

COLLANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE
E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Direttore

Augusto SINAGRA

Sapienza Università degli Studi di Roma

Comitato scientifico

Ali ABUKAR HAYO

Università nazionale somala e Università degli Studi Niccolò Cusano

Paolo BARGIACCHI

Università degli Studi di Enna “Kore”

Aldo BERNARDINI †

Università degli Studi di Teramo

Irene BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ

Universidad de Córdoba

Gian Luigi CECCHINI

Università degli Studi di Trieste
Scuola Superiore Universitaria per Mediatori Linguistici CIELS,
sede di Gorizia

Jovan CIRIC †

Università degli Studi di Belgrado
Institut za Uperedno Pravo
Giudice della Corte costituzionale serba

Benjamin DAVIS

The University of Toledo, Ohio, USA

Comitato editoriale

Tudor AVRIGEANU

Istituto di Ricerche giuridiche “Acad. Andrei Rădulescu”
dell’Accademia romena di Bucarest, Romania

Ezio BENEDETTI

Università degli Studi di Trieste, sede di Gorizia

Francesco BUONOMENNA

Università degli Studi di Salerno

Claudia Regina CARCHIDI

Università degli Studi “Niccolò Cusano” di Roma

Roland DODANI

Università “Luigi Gurakuqi” di Scutari, Albania

Miroslav ĐORĐEVIĆ

Istituto di diritto comparato di Belgrado, Serbia

Dmitriy GALUSHKO

Università statale di Voronezh, Russia

Erjon HIRAJ

Direttore del Dipartimento giuridico dell’Università statale
“Ismail Qemali” di Vlore–Valona, Albania

Jelena KOSTIĆ

Istituto di diritto comparato di Belgrado, Serbia

Cesare LAMANTIA

Università degli Studi di Trieste

Juan Manuel DE FARAMIÑÀN GILBERT

Universidad de Jaén

Ciro Nolberto GÜECHA MEDINA

Universidad Libre
“Santo Tomas”, Tunja, Boiaca, Colombia

Giovanni Michele PALMIERI

Università degli Studi di Trieste
già Direttore del Dipartimento Minoranze del Consiglio
d’Europa

Massimo PANEBIANCO

Università degli Studi di Salerno

Ennio TRIGGIANI

Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Florin TUDOR

Universitatea Dunarea de Jos din Galati

Anna Lucia VALVO

Università degli Studi di Catania

Ugo VILLANI

Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Lucia MOKRÁ

Preside della Facoltà di Scienze Economiche e Sociali
Università “Comenius” di Bratislava, Slovacchia

Niuton MULLETTI

Università “Epoka” di Tirana, Albania

Pietro NEGLIE

Università degli Studi di Trieste

Marko NOVAKOVIĆ

Istituto di politica ed economia internazionale, Belgrado, Serbia

Valentina RANALDI

Università degli Studi “Niccolò Cusano” di Roma

Teresa RUSSO

Università degli Studi di Salerno

Andrea SERRAINO

Sapienza Università degli Studi di Roma

Giovanni CODEVILLA

Università degli Studi di Trieste

Miloš STANIĆ

Istituto di diritto comparato di Belgrado, Serbia

Ismail TAFANI

Albanian University di Tirana, Albania

COLLANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

La "Collana di Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea" ospita monografie relative a problematiche di diritto internazionale pubblico di tipo classico, come anche relative a problemi di diritto internazionale riflettenti la attualità. Così, per esempio, i limiti di "penetrabilità" della sovranità dello Stato con riferimento a un necessario punto di equilibrio tra divieto di ingerenza negli affari interni e dovere di intervento a tutela di valori e interessi superiori della Comunità internazionale degli Stati; ovvero, il "dovere di proteggere"; la relatività storica dei contenuti e dei valori protetti dalle norme di *jus cogens* e i rapporti tra queste e le norme *erga omnes*. E ancora: i diritti umani fondamentali di cosiddetta "ultima generazione"; il consolidarsi di un *corpus* normativo in materia di tutela internazionale dell'ambiente; i principi regolatori del commercio internazionale; i presupposti e i limiti del "diritto allo sviluppo". Senza con ciò trascurare, come detto, temi tradizionalmente classici del diritto internazionale come, ad esempio, quello dei contenuti e limiti della sovranità statale e, ancor prima, della soggettività giuridica internazionale.

I lavori monografici afferenti al diritto dell'Unione europea, che pure rientrano nelle previsioni di questa nuova Collana, prescindono da ogni "attrazione" per così dire internista (come, per esempio, la disciplina del libero mercato e della libera concorrenza, l'integrazione dei sistemi economici, i problemi di natura fiscale nel processo integrazionista europeo, ecc.), rivolgendosi specificamente agli aspetti per così dire pubblicistici dell'Unione europea come, tra gli altri, il dibattito problema della soggettività giuridica internazionale della Unione, e i rapporti interordinamentali tra diritto comunitario, ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri dell'Unione e ordinamento internazionale; la discussa problematica del riparto della sovranità e delle competenze; il *deficit* di democraticità; la politica estera e di difesa; la cooperazione giudiziaria in materia penale come in materia civile; i rapporti dell'Unione con gli Stati terzi e i rapporti dell'Unione europea con l'Organizzazione Mondiale del Commercio; ed infine, ma sempre a titolo esemplificativo, e non certamente in ordine di importanza, le competenze dell'Unione in materia di riconoscimento e protezione dei diritti fondamentali della persona, e i rapporti tra l'Unione stessa e la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Nella "Collana di Diritto internazionale pubblico e Diritto dell'Unione europea" sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera per facilitarne la diffusione internazionale. Il direttore approva le opere e le sottopone a referaggio con il sistema del « doppio cieco » (« *double blind peer review process* ») nel rispetto dell'anonimato sia dell'autore, sia dei due revisori che si scelgono: l'uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l'altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno. I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere. Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare;

tenendo conto della: a) significatività del tema nell'ambito disciplinare prescelto e originalità dell'opera; b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale; c) attenzione adeguata alla dottrina e all'apparato critico; d) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale; e) rigore metodologico; f) proprietà di

linguaggio e fluidità del testo; g) uniformità dei criteri redazionali. Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore, salvo casi particolari in cui il direttore provvederà a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell'elaborato. Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali il direttore della collana, in assenza di osservazioni negative, ritiene approvata la proposta. Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegni, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. Il direttore, sotto sua responsabilità, può decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

Classificazione Decimale Dewey:

327.17094 (23.) COOPERAZIONE INTERNAZIONALE. Europa

PASQUALE GIANNITI

**L'ANTICO SOGNO
DEGLI STATI UNITI D'EUROPA
TRA INTEGRAZIONE POLITICA
E DIALOGO DELLE CORTI SUPREME**



aracne



©

ISBN
979-12-218-1873-4

PRIMA EDIZIONE
ROMA 29 APRILE 2025

13 *Introduzione*

PARTE I

Il processo di integrazione politica

21 **CAPITOLO I**

La “grande” Europa

1.1. Lo scenario europeo all'indomani della Seconda guerra mondiale, 21 – 1.1.1. *L'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite*, 21 – 1.1.2. *La divisione in due dell'Europa*, 22 – 1.1.3. *Il Piano Marshall e l'Organizzazione europea per la cooperazione economica*, 22 – 1.1.4. *Il Patto Atlantico e l'istituzione della NATO*, 23 – 1.1.5. *La c.d. Unione dell'Europa Occidentale (UEO)*, 24 – 1.2. Il Congresso europeista dell'Aia del 1948 e la nascita del c.d. Movimento europeo, 24 – 1.3. Il Consiglio d'Europa, 25 – 1.3.1. *Istituzione ed obiettivi*, 25 – 1.3.2. *Organizzazione e struttura interna*, 27 – 1.3.2.1. *Premessa*, 27 – 1.3.2.2. *Il Comitato dei Ministri*, 27 – 1.3.2.3. *L'Assemblea Parlamentare*, 29 – 1.3.2.4. *Il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa*, 32 – 1.3.2.5. *Il Segretariato ed il Segretario generale*, 34 – 1.3.2.6. *Il Commissario per i diritti umani*, 35 – 1.3.3. *Le convenzioni in materia di diritti umani*, 36 – 1.3.3.1. *La Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo*, 37 – 1.3.3.2. *La Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani e degradanti*, 40 – 1.3.3.3. *La Carta sociale europea*, 41 – 1.3.3.4. *La Convenzione–quadro per la tutela delle minoranze*, 44 – 1.3.3.5. *La Convenzione sui diritti umani e sulla biomedicina*, 45 – 1.4. La guerra in Ucraina ed il ritiro della Federazione russa, 48.

51 **CAPITOLO II**

La “piccola” Europa

2.1. L'opera di Schuman, Adenauer e De Gasperi e l'istituzione della CECA, 51 – 2.2. La guerra in Corea ed il fallimento della Comunità europea di difesa, 54 –

2.3. I Trattati di Roma, 55 – 2.4. Dall'Europa delle patrie del generale De Gaulle all'Europa dei dodici, 56 – 2.5. L'atto Unico Europeo e l'accordo di Schengen, 57 – 2.6. Il Trattato di Maastricht e la struttura a pilastri della neonata Unione Europea, 58 – 2.7. I c.d. criteri di Copenaghen, 60 – 2.8. Il Trattato di Amsterdam ed il Trattato di Nizza, 61 – 2.9. L'introduzione della moneta unica, 62 – 2.10. L'allargamento ad Est dell'Unione europea ed il progetto del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, 63 – 2.11. La ripresa del processo di integrazione ed il vertice di Bruxelles, 64 – 2.12. Il Trattato di Lisbona, 64 – 2.12.1. *La nuova denominazione dei Trattati istitutivi*, 65 – 2.12.2. *La scomparsa della struttura a pilastri ed altre novità*, 66 – 2.12.3. *Le modifiche apportate all'art. 6 del Trattato istitutivo dell'Unione*, 66 – 2.13. I passi del processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona, 67.

73 CAPITOLO III

Integrazione europea e diritti fondamentali

3.1. Obiettivi dell'originaria Comunità economia europea, 73 – 3.2. Il contrasto tra giudici nazionali e la Corte di giustizia, 74 – 3.3. Il ruolo della Corte di giustizia, 76 – 3.4. Il ruolo del Parlamento europeo, 82 – 3.5. L'esigenza di un catalogo dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 83.

PARTE II

L'integrazione tramite il dialogo delle corti supreme

91 CAPITOLO IV

Natura e valori, obiettivi e compiti dell'Unione europea

4.1. Premessa, 91 – 4.2. L'Unione Europea come organizzazione internazionale sui generis, 92 – 4.3. Natura giuridica dell'Unione Europea, 95 – 4.3.1. *La sentenza Van Gend & Loos del 1963 e la sentenza Costa/Enel del 1964*, 95 – 4.3.2. *Autonomia e specialità dell'ordinamento dell'Unione*, 97 – 4.3.3. *Rapporti tra l'ordinamento dell'Unione e gli ordinamenti degli Stati membri*, 98 – 4.4. Valori, obiettivi, principi e compiti dell'Unione, 99 – 4.4.1. *I valori fondamentali comuni*, 99 – 4.4.1.1. *La procedura ex art. 7 TUE*, 103 – 4.4.1.2. *La procedura di infrazione ex artt. 258 ss. TFUE*, 104 – 4.4.1.3. *Stato di diritto e procedura prevista dal regolamento 16 dicembre 2020 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea*, 104 – 4.4.1.4. *La problematica del sistema giudiziario polacco*, 106 – 4.4.2. *Gli obiettivi dell'Unione*, 109 – 4.4.3. *I principi democratici dell'Unione*, 109 – 4.4.4. *I compiti dell'Unione*, 110 – 4.5. Il principio di attribuzione delle competenze, 112 – 4.5.1. *Premessa*, 113 – 4.5.2. *Le competenze dell'Unione*, 114 – 4.5.2.1. *Le competenze esclusive dell'Unione*, 114 – 4.5.2.2. *Le competenze dell'Unione concorrenti con quelle degli Stati membri*, 115 – 4.5.2.3. *Le competenze di sostegno o di coordinamento delle competenze degli Stati membri*, 116 – 4.5.2.4. *Sussidiarietà e proporzionalità nell'esercizio delle competenze*, 116 – 4.5.3. *Le competenze esclusive degli Stati membri*, 119.

121 CAPITOLO V

La Corte di giustizia e le altre istituzioni europee

5.1. Le istituzioni dell'Unione Europea, 121 – 5.1.1. *Il Parlamento europeo ed i gruppi politici*, 122 – 5.1.2. *Il Consiglio europeo*, 124 – 5.1.3. *Il Consiglio dell'Unione europea (detto anche Consiglio)*, 124 – 5.1.4. *La Commissione europea*, 126 – 5.1.5. *La Corte dei conti*, 127 – 5.1.6. *La Banca centrale europea*, 127 – 5.2. Il sistema giurisdizionale comunitario, 128 – 5.3. La Corte di giustizia, 129 – 5.3.1. *Premessa*, 129 – 5.3.2. *Composizione*, 130 – 5.3.3. *Funzionamento*, 131 – 5.3.4. *Sostanziale natura costituzionale*, 132 – 5.3.4.1. *La Corte di giustizia come corte internazionale atipica*, 132 – 5.3.4.2. *In che senso la Corte di giustizia è una corte suprema*, 133 – 5.3.4.3. *In che senso è una corte che “collabora” con i giudici nazionali*, 134 – 5.3.4.4. *Competenza giurisdizionale contenziosa*, 134 – 5.3.5. *Competenza consultiva*, 137 – 5.3.6. *Competenza pregiudiziale non contenziosa*, 138 – 5.4. Il Tribunale dell'Unione, 139 – 5.5. Il giudice nazionale come “giudice comunitario di diritto comune” ovvero come “giudice decentrato (o comune) del diritto comunitario”, 140 – 5.6. Le cooperazioni rafforzate, 141 – 5.6.1. *Ratio e dibattito politico*, 142 – 5.6.2. *Disciplina e requisiti*, 143 – 5.7. La Procura Europea, 145.

149 CAPITOLO VI

Rinvio pregiudiziale e precedente comunitario

6.1. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, 149 – 6.1.1. *Premessa*, 149 – 6.1.2. *Oggetto, contenuto e finalità del rinvio*, 150 – 6.1.3. *Soggetti legittimati ad operare il rinvio*, 152 – 6.1.4. *Rinvio pregiudiziale obbligatorio e rinvio pregiudiziale facoltativo*, 153 – 6.1.5. *Limiti all'obbligo di rinvio e conseguenze in caso di sua violazione*, 153 – 6.2. La sentenza pregiudiziale interpretativa della Corte di giustizia, 160 – 6.3. Le sentenze pregiudiziali interpretative di validità, 164 – 6.4. Gli effetti nel tempo delle sentenze della Corte di giustizia, 164.

167 CAPITOLO VII

La Carta dei diritti fondamentali ed il sistema giuridico dell'Unione

7.1. Il sistema giuridico dell'Unione, 167 – 7.2. Il c.d. diritto primario, 168 – 7.2.1. *I Trattati istitutivi*, 169 – 7.2.2. *Il Trattato di Lisbona*, 171 – 7.2.3. *I principi generali del diritto europeo*, 172 – 7.2.3.1. *Principi generali espressi nei Trattati*, 174 – 7.2.3.2. *Principi generali elaborati dalla Corte di giustizia*, 176 – 7.2.3.3. *La rilevanza dei principi generali in materia di diritti fondamentali*, 178 – 7.3. Il c.d. diritto derivato, 178 – 7.3.1. *I regolamenti*, 179 – 7.3.2. *Le direttive*, 180 – 7.3.3. *Le decisioni*, 184 – 7.3.4. *Le raccomandazioni ed i pareri*, 185 – 7.3.5. *Criteri di interpretazione degli atti comunitari*, 186 – 7.3.6. *La procedura legislativa nell'UE*, 187 – 7.4. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 188 – 7.4.1. *Premessa*, 188 – 7.4.2. *Il testo della Carta*, 189 – 7.4.2.1. *Il Preambolo*, 190 – 7.4.2.2. *Il Titolo primo, sulla dignità*, 191 – 7.4.2.3. *Il Titolo secondo, sulla libertà*, 191 – 7.4.2.4. *Il titolo terzo, sull'uguaglianza*, 192 – 7.4.2.5. *Il titolo quarto, sulla solidarietà*, 193 – 7.4.2.6. *Il Titolo quinto, sulla*

cittadinanza, 194 – 7.4.2.7. *Il Titolo sesto, sulla giustizia*, 195 – 7.4.2.8. *Le disposizioni generali*, 196 – 7.5. *L'ambito di applicazione della Carta*, 197 – 7.5.1. *La disposizione di cui all'art. 51*, 197 – 7.5.2. *Le puntualizzazioni contenute nelle Spiegazioni del Præsidium*, 198 – 7.5.3. *Ambito applicativo del diritto dell'Unione*, 199 – 7.5.4. *Il pericolo di "traboccamento" della Carta*, 202 – 7.5.5. *Il carattere non settoriale delle disposizioni della Carta*, 204 – 7.5.6. *L'opting out di Polonia, Regno Unito e della Repubblica Ceca*, 206 – 7.5.7. *La giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'ambito di applicazione della Carta*, 209 – 7.6. *L'efficacia della Carta*, 214 – 7.6.1. *Il valore interpretativo della Carta prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, 214 – 7.6.2. *L'efficacia della Carta dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, 216.

219 CAPITOLO VIII

Il "rinvio" della Carta alla Convenzione EDU. Differenze tra i due cataloghi

8.1. *La portata dei diritti garantiti dalla Carta di Nizza*, 219 – 8.1.1. *Le disposizioni di cui all'art. 52*, 220 – 8.1.2. *Le puntualizzazioni contenute nelle Spiegazioni alla Carta*, 221 – 8.1.3. *Valutazione di sintesi*, 225 – 8.2. *Il livello di protezione dei diritti*, 231 – 8.3. *L'abuso del diritto*, 235 – 8.4. *Carta dell'Unione e Convenzione edu a confronto*, 239 – 8.5. *Il diverso ambito di interferenza con gli ordinamenti interni*, 240 – 8.6. *Le diverse ricadute sugli ordinamenti interni*, 243 – 8.7. *Il problema dell'efficacia orizzontale delle norme costituzionali dei diritti fondamentali*, 243 – 8.7.1. *L'efficacia della Convenzione edu nei rapporti inter-privati*, 244 – 8.7.2. *L'efficacia della Carta nei rapporti inter-privati*, 246 – 8.7.3. *Il sistema multilivello come sistema di tutela a geometria variabile*, 248.

249 CAPITOLO IX

Il primato del diritto dell'Unione ed i controlimiti nazionali

9.1. *Natura giurisprudenziale del principio del primato*, 249 – 9.2. *Effetto diretto ed applicabilità diretta*, 251 – 9.2.1. *Irrilevanza della distinzione per i regolamenti*, 254 – 9.2.2. *Rilevanza della distinzione...*, 254 – 9.2.2.1. *... per i trattati*, 255 – 9.2.2.2. *... per le direttive*, 255 – 9.2.2.3. *... per le decisioni*, 259 – 9.2.2.4. *... per la Carta*, 259 – 9.3. *La storia di un contrasto: la dottrina del primato del diritto dell'Unione e la dottrina dei controlimiti nazionali*, 263 – 9.3.1. *La dottrina del primato dell'Unione*, 263 – 9.3.2. *La dottrina dei controlimiti*, 265 – 9.3.3. *Il problema della contrapposizione delle due dottrine*, 267 – 9.3.3.1. *Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, 267 – 9.3.3.2. *La determinazione dell'ambito del diritto comunitario*, 267 – 9.3.3.3. *Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, 268 – 9.3.4. *Il primo caso di applicazione della dottrina dei controlimiti*, 269 – 9.3.4.1. *La questione della responsabilità per i crimini nazisti*, 269 – 9.3.4.2. *La prima fase: le sentenze delle Sezioni Unite Civili e la sentenza 3 febbraio 2012 della Corte internazionale di giustizia*, 269 – 9.3.4.3. *Seconda fase: le 4 ordinanze del Tribunale di Firenze del 2014 e la sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale*, 274 – 9.3.4.4. *Riflessione di sintesi*, 276.

277 CAPITOLO X

Il mutato rapporto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia

10.1. Premessa, 277 – 10.2. Gli interrogativi che accompagnarono in Italia la firma dei Trattati di Roma, 278 – 10.3. L'originaria assenza di dialogo tra le due corti: la vicenda Costa contro ENEL, 279 – 10.3.1. *La sentenza n. 14/1964 della Corte costituzionale*, 280 – 10.3.2. *La sentenza pregiudiziale del 15 luglio 1964 della Corte di giustizia*, 280 – 10.4. La prima svolta che si realizzò nel biennio 1973–1975, 282 – 10.4.1. *La sentenza Frontini del 1973 e la sentenza Industrie Chimiche del 1975 della Corte costituzionale*, 282 – 10.4.2. *La sentenza Simmenthal del 1978 della Corte di giustizia*, 284 – 10.5. La svolta costituita dalla sentenza n. 170 del 1984 e dalla giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva, 285 – 10.6. Gli anni Novanta, 290 – 10.7. Il riconoscimento della portata delle sentenze della Corte di giustizia, 291 – 10.8. La riforma costituzionale del 2001, 291 – 10.9. Il principio per cui ordinamento nazionale e ordinamento comunitario si integrano, 293 – 10.10. L'ultima svolta della giurisprudenza costituzionale, 294 – 10.11. Riflessione di sintesi, 294.

297 CAPITOLO XI

Il faticoso cammino dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU

11.1. Premessa, 297 – 11.2. La base giuridica dell'adesione, 301 – 11.2.1. *Il Protocollo n. 14*, 301 – 11.2.2. *Il Trattato di Lisbona*, 302 – 11.2.2.1. *Procedura*, 303 – 11.2.2.2. *Principi generali e limiti dell'adesione: il Protocollo n. 8 e la Dichiarazione n. 2*, 304 – 11.2.3. *La Carta dell'Unione*, 305 – 11.3. Il processo di adesione iniziato dopo il Trattato di Lisbona, 306 – 11.3.1. La prima fase dei negoziati, 306 – 11.3.2. *La seconda fase dei negoziati*, 308 – 11.3.3. *Il progetto di accordo di adesione 5 aprile 2013*, 309 – 11.4. Il parere 18/12/2014 della Corte di giustizia, 313 – 11.4.1. *Premessa*, 313 – 11.4.2. Il "quadro costituzionale" tracciato dalla Corte, 315 – 11.4.2.1. *Peculiarità dell'ordinamento giuridico dell'Unione*, 315 – 11.4.2.2. *I parametri di legittimità del parere richiesto*, 316 – 11.4.2.3. *Le caratteristiche dell'Unione*, 316 – 11.4.2.4. *Le caratteristiche del diritto dell'Unione*, 317 – 11.4.2.5. *I diritti fondamentali*, 317 – 11.4.3. *I problematici profili di incompatibilità trattati nel parere*, 318 – 11.4.3.1. *Mancato coordinamento tra l'art. 53 Convenzione EDU e l'art. 53 della Carta dell'Unione*, 318 – 11.4.3.2. *Equiparazione dell'Unione ad uno Stato e rapporti tra Stati membri*, 320 – 11.4.3.3. *Mancato coordinamento tra la procedura del previo coinvolgimento (prevista dal Protocollo 16) ed il meccanismo del rinvio pregiudiziale (previsto dall'art. 267 TFUE)*, 321 – 11.4.3.4. *Rispetto del disposto di cui all'art. 344 TFUE*, 322 – 11.4.3.5. *Il meccanismo del convenuto aggiunto*, 324 – 11.4.3.6. *La procedura del previo coinvolgimento della Corte di giustizia*, 325 – 11.4.3.7. *Il controllo giurisdizionale in materia di PESC*, 326 – 11.5. Il processo di adesione dopo il Parere 18/12/2014, 327 – 11.5.1. *Il problema politico del temuto "controllo esterno"*, 327 – 11.5.2. *La necessità della ripresa del negoziato*, 329.

331 **CAPITOLO XII**

E se l'adesione dell'Unione europea alla CEDU diventasse realtà?

12.1. Punti fermi, 331 – 12.1.1. *I vincoli derivanti dall'adesione*, 332 – 12.1.2. *L'autonomia (dell'ordinamento dell'Unione, delle competenze e della Corte di giustizia)*, 332 – 12.1.3. *La nuova copertura costituzionale della cedu nell'ordinamento interno*, 334 – 12.2. Nodi problematici, 334 – 12.2.1. *Un doppio binario nell'applicazione della convenzione EDU nei rapporti interni*, 334 – 12.2.2. *Il problema dell'adesione ai Protocolli della CEDU*, 336 – 12.2.3. *Il problema dell'estensione della giurisdizione della Corte EDU*, 336 – 12.2.4. *Il problema delle modalità di partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della Convenzione EDU*, 337 – 12.2.5. *Il problema dello Stato che decida di recedere dal Consiglio d'Europa, ma non anche dall'Unione Europea*, 337 – 12.2.6. *Il problema di come garantire la concreta applicazione della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni*, 338 – 12.3. *Il problema della formazione di un sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali*, 339 – 12.4. *Il valore politico dell'adesione*, 341.

PARTE III

Ripensare all'Europa

345 **CAPITOLO XIII**

Gli importanti passi compiuti

13.1. *Introduzione*, 345 – 13.2. *I punti di forza*, 348 – 13.3. *I punti di criticità*, 349 – 13.4. *Il problema della democraticità dell'attuale assetto istituzionale europeo*, 350.

355 **CAPITOLO XIV**

L'attuale fase di stallo

14.1. *Introduzione*, 355 – 14.2. *La Conferenza europea sul futuro dell'Europa (2021–2022)*, 356 – 14.3. *L'obiettivo di dar vita ad una "capacità fiscale europea"...*, 359 – 14.4. *... e gli ostacoli che ad essa si oppongono*, 360.

363 **CAPITOLO XV**

Le occasioni mancate e le prospettive future

15.1. *Le occasioni mancate*, 363 – 15.1.1. *La vicenda della Comunità europea di difesa*, 363 – 15.1.2. *La vicenda della Costituzione europea*, 365 – 15.2. *Una nuova grande occasione da non perdere*, 367 – 15.2.1. *Il fenomeno migratorio*, 368 – 15.2.2. *La crisi economica*, 370 – 15.2.3. *L'emergenza sanitaria per il Covid-19*, 371 – 15.2.4. *La guerra in Ucraina*, 374 – 15.2.5. *La guerra in Medio Oriente*, 377 – 15.2.6. *L'elezione di Donald Trump quale Presidente degli Stati Uniti d'America*, 378 – 15.3. *Le prospettive future*, 380 – 15.3.1. *Le prospettive irrealistiche*, 380 – 15.3.2. *La prospettiva di un c.d. federalismo leggero*, 382 – 15.3.3. *La prospettiva delle cooperazioni rafforzate*, 383 – 15.4. *L'Europa e la geopolitica*, 384 – 15.4.1. *La globalizzazione delle relazioni*, 384 – 15.4.2. *Il ruolo geopolitico dell'Unione Europea*, 385 – 15.4.3. *L'esigenza di un'azione politica incisiva*, 386.

Introduzione

Il sogno di unificare l'Europa è antico.

Nel corso dei secoli vi è stato chi ha cercato di realizzarlo con la forza delle armi (da Carlo Magno¹ a Napoleone) e chi ha cercato di realizzarlo con progetti pacifici, che sono tuttavia rimasti sul piano teorico (dal Duca di Sully, ministro di Enrico IV di Francia, all'Abate di Saint Pierre; da Rousseau a Kant).

Nel XV secolo Papa Pio II (nato Enea Silvio Bartolomeo Piccolomini) scrisse un trattato sull'Europa², che ha ancora oggi una rilevante validità storica e geopolitica.

Nella prima metà dell'Ottocento non mancò chi seppe coniugare l'amore per la propria patria con quello per l'Europa. Giuseppe Mazzini fondò nel 1834 la Giovane Europa, nella speranza di sostituire l'Europa dei popoli all'Europa dei re. Carlo Cattaneo parlò di Stati Uniti d'Europa. Victor Hugo, nel 1849, auspicò la formazione di una fratellanza europea³.

1. Carlo Magno aveva avuto l'intuizione di fare dell'Europa un impero e aveva esplicitamente individuato, quali elementi che avrebbero costituito l'ossatura del nuovo impero: la religione (che era quella cristiana), la lingua (che era il latino) ed il diritto (che, pur non essendo più il diritto romano, era fortemente influenzato dai principi e dalle regole del diritto romano, che l'Europa barbarica e feudale aveva in qualche modo mantenuto e che la Chiesa cattolica aveva adottato). Cfr. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2019; BRAGUE, *Il futuro dell'Occidente. Nel modello romano la salvezza dell'Europa*, (2002), trad. it. di Soldati e Lorusso, Milano, 2005.

2. Pio II, *De Europa, 1458-1461*, a cura di Manlio Soldi e Antonio Zanardi Landi, Roma, 2024.

3. Una certa influenza sui protagonisti risorgimentali dell'Ottocento ebbe Giacomo Leopardi, che, nella poesia *La Ginestra* — composta nel 1836 (quando era rifugiato a Torre del Greco per sfuggire all'epidemia di colera che stava devastando la città di Napoli) — oppose alle spinte individualistiche distruttive la sua visione comunitaria. Pur nella sua prospettiva di un pessimismo cosmico, il Leopardi rivolse ai suoi contemporanei un invito, non scevro di connotazioni politiche: quello a riunirsi in una "social catena", così come fecero gli uomini all'origine della civiltà. Solo in

L'età dei nazionalismi e la Prima guerra mondiale fecero cadere nell'oblio queste speranze e parvero confinarle nel regno dell'utopia.

Negli anni Venti del Novecento Richard Coudenhove Kalergi pubblicò un libro intitolato *Paneuropa*, che auspicava l'unione federale del vecchio Continente.

Nel 1930, influenzato dalle idee di Coudenhove, Aristide Briand, ministro degli esteri francese, inviò ai Paesi europei membri della Società delle Nazioni un *memorandum* per suggerire la messa in atto di un progetto federale per il vecchio Continente. Le risposte, però, furono tutte sostanzialmente negative. La grande crisi del 1929, che vide tutti gli Stati intenti a cercare soluzioni solitarie alla depressione economica, confermò che la proposta di Briand era prematura.

Nel corso della Seconda guerra mondiale, Ernesto Rossi e Altiero Spinnelli, due antifascisti confinati a Ventotene, redassero il Manifesto per un'Europa unita e libera⁴, che fu il punto di partenza per il Congresso europeista dell'Aia del 1948.

Nonostante la tragedia dei conflitti bellici, il seme dell'europeismo non era e non è ancora morto.

I sistemi giudiziari dei Paesi dell'Europa continentale — che si sono a lungo caratterizzati per un'elevata frammentazione, cioè per una tendenza ad articolarsi in sottosistemi fra loro fortemente separati — oggi,

questo modo, secondo il Leopardi, l'uomo può, per quanto gli è possibile, imitare la ginestra, fiore profumato e colorato, che cresce anche nelle zone meno ospitali e sfida il deserto per affermare la vita.

4. *Il Manifesto di Ventotene*, redatto nel 1941, rappresenta uno dei primi documenti a favore della formazione di una federazione europea sovranazionale di Stati, con una propria Costituzione, volta a creare un legame tra gli Stati europei, che impedisse lo scoppio di una nuova guerra e, quindi, un ordinamento democratico europeo, in grado di evitare gli errori del capitalismo e del comunismo (che, per ben due conflitti bellici, avevano caratterizzato lo scenario politico europeo nel corso di meno di mezzo secolo).

Nella prefazione all'edizione del 1944 si legge: «Tali principi si possono riassumere nei seguenti punti: esercito unico federale, unità monetaria, abolizione delle barriere doganali e delle limitazioni all'emigrazione tra gli stati appartenenti alla Federazione, rappresentanza diretta dei cittadini ai consessi federali, politica estera unica».

Dei sei obiettivi, sognati nel Manifesto: tre si sono già realizzati (la moneta unica, l'abolizione delle barriere doganali e l'abolizione delle limitazioni all'emigrazione). Gli altri tre (rappresentanza diretta dei cittadini ai consessi federali; comune politica estera e difesa comune) sono oggetto di attenzione da parte di ogni partito e movimento politico.

forse per la prima volta, manifestano tensione verso forme di compenetrazioni ordinamentali: per rendersene conto, basti pensare agli attuali rapporti tra ordinamenti nazionali, ordinamento euro-unitario ed ordinamento convenzionale.

Indubbiamente, le relazioni tra ordinamenti, nazionali e sovranazionali, sono facilitate nel momento in cui le corti supreme, nazionali ed europee, cercano di individuare regole di convivenza tra i diversi ordini giuridici, collegandoli tra di loro⁵ e ricomponendo così almeno in parte la frammentazione del diritto globale, nel quadro di una «diversità sostenibile»⁶.

Tuttavia, occorre convincersi che, attraverso il solo diritto, e, quindi, attraverso il solo “dialogo” tra le Corti supreme, l’integrazione europea è difficilmente conseguibile e forse praticamente impossibile.

In carenza di puntuali regole di quadro, che presuppongono un paziente lavoro di integrazione politica, il “dialogo” fra le corti supreme «rimane privo di una chiara bussola di riferimento»⁷.

D’altro canto, la dimensione politica del dialogo tra le corti supreme emerge non soltanto in relazione alla definizione delle relazioni che intercorrono tra diritto nazionale e, rispettivamente, diritto dell’Unione e diritto della Convenzione EDU, ma anche tra quest’ultimo ed il diritto dell’Unione. In questa prospettiva soltanto l’adesione dell’Unione Europea alla Convenzione EDU consentirà di superare definitivamente la sempre latente riproposizione di logiche di predominio tra le due corti supreme europee (Corte di giustizia e Corte EDU).

In estrema sintesi, anticipando considerazioni sulle quali si ritornerà: l’integrazione tra gli Stati membri dell’Unione non può procedere *soltanto* attraverso la giurisprudenza e le nomofilachie delle corti supreme (nazionali ed europee), ma richiede decisioni politiche da parte delle competenti istituzioni, rappresentative sul piano nazionale di ciascuno Stato membro⁸. Sotto questo profilo, l’auspicio è che, sulla scena politica

5. CASSESE, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009.

6. Questa idea può trovare una fondazione filosofica nella *Diskursstheorie* di Jürgen Habermas: cfr. *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), trad. it. a cura di L. Ceppa, Milano, 1992.

7. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*. Bologna, 2010, p. 37 e ss.

8. In questi termini BIN, *Giurisdizione e ruolo delle Corti costituzionali nel processo di integrazione europea*, traccia dell’intervento preparato in vista del convegno svoltosi il 25 maggio 2018 presso la Facoltà di giurisprudenza di Trento.

europea vi siano statisti, che sappiano integrare i singoli interventi in progetti politici unitari, superando sovranismi nazionali e impostazioni individualistiche (come accadde negli anni Cinquanta del secolo scorso con Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Robert Schuman).

Ecco, dunque, che l'antico sogno dell'unificazione dell'Europa si realizzerà soltanto se si terrà conto della sua storia⁹ e, in particolare, di quella degli antichi popoli del bacino mediterraneo.

È, infatti, nella storia dell'Antica Grecia e nell'Antica Roma che si collocano le prime forme dell'identità europea. Invero, le vicende di questi due grandi popoli sono per secoli ripetutamente servite agli abitanti del Continente come modelli e argomenti di riflessione e per secoli hanno alimentato una mitologia che ha nutrito l'immaginario di tutti i popoli del bacino mediterraneo. D'altra parte, i concetti basilari dell'etica e della politica (dignità dell'uomo, libertà, democrazia), così come della spiritualità (Dio, famiglia, amicizia), elaborati in quel contesto, sono espressioni fondative di una tradizione (poetica, letteraria, artistica e spirituale), che per secoli è stata centrale nella contrapposizione tra Occidente e Oriente.

La comune tradizione europea si è poi sviluppata ed arricchita con il cristianesimo: per molti secoli "europeo" e "cristiano" sono stati termini equivalenti e interscambiabili¹⁰ e le innovazioni e gli sviluppi della civiltà europea si sono largamente modellati nello stampo cristiano (a tal punto che Benedetto Croce, pur dichiaratamente non credente, affermava notoriamente che "*non possiamo non dirci cristiani*").

La tradizione dell'Occidente europeo ha così consegnato alla storia dell'uomo non soltanto un «modello di organizzazione della vita sociale, astrattamente suscettibile di estendersi in ogni parte del globo», ma, più in generale, un «modello culturale antropologico», che — frutto di una mirabile sintesi fra la filosofia greca, che ruota attorno all'uomo, il diritto romano, che ruota attorno alla realtà dell'essere, e il pensiero sociale cristiano, che ruota attorno alla dignità della persona umana ed alla solidarietà, come sua dimensione costitutiva — per secoli è stato unitariamente

9. GROSSI, *L'Europa del diritto*, cit., "Prefazione": «[...] un'Europa senza storia sarebbe orfana e miserabile. Perché l'oggi discende dall'ieri ed il domani è il frutto del passato».

10. Si consideri il libello di NOVALIS, *La Cristianità, o Europa*, del 1789, trad. it. di A. Reale, Milano, 2002)

seguito¹¹, dando vita ad una civiltà, la cui inesauribile creatività: ha abolito l'antica schiavitù; ha inventato cattedrali e università; ha composto il gregoriano e la musica da camera; ha disegnato i grandi stili artistici; ha scoperto nuovi continenti; ha dato vita alla scienza e, poco dopo, è stata protagonista di una spettacolare rivoluzione tecnologica e industriale.

Al contempo, la storia ha tracciato, per i popoli europei, percorsi tra loro diversi (ma non incompatibili): ad es., il conflitto sociale, che ha preceduto la Costituzione repubblicana italiana del 1948, lasciandovi profonde tracce, è estraneo alla genesi sia dell'Unione europea, che è sorta in vista dell'obiettivo dell'unificazione del mercato, sia della Convenzione EDU, il cui obiettivo originario è stato quello di garantire il rispetto di alcuni diritti e libertà fondamentali, che erano stati apertamente violati dai regimi nazi-fascisti. E considerazioni analoghe valgono anche per altri Stati europei, tradizionalmente "gelosi" della loro sovranità nazionale e "gonfi" di ambizioni imperialistiche.

11. Secondo il modello antropologico tradizionale: sussiste una dimensione costitutiva della realtà, che non può essere modificata o cancellata dal sopraggiungere delle diverse contingenze (storiche, sociali, economiche, tecnologiche, ecc.); la natura umana non può essere contraddetta o negata, poiché rappresenta il principio comune e universale, al quale sono inscindibilmente legate la dignità e la libertà della persona umana, intese come sua dimensione costitutiva, indisponibile rispetto alle istanze contingenti che si possono venire a determinare nel corso del tempo; tutte le altre dimensioni (economica, sociale, politica, scientifica, tecnologica, etica, giuridica, ecc.) non possono prescindere dal riconoscimento di tale fondamento e non possono venirsi a trovare in contrasto con tale determinazione originaria.

Occorre tuttavia dar atto che negli ultimi tempi si sta affermando tra i popoli europei altro modello antropologico, che, ponendosi in discontinuità con quello tradizionale, afferma che: non vi è alcuna dimensione costitutiva che caratterizza l'umano, con la conseguenza che la persona umana può crearsi e ricrearsi (secondo i propri desideri individuali, secondo le esigenze storico-sociali, secondo le possibilità tecno-scientifiche, secondo le molteplici modalità culturalmente esperibili, ecc.) ed ogni aspetto della realtà umana è modificabile, reificabile, disponibile (secondo la necessità del momento o la volontà dell'individuo). In tale prospettiva, l'essere umano è modificabile attraverso tutte le istanze tecno-morfiche proprie del pensiero transumanista: non esistendo alcuna verità che struttura la realtà umana, quest'ultima viene ridotta al mero prodotto delle capacità tecniche e degli impulsi volitivi del singolo individuo.

Anche al riguardo Oswald Spengler, agli inizi del secolo scorso (1918-1923), pubblicò un saggio in due volumi dal titolo *Der Untergang des Abendlandes (Il tramonto dell'Occidente)*, con l'aggiunta del sottotitolo *Umrisse einer Morphologie der Weltgeschichte (Lineamenti di una morfologia della storia mondiale)*. Una espressione ancora più grave è stata utilizzata, nel 2010, da Roger Scruton per un suo libro, pubblicato dalla casa editrice Le Lettere con il titolo *Il suicidio dell'Occidente.*; e, più di recente, nel 2022, è stata ripresa, con una variante, da Federico Rampini per altro studio, pubblicato dalla casa editrice Mondadori con il titolo *Suicidio occidentale*. Per maggiori riferimenti, si cfr. VITALE A.R., *L'Occidente diviso e i due modelli antropologici*, pubblicato sul sito www.centrostudilivatinio.it lo scorso 6 febbraio 2025.

In definitiva, alle origini del sogno di una Europa unita, vi è non soltanto un obiettivo politico comune, sorto negli ultimi secoli, ma vi è soprattutto una millenaria eredità culturale e spirituale, ignorando la quale, non soltanto si impoverisce qualsiasi concezione della nostra storia, ma si riduce anche il contributo, in termini di civiltà, che l'Occidente potrà dare in futuro allo sviluppo integrale ed alla pace tra i popoli.

PARTE I

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE POLITICA

