



Le “clausole europee” degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. alla luce della sentenza n. 125 del 2025 della Corte costituzionale

di Nicola Lupo*

9 aprile 2026

Abstract: Il contributo analizza il ruolo svolto dalle “limitazioni di sovranità” di cui all’art. 11 Cost., anche in rapporto alle previsioni contenute in altre, più specifiche, “clausole europee” inserite nella costituzione italiana. In particolare, prende in considerazione la giurisprudenza costituzionale intervenuta cioè nella seconda metà del 2024 e nel 2025, relativamente alla collocazione del diritto dell’Unione europea nell’ordinamento italiano, specie riguardo ai rapporti reciproci tra i due parametri costituzionali di cui all’art. 11 e l’art. 117, primo comma, Cost. Richiama poi l’importante obiter dictum sull’identità costituzionale repubblicana e sui principi supremi dell’ordinamento come limiti alla revisione costituzionale contenuto nella sentenza n. 125 del 2025 della Corte costituzionale, sostenendo che esso offra un’utile chiave di (ri)lettura del rapporto tra la “super clausola europea” di carattere generale, di cui all’art. 11 Cost., e le “clausole europee” più specifiche inserite, con leggi di revisione costituzionale, negli artt. 117, primo comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. Nella parte conclusiva si rileva come questo inquadramento rafforzi la tesi per cui l’adesione all’Unione europea sia parte dell’identità costituzionale italiana e non possa perciò venire meno neanche attraverso leggi di revisione costituzionale.

The "European clauses" of art. 11 and 117, first paragraph, of the Constitution. in light of the Constitutional Court's judgement no. 125 of 2025

The article analyzes the role played by the "limitations of sovereignty" referred to in art. 11 of the Constitution, also in relation to the provisions contained in other, more specific, "European clauses" included in the Italian constitution. In particular, it takes into consideration the constitutional case-law that occurred in the second half of 2024 and 2025, relating to the placement of European Union law in the Italian legal system, especially with regard to the reciprocal relationships between the two constitutional parameters referred to in art. 11 and art. 117, first paragraph, of the Constitution. It then recalls the important obiter dictum on the republican constitutional identity and on the supreme principles of the legal system as limits to constitutional amendments contained in judgment no. 125 of 2025 of the Constitutional Court, arguing that it offers a useful key to (re)reading the relationship between the "European super clause" of a general nature, referred to in art. 11 of the Constitution, and the more specific "European clauses" inserted, by constitutional amendments, in art. 117, first paragraph, 97, first paragraph, and 119, first paragraph, of the Constitution. In the concluding part, it is noted that this framework reinforces the thesis that European Union membership is part of the Italian constitutional identity and therefore cannot be overcome even through constitutional amendments.

Sommario: 1. Premessa; - 2. Due equivoci sull’ambito di applicazione delle “limitazioni di sovranità” di cui all’art. 11 Cost.; - 3. La “super clausola europea” di cui all’art. 11 Cost. e le “clausole europee” più specifiche, introdotte dopo il referendum consultivo del 1989; - 4. Le ipotesi di revisione dell’art. 11 Cost. e delle altre “clausole europee”; - 5. L’art. 11 Cost. e le altre “clausole europee” alla luce della sentenza n.

* Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nella LUISS Guido Carli di Roma. Il contributo è destinato agli Scritti in onore di Lorenzo Chieffi. Contributo sottoposto a *double blind peer review*.



125 del 2025, sulla "pietrificazione" dei principi che definiscono l'identità costituzionale; - 6. I successivi chiarimenti sugli artt. 11 e 117, primo comma, come parametri del giudizio di legittimità costituzionale; - 7. Conclusioni. L'adesione all'Unione europea come parte dell'identità costituzionale italiana.

1. Premessa

In più occasioni ho avuto modo di riflettere su alcuni dei molteplici contenuti, tutti di fondamentale rilievo, presenti nell'art. 11 Cost. E l'ho sempre fatto sulla scorta delle importanti e acute analisi svolte da Lorenzo Chieffi, sia nel suo studio monografico¹, sia nell'utilissima voce del *Commentario alla Costituzione*, scritta assieme a Marta Cartabia e uscita nel 2006². Si tratta infatti di studi che hanno marcato una fase per più versi nuova negli approcci a tale disposizione, anche sull'onda delle sollecitazioni derivanti dal crollo del muro di Berlino e dal ridisegno degli equilibri geopolitici che vi ha fatto seguito: questo diverso contesto ha sollecitato originali riletture del principio pacifista e del principio internazionalista, i quali trovano proprio in quell'articolo, com'è noto, la loro affermazione più significativa nell'ambito della Costituzione repubblicana. Un articolo che è stato spesso oggetto, specie da parte di alcuni dei protagonisti della politica estera italiana e di una parte del corpo diplomatico, di interpretazioni riduzionistiche, volte a farne una mera dichiarazione politico-programmatica, pressoché priva di contenuti giuridicamente vincolanti. Nei confronti di queste interpretazioni riduzionistiche Chieffi usa parole al tempo stesso dure e convincenti³, al fine di riconoscere alle disposizioni di principio contenute in tale articolo – e dunque ai valori a cui esso si riconnette, a partire dalla pace – il rilievo che meritano, onde collocarle nel ristretto novero di quelle idonee a essere qualificate come principi supremi dell'ordinamento repubblicano, e di rappresentare perciò limiti alla revisione costituzionale⁴.

Anche grazie ai suoi studi abbiamo potuto comprendere meglio, perciò, il ruolo che l'art. 11 Cost. ha rivestito nella storia repubblicana e il peso che ha esercitato il richiamo alle "limitazioni di sovranità" ivi prefigurate. Un'evocazione, questa della sovranità, che è presente, oltre che in questo articolo, soltanto nell'art. 1 e nell'art. 7 della carta fondamentale, e che in effetti ha svelato, nel corso dei decenni, tutte le sue potenzialità. Basti pensare che è appunto in attuazione di tali "limitazioni di sovranità" che ha potuto

¹ Il riferimento è a L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Liguori, Napoli, 1990.

² Cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 263-305.

³ Cfr. L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, cit., p. 73 s.

⁴ Cfr. L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, cit., p. 61 s. Nel medesimo senso cfr., tra gli altri, L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 157 s., spec. 163, e M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 2010, spec. p. 81 s.



manifestarsi l'influenza dell'Unione europea e del suo diritto: le fonti del diritto dell'Unione europea, infatti, proprio in virtù dell'art. 11 Cost., letto come implicita ma assai ampia "clausola europea"⁵, come "chiave di volta" nei rapporti tra ordinamenti⁶, hanno fatto e continuano tuttora a fare ingresso nell'ordinamento costituzionale italiano con un rango equiparabile a quello delle fonti costituzionali.

Ebbene, a seconda di come si interpreti la formula delle "limitazioni di sovranità", le tante deroghe e trasformazioni del significato delle disposizioni della Costituzione italiana che l'Unione europea ha comportato nell'arco di un settantennio possono essere viste come altrettante "modifiche tacite" alla Costituzione repubblicana, in attuazione/sviluppo di un suo principio fondamentale⁷; ovvero, all'esatto opposto, come i frutti di una "rinuncia" alla sovranità, incompatibile con il disegno della Costituzione repubblicana⁸.

In questa occasione, provo a tornare ulteriormente sul tema, ovviamente in modo sintetico, sollecitato in ciò da due elementi nuovi. Da un lato, dalla giurisprudenza costituzionale più recente, intervenuta cioè nella seconda metà del 2024 e nel 2025, relativamente alla collocazione del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano,

⁵ Sul punto cfr., tra gli altri, M. CLAES, *Le "clausole europee" nelle Costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 2, p. 283 s.; L.F.M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ, J.H. REESTMAN, *National Constitutional Avenues for further EU Integration. Study*, European Parliament, Brussels, 2014; A. Albi, S. BARDUTZKY (EDS.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*, Asser-Springer Open, The Hague-Berlin, 2019; A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, in www.costituzionalismo.it, 2019, n. 3, pp. 1-41; N. LUPO, *Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in www.federalismi.it, 2022, n. 4, pp. 483-500; Y.M. CITINO, *European Membership Clauses and Constitutional Hurdles to Withdrawal*, in *European Journal of Law Reform*, 2022, n. 2, pp. 195-217; A. NICOTINA, P. POPELIER, P. BURSENS (eds.), *EU Law and National Constitutions. The Constitutional Dynamics of Multi-Level Governance*, Routledge, Abington, 2024.

⁶ Cfr., N. LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, pp. 379-419. Sulla centralità dell'art. 11 Cost. cfr. anche R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, n. 3, 5 s.; A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione "europea": 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, 2018, n. 2287, p. 40-47; e Y.M. Citino, *L'art. 11 della Costituzione come fondamento dell'integrazione europea dal '48 ad oggi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, pp. 271-307.

⁷ Cfr., tra i tanti: S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il mulino, Bologna, 2004, spec. 298 s.; N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Conclusion: 'Silent' Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, Hart, Oxford, 2016, p. 317 s., spec. p. 320 s.; A. RUGGERI, *Le modifiche tacite della Costituzione, settant'anni dopo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, n. 2, pp. 1-26, spec. 19 s.; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 20, pp. 2-27, spec. 5 s.; A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione "europea"*, cit., p. 41 s.; F. Severa, *Il fatto dell'integrazione. Trasformazioni costituzionali nello spazio giuridico europeo*, Giappichelli, Torino, 2025, spec. p. 237 s.

⁸ Così M. ESPOSITO, *(Dis)Unione Europea. Dal miraggio di una federazione perequativa al consolidamento di una egemonia dei "più uguali" (in margine alla sentenza del BVerfG 5 maggio 2020)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, spec. p. 102 s. Ma in senso non dissimile cfr. anche, tra gli altri, F. Salmoni, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 1, pp. 51-106, spec. 75 s. (secondo cui per effetto del vincolo esterno "la nostra sovranità non è soltanto limitata come vorrebbe l'art. 11 Cost., ma è, di fatto e di diritto, ceduta, a soggetti estranei al nostro ordinamento giuridico").



specie riguardo ai rapporti reciproci tra i due parametri costituzionali utilizzabili, e in pratica variamente utilizzati: ossia l'art. 11 e l'art. 117, primo comma, Cost. Dall'altro, dal lungo e importante *obiter dictum* sull'identità costituzionale repubblicana e sui principi supremi dell'ordinamento come limiti alla revisione costituzionale contenuto nella sentenza n. 125 del 2025 della Corte costituzionale, il quale a mio avviso offre – tra l'altro e pur senza farvi esplicito riferimento – un'utile chiave di (ri)lettura del rapporto tra la “super clausola europea” di carattere generale, di cui all'art. 11 Cost., e le “clausole europee” più specifiche inserite in Costituzione dal 2001 in avanti mediante successive leggi di revisione costituzionale, a partire da quelle di cui agli artt. 117, primo comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

2. Due equivoci sull'ambito di applicazione delle “limitazioni di sovranità” di cui all'art. 11 Cost.

In merito all'art. 11 Cost. mi pare opportuno anzitutto sgombrare il campo da due errori storico-fattuali, che continuano purtroppo a trovare spazio: invero, più nella polemica politica che negli studi dei costituzionalisti⁹.

Il primo errore è quello secondo cui tale disposizione sarebbe stata concepita e approvata solo con riferimento alle Nazioni Unite, per cui l'inclusione all'interno di tale articolo dei processi di integrazione europea, e dei relativi Trattati, e poi delle norme di diritto derivato, sarebbe il frutto di una successiva – e, potenzialmente, impropria – estensione del suo ambito originario di applicazione.

I lavori preparatori in Assemblea Costituente, ben ricostruiti appunto dagli studi di Chieffi¹⁰, sono piuttosto espliciti in senso opposto. Benché nel 1947 non fosse ancora chiaro quali forme avrebbero assunto i processi di integrazione in seno al continente europeo, è evidente la volontà dei costituenti di includere tali processi sotto il cappello, lasciato volutamente ampio, di tale principio fondamentale. In altre parole, “la mancanza di riferimenti testuali all'unificazione europea non ebbe mai il sapore di una chiusura verso i progetti di integrazione che nel frattempo andavano maturando”¹¹: per cui il mancato specifico richiamo dell'integrazione europea in tale disposizione si deve solo al

⁹ *Amplius*, N. LUPO, *La “super clausola europea” contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di “Italexit” con i principi supremi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2 (*special issue su Unione Europea: Uscire, rimanere, ritornare*, a cura di F. Balaguer Callejon), pp. 211-240, spec. 215 s.

¹⁰ Cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 266 s., e, più analiticamente, L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storicizzazione ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2023, n. 1, pp. 1-21. Per un'acuta lettura integrata tra le vicende costituenti e quelle internazionali che si verificavano in quegli stessi giorni, cfr. L. GIANNITI, *I costituenti e l'Europa*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 16, p. 2 s., nonché, più ampiamente, G. LEVI, *L'europeismo ai tempi dell'Assemblea Costituente*, Cedam, Padova, 2020, spec. p. 83 s.

¹¹ Così M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 267.



timore di pregiudicare, e di prefigurare nel testo costituzionale, irrigidendoli perciò per il futuro, i delicati equilibri internazionali dell'epoca, allora non del tutto definiti.

Il secondo errore è quello di attribuire esclusivamente alla giurisprudenza della Corte costituzionale, dal 1964 in avanti, l'idea, e la volontà, di "agganciare" all'art. 11 Cost. la legge ordinaria contenente l'autorizzazione alla ratifica e le norme di esecuzione dei Trattati fondativi delle Comunità europee, così come le leggi che hanno compiuto le medesime operazioni con riferimento ai successivi Trattati modificativi.

Al contrario, nei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di autorizzazione ed esecuzione del Trattato CECA viene in più occasioni esplicitata l'opzione nel senso di fare riferimento alle "limitazioni di sovranità" previste dall'art. 11 Cost.¹². La giurisprudenza costituzionale, perciò, dagli anni '60 ad oggi, non ha fatto altro che confermare *a posteriori*, perfezionare sul piano giuridico e poi portare sino alle sue ultime conseguenze il riferimento a questo "aggancio" costituzionale del processo di integrazione europea. Un "aggancio" decisivo, com'è noto, perché sono proprio le "limitazioni di sovranità" lì prefigurate a permettere ai Trattati e alle fonti di diritto derivato dell'Unione europea di entrare nell'ordinamento costituzionale italiano in posizione privilegiata, consentendo agli uni e alle altre, perciò, di essere per più versi sostanzialmente equiparate alle fonti di rango costituzionale.

Ovviamente, le tappe dell'evoluzione giurisprudenziale della Corte costituzionale possono essere – e sono invero state, nei loro variegati sviluppi, nell'arco ormai di un sessantennio – oggetto di critica più o meno accesa e radicale da parte dei loro annotatori e della dottrina in generale, ma l'aggancio all'art. 11 Cost. del rapporto tra gli ordinamenti rappresenta una pietra fondante della Costituzione repubblicana "vivente", che ha guidato l'evoluzione dell'intero ordinamento dagli anni '50 ad oggi.

3. La "super clausola europea" di cui all'art. 11 Cost. e le "clausole europee" più specifiche, introdotte dopo il referendum consultivo del 1989

Il riferimento all'art. 11 Cost. come "super clausola europea", implicita ma assai ampia, è dunque risultato indispensabile sin dall'inizio del processo di integrazione al fine di consentire alle norme europee di incidere nel nostro ordinamento. Un'opzione compiuta dal Governo e dal Parlamento, i quali hanno così inteso rispondere al dato politico-parlamentare, che ha caratterizzato i primi due decenni della Repubblica, dell'insussistenza di una maggioranza a favore dell'integrazione europea superiore ai due terzi dei componenti, alla Camera come al Senato. Era quella, infatti, la maggioranza parlamentare necessaria, sia nel 1953 sia nel 1958, per approvare una legge costituzionale,

¹² Cfr. soprattutto la relazione del sen. Stefano Jacini in A.S., I legislatura, res. sten., 15 marzo 1952, p. 31754 s., l'intervento del Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi (ivi, p. 31782 s.) e, alla Camera, la relazione dei deputati Gaspare Ambrosini e Gioacchino Quarello in A.C., I legislatura, n. 2603-A, 26 maggio 1952, p. 6 s.



in una fase in cui – com'è noto – la legge ordinaria per l'attuazione dei referendum (la legge n. 352 del 1970), non era ancora stata discussa né tanto meno approvata; e dunque il procedimento di revisione costituzionale previsto in via subordinata dall'art. 138 Cost., caratterizzato dall'approvazione a maggioranza assoluta da parte delle due Camere e dalla possibile richiesta di un referendum costituzionale, non era in quella fase in alcun modo praticabile.

Questo elemento prettamente politico-parlamentare è il presupposto – implicito, ma chiarissimo – della scelta di procedere all'esecuzione dei Trattati europei con legge ordinaria, come si è detto “agganciata” all'art. 11 Cost. Un'opzione poi confermata, com'è noto, dalla giurisprudenza costituzionale. Nel corso del suo celebre “cammino comunitario”¹³, appunto in nome delle “limitazioni di sovranità” di cui all'art. 11 Cost., la Corte costituzionale – in costante, ma indiretto “dialogo” con la Corte di giustizia di Lussemburgo – ha riconosciuto in un primo momento che “quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria” (sentenza n. 14 del 1964); poi che le norme comunitarie devono avere “piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento” (sentenza n. 183 del 1973); e infine che le disposizioni europee, “le quali soddisfano i requisiti dell'immediata applicabilità devono [...] entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato” (sentenza n. 170 del 1984)¹⁴. Anche le successive svolte di tale tormentato percorso, pur ritoccando e ad avviso di alcuni sovvertendo qualche contenuto della sentenza da ultimo richiamata, non hanno mai abbandonato tale riferimento all'art. 11 Cost.¹⁵.

¹³ Secondo la indovinata e fortunata formula dovuta a P. Barile, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 2405 s.

¹⁴ Queste pronunce sono state oggetto di numerose e attente analisi: cfr., per tutti, M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, spec. p. 95 s., F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1995, spec. p. 57 s. e G. COCCO, *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, n. 1, p. 641 s., spec. 665 s. Più di recente cfr. F. Viganò, *Quel che resta di Granital*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2025, n. 1, pp. 223-265, e A. Ruggeri, *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno (valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, spec. p. 123 s.

¹⁵ Ci si limita, per il momento, a richiamare le riflessioni collettive raccolte in occasione del quarantesimo anniversario della sentenza n. 170 del 1984 (c.d. Granital): in *Giurisprudenza costituzionale* (n. 6 del 2024; nn. 1 e 2 del 2025); in *Rivista del contenzioso europeo* (fascicolo speciale a cura di C. Amalfitano e S. Barbieri, su *Da Granital al “tono costituzionale”: l'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto UE*, oggi, 4 settembre 2025: <https://europeanlitigation.eu/category/segnalazioni/fascicolo-speciale/>) e in *Eurojus.it* (fascicolo speciale a cura di V. Capuano e C. Schepisi, su *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le corti: quali nuovi equilibri?*, settembre 2025: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/FASCICOLO-PRIMATO-definitivo.pdf>). Cfr. altresì C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il*



Perché l'integrazione europea e le sue istituzioni apparissero esplicitamente in Costituzione sono dovuti passare parecchi decenni, nei quali prima il partito socialista e poi il partito comunista italiani hanno mutato il loro atteggiamento, evolvendo, da oppositori delle Comunità europee, in sostenitori del loro sviluppo in chiave federale. Un primo segnale in tal senso è arrivato con l'astensione dei socialisti sulla legge di ratifica ed esecuzione dei trattati CEE e Euratom¹⁶. Nell'arco di un paio di decenni, da una netta ostilità all'integrazione europea, vista come prosecuzione del piano Marshall e come accentuazione della divisione del mondo in due blocchi, il partito socialista e successivamente, dagli anni '70, anche il partito comunista sono giunti non solo ad accettare, ma financo a farsi alfieri convinti dell'integrazione europea¹⁷.

Negli anni '80 il mutamento in questione può dirsi compiuto, e si è perfezionato proprio alla vigilia della caduta del muro di Berlino. Sul piano istituzionale il momento in cui esso viene sancito è rappresentato dal referendum consultivo del 1989 (previsto dalla legge costituzionale n. 2 del 1989). Quest'ultimo referendum, infatti, al di là dei suoi effetti giuridicamente pressoché nulli¹⁸, ha segnato in misura evidente, sul piano politico, l'esistenza di un amplissimo consenso politico e parlamentare a supporto del processo di integrazione europea (e della sua democratizzazione, avviata 10 anni prima, con l'elezione diretta del Parlamento europeo).

diritto giurisprudenziale, BUP, Bologna 2020; e D. GALLO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Dual preliminary through national, EU and comparative case law*, in *Italian Journal of Public Law*, 2023, n. 2.

¹⁶ Cfr. A.C., II legislatura, res. sten., 30 luglio 1957, p.m., p. 34840: legge 14 ottobre 1957, n. 1203 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi internazionali, firmati a Roma il 25 marzo 1957: a) Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica ed Atti allegati; b) Trattato che istituisce la Comunità economica europea ed Atti allegati; c) Convenzione relativa ad alcune istituzioni comuni alle Comunità europee).

¹⁷ Cfr., tra gli altri, R. Walker, *Dal confronto al consenso. I partiti politici italiani e l'integrazione europea*, Il mulino, Bologna, 1976, spec. p. 45 s.; M. MAGGIORANI, *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea (1957-1969)*, Carocci, Roma, 1998, spec. p. 17 s.; V. GUIZZI, *Il difficile rapporto del Parlamento italiano con la Comunità europea*, in V. GUIZZI (a cura di), *L'Europa in Parlamento (1948-1979)*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. V s., spec. XIII s., e, anche in chiave comparata, D. SASSOON, *La sinistra, l'Europa, il PCI*, in R. GUALTIERI (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana (1943-1991)*, Carocci, Roma, 2001, p. 223 s.

¹⁸ Sul referendum consultivo del 1989 (previsto dalla legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2), la dottrina costituzionalistica dell'epoca espresse opinioni perlopiù assai critiche: ad esempio, esprimendo dubbi sull'utilità del referendum e sulla stessa intelligibilità del quesito, B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Politica del diritto*, 1989, n. 2, p. 319 s. Parla addirittura di un "simulacro di consultazione popolare" M. L[UCIANI], *Presentazione*, ivi, 1994, n. 2, p. 183. Sottolinea come si sia trattato di un "non-sense" politico, pur classificandolo tra i "referendum su poteri sovrani", A. Baldassarre, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 2, p. 235 s., spec. 256 s. Lo qualifica come "risibile" G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 198. Per una ricostruzione in chiave storica cfr. G. Kreis, *Why Italy Was for Europe: On the History of the 1989 Advisory Referendum*, Schwabe Verlag, Basel, 2020. Cfr. anche R. BIN, *L'art. 11 Cost.: la forza del testo e la volubilità dei desideri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, pp. 241-250, spec. 244 (per il quale si trattò di un plebiscito).



Ebbene, proprio l'entità di questo consenso nell'opinione pubblica e nelle due Camere ha consentito prima di riflettere, anche in sedi politico-istituzionali, circa l'opportunità di inserire "clausole europee" più esplicite e più specifiche dell'art. 11 Cost.; e poi di inserire nella carta fondamentale, attraverso una serie di interventi di revisione costituzionale, tutti non a caso successivi a quel referendum, molteplici riferimenti espliciti all'Unione europea e alle sue istituzioni¹⁹. Riferimenti perlopiù leggibili come "clausole europee" settoriali, le quali hanno reso maggiormente evidenti le limitazioni e i condizionamenti che l'essere uno Stato membro dell'Unione comporta sulla funzione legislativa (dello Stato e delle Regioni), su quella amministrativa (di tutti i pubblici poteri) e sulla finanza pubblica (anzitutto con riguardo all'autonomia finanziaria regionale e locale)²⁰.

4. Le ipotesi di revisione dell'art. 11 Cost. e delle altre "clausole europee"

In Parlamento si sono a più riprese ipotizzate – in particolare, all'indomani della firma del Trattato di Maastricht²¹, e poi soprattutto in occasione dei lavori della Commissione D'Alema, operante nella XIII legislatura (1996-2001)²² – revisioni costituzionali destinate ad incidere proprio sull'art. 11 Cost., allo scopo di definire con maggior precisione i contenuti delle limitazioni di sovranità ammissibili e altresì di prevedere, sul modello di quanto stabilito da altri ordinamenti, procedure aggravate con maggioranze parlamentari più elevate per dare luogo ad ulteriori significativi passaggi dell'integrazione europea.

Tali proposte, comunque, pur viste con favore da autorevole dottrina²³, non sono mai andate particolarmente avanti. Così come sono tramontate, pressoché sul nascere, le ipotesi di revisioni costituzionali, prospettate nella seconda parte della XVIII legislatura

¹⁹ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Origine ed effetti delle recenti «clausole europee» introdotte in Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, pp. 309-332, spec. 312 s.

²⁰ In particolare, non deve sorprendere che le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 nel nuovo Titolo V della Costituzione sono in più casi state ritenute idonee ad incidere significativamente anche sulle altre parti della Costituzione, non limitando i loro effetti ai soli poteri di Regioni ed enti locali.

²¹ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Il parlamento italiano in uno degli snodi cruciali dell'integrazione europea: la ratifica del Trattato di Maastricht*, in *Instytut. Rivista di storia delle istituzioni europee e internazionali*, 2022, n. 2, pp. 5-32, spec. 10 s.

²² Per un esame dell'apposito nuovo Titolo che sarebbe stato inserito in Costituzione cfr., analiticamente, R. Miccù, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea (artt. 114, 115 e 116)*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), pp. 697-749, nonché, in forma più sintetica, M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il mulino, Bologna, 2000, p. 137 s.

²³ Richiama alcune voci, tra cui quelle di Marta Cartabia, Livio Paladin, e Paolo De Ioanna, P. Faraguna, *Le ipotesi di riforma dell'art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, pp. 251-269, spec. 256 s. In chiave prevalentemente critica cfr. F. SORRENTINO, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 315 s., e P. CARETTI, *Treaty-making Power e integrazione europea*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998, pp. 97-116, spec. 104 s.



(2018-2022), volte a rimuovere, totalmente o parzialmente, le “clausole europee” settoriali che si sono viste essere state inserite nella Costituzione italiana negli ultimi venticinque anni²⁴.

Sia l'intangibilità sul piano politico dell'art. 11 Cost., recentemente ribadita per effetto del tramonto delle sue ipotizzate revisioni, sia le ulteriori “clausole europee” introdotte in Costituzione mi paiono convergere nella direzione di fondo volta a confermare la validità della scelta iniziale alla base del percorso evolutivo intrapreso dalla Costituzione italiana nel senso dell'apertura dell'ordinamento costituzionale all'integrazione europea. E anche nel chiarire che l'opzione originaria quanto al rapporto tra gli ordinamenti resta tuttora quella compiuta, sul piano generale, dall'art. 11 Cost.: nel senso della piena apertura all'integrazione europea e alle organizzazioni internazionali; sempreché – si intende – l'una e le altre siano effettivamente dirette a perseguire la pace e la giustizia tra le nazioni²⁵.

Ferma restando questa opzione originaria e fondamentale, discendente direttamente dall'art. 11 Cost., le clausole successive, di natura più settoriale e specifica, relative all'esercizio della potestà legislativa statale e regionale (art. 117, primo comma, Cost., come riscritto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), al vincolo dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico nell'organizzazione e nell'attività delle pubbliche amministrazioni (art. 97, primo comma, Cost., come aggiunto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012) e all'applicazione del medesimo vincolo come limite all'autonomia finanziaria regionale e locale (art. 119, primo comma, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), servono tutte a completare e precisare quell'opzione, con riferimento alle funzioni pubbliche maggiormente delicate ed importanti.

5. L'art. 11 Cost. e le altre “clausole europee” alla luce della sentenza n. 125 del 2025, sulla “pietrificazione” dei principi che definiscono l'identità costituzionale

Quella che si è appena delineata mi pare una lettura che può ritenersi complessivamente in linea anche con gli ultimi esiti della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra la carta fondamentale e le leggi di revisione costituzionale, in particolare laddove la Corte ha ribadito e precisato il celebre passaggio sui principi supremi dell'ordinamento

²⁴ Per una loro analisi critica cfr. L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle «clausole europee» dalla Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2018, n. 3, pp. 1-14; Y.M. CITINO, *I tentativi di revisione delle modalità di partecipazione dell'Italia all'Unione europea nella XVIII legislatura: un bilancio costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3, p. 162-186 e P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell'art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, cit., p. 263 s. Tendono invece a sottovalutare gli effetti di queste ipotizzate revisioni costituzionali M. Dani, A. Guazzarotti, *Quel pasticciaccio brutto della riforma degli artt. 11 e 117 Cost.*, in www.lacostituzione.info, 14 agosto 2022.

²⁵ Il punto è sottolineato in particolare da M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., spec. p. 84 s.



costituzionale come limiti alla revisione costituzionale contenuto nella sentenza n. 1146 del 1988²⁶.

Come ha chiarito la sentenza n. 125 del 2025, con affermazioni che paiono di valore generale anche se originate dagli emendamenti agli artt. 9 e 111 Cost. derivanti – rispettivamente – dalla legge cost. n. 1 del 2022 e dalla legge cost. n. 2 del 1999 (e con riguardo agli effetti determinati da questi emendamenti costituzionali su un'annosa vicenda in tema di commissari agli usi civici), le leggi di revisione costituzionale sono subordinate ai principi supremi, ossia ai principi che definiscono, “una volta per tutte”, l'identità costituzionale italiana. Per usare le parole della Corte nella sentenza succitata, “l'identità della Costituzione è pertanto definita, nel suo ‘contenuto essenziale’, una volta per tutte dalla Costituzione stessa, senza che le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ancorché libere di innovare anche significativamente le previsioni costituzionali, possano in alcun modo legittimamente scalfirla o alterarla, tant'è vero che, qualora fossero in contrasto con l'insieme delimitato dei principi fondamentali (supremi), sarebbero costituzionalmente illegittime”²⁷.

Si tratta di un'affermazione che, ovviamente, finisce per sminuire in modo significativo il peso delle revisioni costituzionali, passate e future e, in qualche modo, per “pietrificare” il contenuto originario della carta repubblicana, nella parte in cui sia ritenuto “essenziale” dai suoi interpreti²⁸: definendone perciò quella che viene chiamata – fors'anche sulla scorta dell'art. 4, par. 2, TUE, che com'è noto tutela l'identità nazionale degli Stati membri, “insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale”²⁹ – la sua

²⁶ Sul cui rilievo, anche riguardo alle sovrapposizioni con la categoria dei “controlimiti”, cfr., per tutti, M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, cit., p. 141 s., e P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015. e C. PINELLI, *Controlimiti e principi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, n. 1, p. 491-499.

²⁷ Così i parr. 5.2.1 e 5.2.2 del *Considerato* in diritto della sentenza n. 125 del 2025. Si noti che, al fine di giustificare tale affermazione, la Corte ha fatto ricorso – al pari di quanto accaduto nella sentenza n. 1146 del 1988 e, ancor prima, nella celeberrima *Marbury v. Madison* (1803) della US Supreme Court, alla quale com'è noto si fa risalire la genesi del *judicial review of legislation* – ad un argomento *per absurdum*: se a una legge costituzionale o di revisione costituzionale fosse consentito alterare l'identità della Costituzione repubblicana, “essa introdurrebbe un nuovo limite alle successive leggi di revisione costituzionale, ponendosi come condizione della loro legittimità pur essendo pariordinata. Sennonché, il regime delle condizioni di legittimità delle fonti di rango costituzionale è definito direttamente dalla Costituzione e non è nella loro libera disponibilità: eccezione fatta per la Costituzione, nessuna fonte può essere ministra del proprio regime normativo (della propria “forza” e del proprio “valore”), che dipende sempre dalla fonte di rango superiore”.

²⁸ Proprio sul ruolo così assegnato agli interpreti dei principi supremi, a partire dalla stessa Corte costituzionale, si incentra infatti la critica a tale sentenza mossa da S. BARTOLE, *Interpretazioni e innovazioni dei limiti alla revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 4, pp. 959-962. Cfr. anche, sempre criticamente, G. REPETTO, *La Corte può avere una teoria della Costituzione?*, in corso di pubblicazione in *Giurisprudenza costituzionale*, 2025.

²⁹ Sull'identità costituzionale (per alcuni, nozione da tenere distinta dall'identità nazionale) tutelata dall'art. 4, par. 2, TUE, la letteratura è cospicua: cfr., tra gli altri, con varietà di posizioni, E. CLOOTS, *National Identity in EU Law*, OUP, Oxford, 2015; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto*



“identità”. ”, Secondo la Corte, infatti, la “identità della Costituzione” non può essere alterata per effetto di successivi interventi di revisione costituzionale approvati ex art. 138 Cost. Non a caso, la Corte ha fatto uso di un verbo che in genere si impiega con riferimento a sculture o comunque a lavori sulla pietra, e ha richiamato, appunto, la necessità che le leggi costituzionali non “scalfiscano” l’identità della Costituzione repubblicana.

Nel caso dei rapporti della Costituzione italiana con l’Unione europea è chiaro che il principio supremo, di natura identitaria, è da ritenersi appunto quello contenuto nell’art. 11 Cost.: un principio poi completato e precisato, come si diceva, in alcune delle sue più importanti ricadute, da quel legislatore costituzionale che non era intervenuto “a monte”, per autorizzare la ratifica e dare esecuzione ai Trattati istitutivi delle Comunità europee, ma che è stato chiamato “a valle”, negli ultimi tre decenni, ad esplicitare, in piena continuità con quel principio supremo, alcune delle più significative conseguenze che i Trattati istitutivi, e le loro successive numerose e cospicue modifiche, hanno determinato sull’ordinamento costituzionale italiano.

Dunque, un’attenta considerazione dell’opera del legislatore di revisione costituzionale in materia di rapporti con l’Unione europea porta a leggerla, complessivamente, in chiave di “specificazione-integrazione” del principio fondamentale di cui all’art. 11 Cost.

Non si tratta, in effetti, di “attuazione” in senso stretto, posto che questa spetta almeno tendenzialmente al solo legislatore ordinario, quello che autorizza alla ratifica e dà esecuzione ai relativi Trattati³⁰, ma, visto l’assai accresciuto ambito di intervento del diritto dell’Unione europea, è perfettamente giustificabile che di tale diritto, e dei vincoli sistemici da esso derivanti, si sia preso esplicitamente atto anche nel testo della carta costituzionale: includendo appositi e più espliciti “rinvii mobili” all’ordinamento dell’Unione europea con riferimento, come si diceva, all’attività legislativa statale e regionale (art. 117, primo comma, Cost.: “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”), all’attività amministrativa (art. 97, primo comma, Cost.: “in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea”) e all’autonomia finanziaria regionale e locale (art.

dell’Unione europea. Natura e portata dell’art. 4 par. 2 TUE, Editoriale scientifica, Napoli, 2017; P. Faraguna, *Constitutional Identity in the EU. A Shield or a Sword?*, in *German Law Journal*, 2017, pp. 1617 ss.; Id., *On the Identity Clause and Its Abuses: ‘Back to the Treaty’*, in *European Public Law*, 3, 2021; B. Guastaferrò, *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. Volume I. The European Union Legal Order*, OUP, Oxford, 2018, pp. 350-382; J. Scholtes, *The Abuse of Constitutional Identity in the European Union*, OUP, Oxford, 2023.

³⁰ Escludeva abbastanza radicalmente che l’attuazione dell’art. 11 Cost. potesse avere luogo con leggi costituzionali P. Barile, *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. VI, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 33-54, spec. 44: “altrimenti l’art. 11 della Costituzione sarebbe ultroneo, ben potendo in ogni momento il legislatore costituente disporre le limitazioni di sovranità senz’uopo di una norma autorizzativa”.



119, primo comma, Cost.: “vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”).

Mentre, un po’ paradossalmente, resta privo di una esplicita clausola specifica l’assai rilevante vincolo europeo all’attività di indirizzo politico-finanziario, anche se l’art. 81 Cost., come riscritto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, è chiaramente ispirato alle procedure e ai macro-indirizzi definiti in seno all’Unione europea: tant’è che i contenuti della legge “organica” o “rinforzata” prevista dall’art. 81, sesto comma, Cost. e prontamente approvata, a maggioranza assoluta dei componenti di Camera e Senato (con la legge n. 243 del 2012), sono stati fin troppo aderenti a quelli della normativa dell’Unione europea in materia, per come era vigente all’inizio della seconda decade di questo secolo, al punto da dover essere profondamente rivisti alla luce della successiva, recente, modifica di quest’ultima³¹.

6. I successivi chiarimenti sugli artt. 11 e 117, primo comma, come parametri del giudizio di legittimità costituzionale

Non è pertanto casuale che l’art. 11 Cost. continui ad essere richiamato, da solo o in combinato disposto con l’art. 117, primo comma, Cost., praticamente in tutte le pronunce della Corte costituzionale, come componente essenziale del parametro costituzionale, ogni qualvolta che, con varie modalità, venga in rilievo il contrasto di atti legislativi interni con norme dell’Unione europea. E ciò, in più casi, anche per effetto di un’integrazione del parametro operata dalla stessa Corte costituzionale, che così pone rimedio a un’invocazione del solo art. 117, primo comma, da parte dei giudici rimettenti³². Nelle rare circostanze in cui ciò non è accaduto, come nella sentenza n. 181 del 2024 (sull’illegittimità delle norme che distinguevano secondo il genere i posti da mettere a concorso per ispettori di polizia penitenziaria, celebre per aver introdotto il riferimento al “tono costituzionale”),³³ o nella sentenza n. 1 del 2025 (sull’illegittimità della legge della

³¹ Il riferimento è alla riforma del 2024 del Patto di stabilità e crescita e alle sue conseguenze sull’ordinamento italiano: cfr., anche per ulteriori indicazioni, L. BARTOLUCCI, *Una nuova forma di «autovincolo» all’esame del Parlamento: il «Piano strutturale di bilancio di medio termine»*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 1, pp. 97-127, e, volendo, N. LUPO, *Gli adeguamenti dell’ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2024, n. 1, pp. 170-183.

³² Lo nota ad esempio C. AMALFITANO, *Tanto tuonò che piovve. Abbandonare Granital: cui prodest?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024, n. 6, pp. 2633-2660, spec. 2646, parlando di giudici rimettenti “disattenti”, che dimenticavano il canone fondamentale dell’art. 11 Cost.”.

³³ Un cenno all’art. 11 Cost. invero compare anche nella sentenza n. 181 del 2024, nel par. 6.1. del *Considerato in diritto*, laddove, tra le alternative a disposizione dei giudici comuni, la Corte ha incidentalmente richiamato quella consistente nel “sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, primo comma, e dell’art. 11 Cost.”. Su tale sentenza, oltre a molti dei contributi citati *supra*, nella nota 15, cfr., anche, con varietà di letture sul significato del “tono costituzionale” – secondo alcuni da intendersi come clausola restrittiva, secondo altri ampliativa della giurisdizione costituzionale in materia europea, ma in ogni caso idonea a darle maggiore flessibilità e a sganciarla dal



Provincia di Trento che richiedeva la residenza decennale per le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica)³⁴, la migliore dottrina ha giustamente sottolineato i rischi che la “scomparsa” dell’art. 11 Cost. dal parametro di legittimità costituzionale potrebbe determinare, posto che “l’intero sistema (quindi anche il principio del primato) trova nell’articolo 11 della Costituzione il suo fondamento per giustificare l’impatto peculiare (le limitazioni di sovranità) che i meccanismi di integrazione voluti dai trattati europei assumono nell’ordinamento interno”, distinguendo così l’ordinamento dell’Unione europea dagli altri trattati internazionali³⁵. Come è stato giustamente osservato, l’art. 11 Cost. perciò “rimane, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, che ha introdotto l’art. 117, comma 1, Cost., l’unico riferimento per determinare il trattamento dei conflitti fra norme dell’Unione e norme nazionali”³⁶.

Forse non è un caso che la Corte costituzionale, in una pronuncia di poco successiva alle due appena richiamate, sia tornata a richiamare tanto l’art. 11 Cost. quanto l’art. 117, primo comma, Cost., sottolineando inoltre come il parametro di cui all’art. 11 Cost. – che in una censura sollevata in relazione all’art. 48 CDFUE e all’art. 117, primo comma, Cost.

discutibile criterio dell’effetto diretto della norma comunitaria, per giunta rimesso in esclusiva alla Corte di Giustizia – P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell’Unione europea (e l’autonomia dei giudici)*, in *Eurojus*, 2024, n. 4, pp. 174-187; C. PINELLI, *Il rinvio pregiudiziale nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul trattamento di leggi confliggenti col diritto UE direttamente applicabile*, in *Giustizia insieme*, 9 giugno 2025; A. CARDONE, “Tono costituzionale” della questione e bypass del rinvio pregiudiziale interpretativo: cosa resta di ‘quel che era rimasto’ di Granital?, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024, n. 6, pp. 2098-2110; C. AMALFITANO, *Tanto tuonò che piovve*, cit., p. 2646 s. Per i successivi richiami al “tono costituzionale” cfr. C. GENTILE, *Il “tono costituzionale” nella giurisprudenza della Consulta*, in *Consulta On Line*, 2025, n. 3, pp. 1639-1663.

³⁴ Lo notano, ad esempio, F. PERRONE, *La convergenza possibile tra dottrina del concorso di rimedi e primato del diritto dell’Unione europea*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2025, fascicolo speciale n. 2, pp. 139-153, spec. 141 e B. NASCIBENE, *Articolo 11 della Costituzione, recente giurisprudenza e diritto dell’Unione europea. Una norma che “compare” e “scompare”?*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 33, pp. 152-174, spec. 160 s. (ove sono citate anche altre pronunce che omettono di richiamare l’art. 11 Cost.).

³⁵ Così R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n.181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell’articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, n. 1, pp. 1-29, spec. 20 s.: il richiamo al solo art. 117, primo comma, Cost., “come “Europa artikel”, qualora non venga accompagnato alla valorizzazione delle limitazioni di sovranità di cui all’art. 11, non rende pienamente conto delle implicazioni che l’appartenenza al sistema dei trattati europei comporta, in quanto esso riguarda soltanto una di queste implicazioni, vale a dire il limite che il diritto dell’Unione impone alla potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni”. Ma cfr. anche, a proposito della sentenza n. 95 del 2025, C. Pinelli, *Corte costituzionale: scompare l’art. 11 Cost. quale “sicuro fondamento” del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto dell’Unione europea*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-4.

³⁶ Così E. CANNIZZARO, *Il legato storico di Granital e il suo impatto sui conflitti sistemici fra Corti supreme in Europa*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2025, n. 1, pp. 1-22, spec. 12 s.: diversi sono, infatti, il contenuto e la funzione dell’art. 117 Cost., che pone “un limite alla legislazione nazionale” e regionale, ma “esso non definisce l’ordinamento ‘comunitario’ come un ordinamento indispensabile per realizzare valori costituzionali, con tutto ciò che ne consegue, in particolare, riguardo l’apertura ordinamentale e, quindi, la formazione di un ordinamento complesso, del quale fanno parte l’ordinamento dell’Unione e gli ordinamenti degli Stati membri”.



era stato evidentemente pretermesso, o, se si preferisce, come eufemisticamente ha notato la Corte, richiamato solo “implicitamente” – “viene necessariamente in considerazione ogniqualvolta si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell’Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità fondate su tale disposizione costituzionale, come affermato dalla costante e risalente giurisprudenza di questa Corte”³⁷.

In due successive pronunce, sempre del 2025 (la n. 95 e la n. 185), la Corte costituzionale ha completato l’opera di chiarimento quanto al parametro da utilizzarsi, allorché vengano in questione ipotetici contrasti – rispettivamente – con il diritto dell’Unione europea o con il diritto internazionale pattizio.

Per un verso, con riferimento all’art. 11 Cost., ha ricordato che “la costante giurisprudenza di questa Corte considera coinvolto” tale articolo – isolatamente o assieme all’art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui quest’ultimo richiede il rispetto “dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” – soltanto “allorché vengano in considerazione obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea, rispetto ai quali operano le ‘limitazioni di sovranità’ ivi menzionate”, e quindi anzitutto il riconoscimento del primato del diritto dell’Unione, e il conseguente obbligo di disapplicazione, da parte di qualsiasi giudice, della normativa interna contrastante con norme europee dotate di effetto diretto³⁸.

Per altro verso, con riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., ha esplicitato che è solo questo il parametro da invocarsi – evidentemente nella parte in cui richiede il rispetto degli “obblighi internazionali” – laddove invece si intenda proporre questioni di legittimità costituzionale per violazione di norme di trattati internazionali: vale a dire, di “una norma di diritto internazionale pattizio”, la quale “non è idonea a integrare il parametro di cui all’art. 11 Cost.”, mentre ben si presta ad integrare, in qualità di norma interposta con riferimento alle leggi statali e regionali, il parametro di cui all’art. 117, primo comma, Cost.³⁹.

Si tratta di una distinzione piuttosto netta e ovviamente suscettibile di critica⁴⁰, ma che mi pare avere il merito di fare chiarezza e di offrire ai giudici *a quibus* – che in proposito avevano spesso optato per soluzioni tra loro diversificate⁴¹ – linee guida piuttosto agevoli

³⁷ Così la sentenza n. 24 del 2025 (sull’incostituzionalità della preclusione biennale alla concessione di permessi premio ai detenuti imputati o condannati durante l’esecuzione della pena), par. 2 del *Considerato in diritto*.

³⁸ Così la sentenza n. 95 del 2025 (sull’infondatezza delle censure nei confronti della legge che ha abrogato il reato di abuso di ufficio), par. 5.3. del *Considerato in diritto*.

³⁹ Così la sentenza n. 185 del 2025 (sull’infondatezza della nuova disciplina del reato di traffico di influenze), par. 4.1. del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Cfr., a prima lettura, C. PINELLI, *Corte costituzionale: scompare l’art. 11 Cost. quale “sicuro fondamento” del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto dell’Unione europea*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-4.

⁴¹ Come ricorda B. NASCIMBENE, *Articolo 11 della Costituzione, recente giurisprudenza e diritto dell’Unione europea*, cit., p. 158 s., con riferimento alla sentenza n. 95 del 2025, nel formulare le relative



da seguire ogni qualvolta intendano sollevare una questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale.

7. Conclusioni. L'adesione all'Unione europea come parte dell'identità costituzionale italiana.

La Costituzione italiana, al pari e per certi versi persino in modo più chiaro rispetto alle Costituzioni di altri Stati membri dell'Unione – specie rispetto a quelli di più recente adesione – è ormai stata integrata, da materiali costituzionali europei, al punto da potersi dubitare che esista ancora un diritto costituzionale puramente nazionale⁴².

Non va trascurato il fatto si tratta di un processo di trasformazione e di evoluzione costituzionale difficilmente percepibile o comprensibile dai non giuristi⁴³, perché, al di là degli interventi di revisione costituzionale – alcuni dei quali si sono appena richiamati – opera prevalentemente mediante i meccanismi propri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione, che necessariamente deve essere ed è stata in effetti privilegiata da tutte le istituzioni italiane: dai giudici⁴⁴, dalla stessa Corte costituzionale – soprattutto nell'ultimo decennio, una volta rientrata nella “rete” europea⁴⁵ –, ma altresì dalle amministrazioni e dallo stesso legislatore⁴⁶. Tutti questi soggetti, infatti, sono costantemente tenuti a non interpretare e non applicare la carta costituzionale come se fosse rimasta inalterata nel tempo, ma a farlo alla luce dei processi evolutivi che hanno

questioni “nove giudici di merito e la Corte di Cassazione hanno fatto riferimento all'art. 11 e all'art. 117, quattro giudici di merito al solo art. 117”.

⁴² Come sostenuto, con riferimento a tutti gli Stati membri dell'Unione, da T. FLYNN, *Triangular constitutionalism: some consequences of constitutional pluralism for domestic constitutional thought*, in M. Avbelj, G. DAVIES (eds), *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, spec. p. 133. Per una sua applicazione all'Irlanda, cfr. Id., *The Triangular Constitution: Constitutional Pluralism in Ireland, the EU and the ECHR*, Hart, Oxford, 2019.

⁴³ A titolo esemplificativo si veda il botta e risposta, sul punto, con Raffaele Romanelli: cfr. N. Lupo, *Una storia dell'Italia repubblicana attraverso la sua Costituzione (e i suoi interpreti)*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, n. 4, pp. 965-974 e R. Romanelli, *Storia e diritto. Risposte*, ivi, pp. 983-996.

⁴⁴ Ne danno ampiamente conto, tra gli altri, G. Pistorio, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, spec. p. 342 s., e T. GUARNIER, *Interpretazione, Costituzione e diritto giurisprudenziale. Specificità e problemi dell'interpretazione costituzionale nell'ordinamento giuridico integrato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, spec. p. 299 s.

⁴⁵ È questo il senso più profondo, a mio avviso (*amplius*, volendo, cfr. N. LUPO, *La Corte costituzionale nel sistema “a rete” di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*, in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, a cura di C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, vol. II, pp. 641-668), dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale avviata con l'assai discussa “precisazione” di cui all'*obiter dictum* della sentenza n. 269 del 2017: cfr. A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4, pp. 1-27, spec. 16 s., G. Pitruzzella, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, n. 4, pp. 795-821, spec. p. 807 s., e F. Viganò, *Quel che resta di Granital*, cit., p. 233 s.

⁴⁶ Lo sottolinea efficacemente S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., p. 434 s.



accompagnato la sua vigenza tanto sul piano dell'interpretazione quanto su quello dell'applicazione. E quindi a estendere il potente meccanismo dell'interpretazione conforme anche al diritto dell'Unione europea, che è entrato stabilmente, come si è visto per effetto dell'art. 11 Cost., a far parte del parametro costituzionale.

Ne discende che il ritorno a una Costituzione tutta ed esclusivamente nazionale, in chiave sovranista e statualista, volta ad esaltare la sovranità statale e a disconoscere ogni rilievo alle forme di integrazione che, invece, continuerebbero ad operare nel continente europeo, oltre a essere uno scenario poco verosimile sul piano fattuale, risulterebbe non compatibile con la Costituzione repubblicana e i suoi principi supremi, i quali sono, com'è noto, in continuità assiologica con il diritto europeo e internazionale⁴⁷.

In questa chiave, anche sulla scorta del lungo e certo non agevole processo di *disentangle* costituzionale e ordinamentale che ha fatto seguito al referendum inglese sulla Brexit del 2016, mi ero permesso di sostenere che sarebbe impossibile con la Costituzione attuale ipotizzare un'uscita dell'Italia dall'Unione europea⁴⁸.

L'ipotesi che viene sinteticamente chiamata come "Italexit" appare infatti in frontale e drammatico contrasto con l'ispirazione e con i principi e i valori di fondo della Costituzione repubblicana, e in particolare con quel "principio europeista", che è implicito nell'art. 11 Cost., ma che è stato "esplicitato dal legislatore ordinario, e poi anche dal legislatore costituzionale con le novelle successivamente introdotte nella carta costituzionale": ad "integrazione, in qualche modo necessitata e irreversibile, del principio pacifista e del principio internazionalista", sempre desumibili come principi supremi dallo stesso art. 11 Cost.⁴⁹ Un'ipotesi siffatta, pertanto, inciderebbe così in profondità sui contenuti effettivi di quasi tutta la carta fondamentale, da non poter essere legittimata, a mio avviso, neppure attraverso un intervento di revisione costituzionale.

Mi pare che questa tesi, che avevo provato a formulare anche appoggiandomi alla lettura dell'art. 11 Cost. proposta da Chieffi, esca rafforzata alla luce della giurisprudenza costituzionale più recente, e in particolare della richiamata sentenza n. 125 del 2025, secondo cui il potere di revisione costituzionale non può in alcun modo "scalfire" l'identità costituzionale repubblicana: un'identità costituzionale della quale il "principio europeista" è ormai evidentemente una componente essenziale.

⁴⁷ Cfr., ad esempio, F. FABBRINI, O. POLLICINO, *Constitutional Identity in Italy: European Integration As the Fulfillment of the Constitution*, EUI Department of Law Research Paper, 2017, n. 6 (disponibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2930106> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2930106>); e G. MARTINICO, *Sovranismo giuridico e Unione europea: una introduzione*, in G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Castelveccchi, Roma, 2023, p. 5 s.

⁴⁸ Cfr. N. LUPO, *L'art. 11 della Costituzione e l'appartenenza dell'Italia all'Alleanza atlantica*, in *Il Filangieri. Quaderno 2022. Costituzione e relazioni internazionali*, a cura di V. LIPPOLIS, R. IBRIDO, Jovene, Napoli, 2023, pp. 19-36, spec. 32 s.

⁴⁹ Cfr., per le espressioni virgolettate, N. LUPO, *La "super clausola europea" contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di "Italexit" con i principi supremi*, cit., p. 234.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Del resto, se, come in molti hanno sostenuto, l'appartenenza all'Unione europea comporta una trasformazione della forma di Stato, tale da abbandonare l'idea dello Stato nazione come Stato sovrano, in favore di quello che si è denominato come "Stato comunitario"⁵⁰ o "Stato membro"⁵¹, sarebbe decisamente ingenuo pensare che un mutamento così rilevante della forma di Stato come quello che deriverebbe da un'uscita dall'Unione, per giunta in direzione diametralmente opposta a quella in cui si è mossa tutta la storia costituzionale repubblicana⁵², possa essere legittimato solo ed esclusivamente attraverso un intervento di revisione costituzionale (o, secondo altri, per simmetria rispetto a quanto accaduto in origine, financo mediante l'approvazione di una semplice legge ordinaria)⁵³. È evidente che, ove una tale ipotesi, per quanto astratta remota, si verificasse in fatto, ci troveremmo davanti a una Costituzione nella quale non solo il diritto dell'Unione europea e le sue fonti non avrebbero spazio alcuno, se non in via transitoria e residuale, ma che risulterebbe essere inevitabilmente diversa, nuova, ispirata a principi e valori opposti rispetto a quelli alla base della Costituzione repubblicana, per come pensata e voluta dai costituenti e per come invertevasi in quasi ottanta anni di vigenza.

⁵⁰ Cfr. A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2, pp. 273-294, spec. 279 s. (ora anche in Id., *Passaggi costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 337 s.), secondo cui "dalle auto-limitazioni di sovranità emerge uno Stato diverso ma non affatto indebolito, e semmai 'rafforzato', rispetto allo Stato di piena sovranità". Uno Stato che "deve perciò essere radicalmente ripensato, in ogni sua realtà, alla luce del processo costituzionale che lo trasforma" e che lo chiama a entrare "come soggetto costitutivo nell'ordine sovrastatale comunitario".

⁵¹ Cfr. C. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, OUP, Oxford, 2012, spec. p. 51 s. nonché ora, proprio facendo leva sul sistema delle fonti, A. Arcuri, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, BUP, Bologna, 2024, p. 265 s. Parla di una «forma di Stato integrata» F. Palermo, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Cedam, Padova, 2005, spec. p. 203 s. Cfr. anche R. SCHÜTZE, *Die Mitgliedstaaten als Glieder der Union*, in J. Bast, A. von Bogdandy (eds.), *Unionsverfassungsrecht: Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, Nomos, Berlin, 2025, pp. 569-610, spec. 575 s.

⁵² Sottolinea l'importanza del principio di apertura in Assemblea costituente e nell'esperienza repubblicana P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 63-96.

⁵³ In questo senso cfr. invece, tra gli altri, R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 4, 813 ss., spec. 815 s.; Id., *L'art. 11 Cost.*, cit., p. 243 s.; F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, II ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 161 s., e A. MIGLIO, *Le incertezze dell'Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell'UE*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 12, spec. p. 29 s.