva. Le disposizioni in materia presenti nell'ordinamento italiano per libera determinazione del nostro legislatore (ordinario e costituzionale) o in via d'adattamento a obblighi internazionali liberamente assunti dallo Stato italiano vanno interpretate sistematicamente alla luce dei principi consacrati negli articoli 11 e 117, 1° comma, Cost. e, quindi, costituiscono nel loro complesso null'altro che la base giuridica che consente, dal punto di vista nazionale, l'instaurazione e la concreta operatività del regime prima descritto.

Il superamento del concetto stesso di adattamento determina anche l'obsolescenza del principio di specialità quale canone ermeneutico diretto a garantire il primato del diritto UE⁹⁰. Tale canone ermeneutico, infatti, può essere utilizzato solo tra norme del medesimo ordinamento non tra norme di ordinamenti diversi pur in teorica concorrenza nella disciplina della medesima fattispecie; disciplina nella quale, come affermato dalla nostra Corte costituzionale, l'antinomia tra norma interna e norma dell'Unione europea costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità poiché investe la stessa applicabilità della norma interna⁹¹.

Da ciò consegue che la più corretta metodologia di approccio al suddetto schema logico-sistematico sia quella del "conflitto di leggi" la cui soluzione, peraltro, rispetto a quanto avviene nel diritto internazionale privato, è qui facilitata dalla posizione di primato riconosciuta al diritto dell'Unione europea con i noti effetti di "ritrazione" e "non applicazione" del diritto nazionale.

In ogni caso, gli approfondimenti effettuati in questo studio ci consentono di effettuare un ulteriore passo nella definizione dello schema logico-sistematico atto ad inquadrare correttamente lo stato attuale dei rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento dell'Unione europea così confermando alcune indicazioni, del tutto provvisorie, fornite in studi precedenti⁹². Il tutto, ovviamente, ferma restando ogni opportuna cautela determinata dalla già rilevata lentezza con la quale il suddetto schema logico-sistematico sta emergendo soprattutto nella nostra giurisprudenza costituzionale.

⁹⁰ M. VACCA, *op. cit.*, p. 108 ss.

⁹¹ Corte costituzionale, 13 luglio 2007 n. 284 cit

⁹² L. GAROFALO, *Ordinamento dell'Unione europea ed ordinamento italiano cit.*, p. 261 ss.

A tal proposito è utile ribadire una considerazione: la subalternità di un sistema di fonti di produzione normativa rispetto ad un altro sistema di fonti di produzione normativa è constatazione di per sé decisiva ai fini dell'individuazione del suddetto schema logico – sistematico anche se tale subalternità non è totale ma limitata alle materie di competenza dell'Unione europea e incontra un limite, a detta della Corte costituzionale⁹³, nel rispetto, da parte del diritto dell'Unione europea, dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano.

Infatti, da un lato, tale ultima limitazione non rileva con riferimento alla problematica qui analizzata poiché l'eventuale violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano non determina una sindacabilità dei singoli atti normativi comunitari ma una valutazione "... sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali"⁹⁴. Con ciò si esclude che i nostri principi fondamentali possano essere considerati un limite dell'attività normativa dell'Unione europea e, quindi, un condizionamento diretto di quel sistema di fonti.

Dall'altro lato, poi, il fatto che la subalternità delle fonti interne alle fonti dell'Unione europea sia limitata alle materie di competenza dell'Unione – per le quali le relative istituzioni devono operare nel rispetto dei principi di attribuzione e proporzionalità e, nelle materie di competenza concorrente, nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 5 TUE) – non fa venir meno la suddetta subalternità ma rileva sotto un diverso profilo. Tale circostanza, infatti, implicando solo cessioni parziali di sovranità all'Unione europea – e, per di più, condizionate dall'operare dei principi anzidetti – mantiene strutturalmente inalterata la *plenitudo potestatis*⁹⁵ degli Stati membri nelle materie non oggetto di cessioni e/o deleghe di sovranità e, di conseguenza, esclude solo che, *rebus sic stantibus*, il processo d'integrazione europea possa essere considerato come costituente un'entità federale che abbia assorbito e sostituito la personalità "sovrana" degli Stati membri.

Per il resto il quadro inizia ad essere sufficientemente chiaro. Quando si opera in un contesto nel quale un ordinamento giuridico diverso da quello nazionale viene utilizzato quale elemento di unificazione dell'or-

⁹³ A partire da Corte Costituzionale, 27 dicembre 1973 n. 183, in V. STARACE e C. DECARO, *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale*, Napoli, 1977, p. 364 ss. Sull'argomento, in generale, U. DRAETTA, *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento italiano: un contrasto non più solo teorico*, in L. DANIELE (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea* cit., p. 281 ss.

⁹⁴ Corte Costituzionale, 27 dicembre 1973 n. 183 cit. In argomento, U. VILLANI, *I "controlimiti"* cit., p. 1304 ss.

⁹⁵ Potestà, peraltro, in Italia limitata dal fatto che i vincoli posti dall'ordinamento "comunitario" costituiscono un limite per l'intera attività legislativa nazionale ai sensi dell'art. 117, 1° comma, Cost.

dinamento nazionale individuando in quell'ordinamento diverso un limite generale ai poteri sovrani dei vari organi ed enti dello Stato; quando, in sostanza, si limitano tutti i poteri sovrani dello Stato per consentire a quell'ordinamento diverso di operare liberamente nell'ambito della *jurisdiction* nazionale, la conclusione appare obbligata. Siamo in presenza di un sistema di fonti subordinato ad altro sistema di fonti e siamo in presenza – per effetto anche della subordinazione degli organi costituzionali nazionali a quelli dell'Unione europea nelle materie delegate a quest'ultima – di un'evidente subordinazione dell'intero ordinamento giuridico interno a quello dell'Unione europea. Le ulteriori conseguenze di queste constatazioni – già, seppur parzialmente, indicate nelle pagine che precedono – sono di tutta evidenza.