



2025 FASCICOLO II

Mario Perini - Edin Skrebo

**Identità costituzionale e ordine pubblico all'interno del
contesto giuridico europeo: una medaglia a due facce**

19 maggio 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Mario Perini - Edin Skrebo
Identità costituzionale e ordine pubblico all'interno del contesto giuridico europeo: una medaglia a due facce* **

SOMMARIO: 1. Introduzione: il contesto europeo tra identità costituzionale e ordine pubblico. – 2. Tentativi definitivi preliminari: l'ordine pubblico. – 3. Tentativi definitivi preliminari: l'identità costituzionale. – 4. L'ordine pubblico europeo e dell'Unione europea, nella loro declinazione ideale. – 5. L'identità costituzionale dell'Unione europea. – 6. Conclusioni.

ABSTRACT: *This paper aims to analyse the concepts of constitutional identity and public order in the European debate by placing them in direct relation to each other. In particular, the article's authors argue for the existence of significant affinities between these two concepts, such as placing them on a level of quasi-specularity. Specifically, the article first seeks to identify the defining elements of the two concepts to provide the reader with a key to a wide range of possible interpretations. It then analyses the elements that constitute the essence of these notions. Finally, an attempt will be made to recombine the elements analysed to understand the points of connection between the two subjects, also concerning the construction of common and shared legal principles.*

1. Introduzione

Nel dibattito giuridico europeo contemporaneo, i concetti di *ordine pubblico* e *identità costituzionale* occupano una posizione centrale e strategica. Pur provenendo da contesti teorici e applicativi distinti, entrambi si rivelano strumenti cruciali per la comprensione e la tenuta dell'architettura giuridica dell'Unione europea e, più in generale, dell'ordinamento convenzionale europeo, soprattutto in una fase storica in cui il processo di integrazione è esposto a crescenti tensioni centrifughe. Il presente contributo si propone di offrire una ricostruzione di tali nozioni, analizzandone le reciproche interazioni e valutando se – e in che misura – esse possano essere considerate espressione di un comune nucleo assiologico e funzionale.

*  Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Mario Perini è professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Siena; Edin Skrebo è assegnista di ricerca di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

** L'intero articolo è il frutto di una discussione aperta tra i due autori. In ogni caso, i paragrafi 1 e 6 sono di Mario Perini, mentre i restanti sono di Edin Skrebo.



L'idea di fondo, sviluppata all'interno del progetto PNRR Surplei¹ (*Boosting a Sustainable Religious Pluralism: Public Order and European Constitutional Identity*) e maturata nel contesto del *workshop* svoltosi a Siena nel marzo scorso, muove dalla suggestione che ordine pubblico e identità costituzionale potrebbero essere considerati come due facce della stessa medaglia: concetti distinti ma speculari, radicati in un medesimo orizzonte valoriale europeo. Entrambi, infatti, svolgono una funzione di selezione normativa e di difesa sistemica degli ordinamenti sovranazionali europei, operando come dispositivi di garanzia rispetto all'integrità, alla coerenza e alla continuità dei progetti di integrazione.

Per evitare confusioni concettuali, è necessario sin da subito distinguere accuratamente tra tre possibili declinazioni del concetto di cui in parola.

Ordine pubblico, categoria trasversale del diritto pubblico e privato, che si è principalmente originata nei paesi di *civil law* e che comprende sia l'accezione tradizionale (di derivazione interna e internazionale privatistica), sia le sue evoluzioni assiologiche.

Ordine pubblico europeo, inteso come il patrimonio di principi comuni affermatosi nel contesto del Consiglio d'Europa e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), elaborato in particolare dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Ordine pubblico dell'Unione europea (o ordine pubblico comunitario), ossia l'insieme dei valori e principi inderogabili che strutturano l'ordinamento dell'Unione, con fondamento testuale nell'art. 2 TUE e riconoscimento giurisprudenziale dalla Corte di giustizia.

Analogamente, il concetto di identità costituzionale conosce almeno due livelli: uno nazionale, come espressione delle strutture fondamentali dei singoli Stati membri (art. 4, par. 2 TUE), e uno sovranazionale, emergente dalla giurisprudenza della CGUE, che ha identificato nell'art. 2 TUE la fonte di un'identità costituzionale propria dell'Unione.

Nel corso degli ultimi decenni, l'evoluzione parallela di queste categorie ha mostrato un graduale avvicinamento semantico e funzionale. Se, in origine, l'identità costituzionale era invocata dagli Stati per delimitare l'influenza del diritto sovranazionale, e l'ordine pubblico fungeva da barriera protettiva nei confronti dell'ingresso di norme o decisioni "estranee", oggi entrambi i concetti tendono ad assumere anche e soprattutto un ruolo integrativo e definitorio dell'ordinamento europeo.

In particolare, la nozione di ordine pubblico si emancipa da una concezione meramente materiale – legata alla sicurezza e alla quiete sociale – per assumere una valenza normativa e ideale. Essa diviene espressione del "sistema coerente di principi fondamentali" che caratterizzano l'identità giuridica di una comunità, nazionale o sovranazionale. È in questa accezione che la Corte EDU qualifica la CEDU come "strumento costituzionale dell'ordine

¹ PRIN 2022 PNRR *Boosting a Sustainable Religious Pluralism: Public Order and European Constitutional Identity* - SURPLEI, P2022A3L9K, Finanziato dall'Unione europea- *Next Generation EU*, Missione 4, componente 2, investimento 1.1, CUP H53D23010830001.



pubblico europeo”, e che la CGUE attribuisce ai valori dell’art. 2 TUE una funzione fondativa e vincolante.

Parallelamente, l’identità costituzionale europea – come riconosciuto nelle sentenze [C-C-156/21](#) e [C-157/21](#) – non si configura più solo come limite alla sovranità europea, ma come manifestazione della sintesi assiologica che sorregge l’intero ordinamento dell’Unione. In questa prospettiva, essa coincide con l’insieme dei valori comuni agli Stati membri che, pur rispettando le identità nazionali, escludono qualsiasi pretesa di sovranismo incompatibile con i principi democratici e lo Stato di diritto.

Da qui discende la tesi centrale dell’articolo: ordine pubblico e identità costituzionale, nel contesto europeo, non solo condividono un comune fondamento assiologico, ma operano congiuntamente come meccanismi di consolidamento dell’integrazione. L’uno riflette l’altro, al punto da costituire una diade strutturale del diritto dell’Unione, capace di sostenere – attraverso la giurisprudenza delle Corti e l’evoluzione dei Trattati – un modello multilivello di coesistenza normativa, fondato su pluralismo, convergenza e tenuta valoriale.

L’approccio adottato in questo contributo si ispira a una metodologia composita, che combina analisi concettuale e ricostruzione giurisprudenziale. Dopo aver delineato i profili definitori delle categorie in esame, l’articolo ne ripercorre l’evoluzione normativa e giurisprudenziale, per poi giungere a una riflessione conclusiva sul loro ruolo sistemico nel contesto europeo. L’obiettivo finale è comprendere se, nella dimensione giuridica dell’Unione, ordine pubblico e identità costituzionale possano effettivamente costituire strumenti convergenti per la difesa e lo sviluppo di una comunità giuridica condivisa, resiliente e capace di rispondere alle sfide dell’attuale fase storica.

2. Tentativi definitori preliminari: l’ordine pubblico

L’elemento che pone in accordo la maggior parte degli studiosi – forse di fatto l’unico – circa l’ordine pubblico e l’identità costituzionale europei è la volatilità dei caratteri di questi concetti e, di conseguenza, la difficoltà definitoria che ne scaturisce. A parziale riprova di ciò, si è giunti a definire l’ordine pubblico come un «supplizio per l’intelligenza»², proprio a cagione della natura mista che ne caratterizza il contenuto. Oltre alle difficoltà definitorie accennate, occorre fare i conti con la natura poliedrica del concetto di ordine pubblico, che «può assumere fini e contenuti diversi a seconda del contesto giuridico nel quale esso viene inquadrato»³.

² J. MALAURIE, *L’ordre public et le contrat*, Reims, 1953, 3.

³ O. FERACI, *L’ordine pubblico nel diritto dell’Unione europea*, Milano, 2012, 323.



Alla medesima stregua, anche la costruzione dell'identità costituzionale possiede una natura intrinsecamente «conflittuale»⁴, tale da non permettere un'univoca definizione del concetto, che, al contrario, può subire variazioni a seconda dell'ordinamento o dell'epoca in cui è calato. Di fronte alle oggettive e ampiamente condivise difficoltà nell'identificare i confini concettuali dell'ordine pubblico e dell'identità costituzionale, i due paragrafi che seguono cercheranno di presentare alcune tra le più comuni teorie su tali concetti, al fine di ricostruirne gli elementi caratterizzanti e che più spesso si ripetono nella dottrina.

È noto che si distinguono comunemente due accezioni di ordine pubblico. Da una parte, il concetto di ordine pubblico è stato declinato come materiale o, anche, definito come amministrativo, per cui l'ordinamento giuridico dello Stato deve garantire che le attività e la vita dei consociati possano svolgersi regolarmente e pacificamente, in assenza di turbamenti o minacce⁵. In concreto, tale tutela viene operata da parte dell'ordinamento attraverso «norme di pubblica sicurezza e di diritto penale»⁶. Si tratta, cioè, di un «*ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, état de paix opposé à l'état de trouble*»⁷. Per cui l'ordine pubblico materiale assume il contenuto concreto di pace sociale vigente all'interno dell'ambiente in cui i soggetti giuridici conducono la propria esistenza e svolgono le loro attività in assenza di pericoli per la loro sicurezza, tranquillità e salubrità.

In altre parole, l'ordine pubblico materiale costituisce il presupposto essenziale affinché qualsiasi formazione sociale, unita in comunità, possa liberamente e pacificamente svilupparsi e dare seguito alle proprie inclinazioni⁸. Dall'altra parte, certa dottrina ha sviluppato un'accezione ideale dell'ordine pubblico, da alcuni sviluppata in una accezione propriamente normativa. Secondo tale interpretazione l'ordine pubblico descriverebbe anche il «sistema coerente ed unitario di valori e principi»⁹, che costituiscono l'ossatura dell'ordinamento

⁴ R. ARNOLD, *L'identità costituzionale. Un concetto conflittuale*, in A. Di Blase (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, 2014, 149.

⁵ In tema di ordine pubblico "materiale" si rimanda alle considerazioni contenute in: F. ANGELINI, *ordine pubblico*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3998 ss.; G. CORSO, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, 1995, 437 ss.; N. PALAIA, *L'ordine pubblico 'internazionale'*, Padova, 1974, 35; G. DE VERO, *Ordine pubblico (delitti contro)*, in *Dig. disc. pen.*, IX, 1995, 72 ss.; G. MONTANARA, *Ordine pubblico (delitti contro)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario*, cit., 4002; G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 157 ss.; G. P. VOLPE, *Ordine pubblico (delitti contro)*, in *Dig. disc. pen.*, IX, 1995, 96-99.

⁶ F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Padova, 2007, 27.

⁷ M. HAURIUO, *Précis élémentaire de droit administratif*, Parigi, 1943, 549.

⁸ Sul punto si rimanda alle considerazioni di F. BOCCHINI, *Convivenza civile e ordine pubblico*, in [Nomos](#), 1/2020, 1 e ss.

⁹ L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Noviss. Dig. it.*, XII, 1965, 130.



giuridico¹⁰. L'ordine pubblico, cioè, assumerebbe il contenuto dei principi e dei valori fondamentali cui si ispira un ordinamento giuridico¹¹, venendo a coincidere con il «sistema di valori e principi inderogabili, che informano storicamente l'ordinamento generale della comunità statale»¹². A questa concezione ideale, se ne affianca talvolta una molto simile e definita normativa la quale, nelle parole della Corte costituzionale, descrive l'ordine pubblico come «l'ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l'ordine pubblico del regime stesso [...] così inteso, l'ordine pubblico è un bene inerente al vigente sistema costituzionale [...] il mantenimento di esso – nel senso di preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale, instaurate mediante le leggi [...] sia finalità immanente del sistema costituzionale»¹³. Secondo questa accezione, quindi, il contenuto dell'ordine pubblico ideale verrebbe a coincidere non solo con il *corpus* di principi generali e trasversali su cui si ispira un ordinamento giuridico, ma anche (e soprattutto) con tutti gli elementi giuridici che caratterizzano quel determinato ordinamento, cioè con le disposizioni che ne qualificano la forma di governo e di stato, così divenendo difficilmente distinguibile dall'ordine giuridico stesso.

All'interno del più vasto concetto di ordine pubblico ideale, la dottrina ha individuato due ulteriori declinazioni specifiche riguardanti il contenuto del concetto in esame. Infatti, gli elementi ideali che costituiscono l'ordine pubblico possono riguardare – secondo una prima interpretazione – i valori e i principi meta-giuridici che si sono affermati e consolidati in un determinato contesto e periodo storico. Si tratta in questo caso di elementi che travalicano il contesto strettamente giuridico-formale e si riferiscono ad elementi storici, sociologici, politici ed economici, che vanno così a determinarne il contenuto¹⁴. Secondo altra interpretazione, invece, gli elementi che costituiscono l'ordine pubblico ideale debbono essere ricercati esclusivamente all'interno dell'ordinamento giuridico stesso e, più specificamente, si tratterebbe dei principi giuridici e del sistema dei diritti che determinano il nucleo essenziali di ogni costituzione¹⁵. In questa ottica, si potrebbe dire che la prima concezione di ordine pubblico ideale ravvisa gli elementi costitutivi di tale concetto nel più vasto insieme dei valori,

¹⁰ Sul punto si rimanda a C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in C. Lavagna (a cura di), *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 127 ss.

¹¹ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 148; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 21 ss.; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1992, 173-174.

¹² V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1956, 71.

¹³ [Corte cost., sent. n. 19 del 1962](#), punto 4 del Considerato in diritto.

¹⁴ A. LEVI, *Ordine giuridico ed ordine pubblico. Congresso internazionale di filosofia, Bologna, 6-11 aprile 1911*, in A. F. Formiggini (a cura di), *Rivista di filosofia*, Modena, 1911, 7 ss.; B. FERRI, *Ordine pubblico, buon costume e la teoria del contratto*, Milano, 1970, 77 ss.

¹⁵ A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1971, 1780-1781; *Id.*, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, Modena, 1963, 111.



non solo giuridici, che caratterizzano uno Stato-comunità. Viceversa, l'altra impostazione identifica gli elementi dell'ordine pubblico solo con riferimento a quei valori, specificamente giuridici, espressi dall'ordinamento¹⁶. In questa seconda visione, siamo di fronte ad uno Stato-ordinamento, che individua specificamente i suoi principi fondanti e ne tutela l'integrità ed il rispetto¹⁷.

Tanto la definizione materiale quanto quella ideale di ordine pubblico qui sintetizzate si muovono in una prospettiva pubblicistica¹⁸. Infatti, queste nozioni definiscono l'ordine pubblico, nel primo caso, quale dovere proprio dello «Stato-persona, [che] si manifesta nei compiti di polizia e di sicurezza pubblica»¹⁹, di mantenere l'ordine e la tranquillità nel contesto in cui i consociati vivono e conducono le proprie attività. Nella seconda concezione ideale, invece, l'ordine pubblico viene letto come un «sistema coerente ed unitario di valori e principi che informano e fondano un ordinamento positivo determinato»²⁰, tanto nella loro accezione meta-giuridica fondata sugli elementi storico-sociologici, che quella esclusivamente giuridica.

Un'ulteriore declinazione in cui è stata articolato questo concetto è quella tra ordine pubblico interno, emergente soprattutto nel diritto privato, e quello (privato-)internazionale²¹, utilizzato con riferimento alla regolazione dei rapporti giuridici che presentano elementi di estraneità rispetto a un determinato ordinamento giuridico, cioè che coinvolgono più sistemi normativi. In entrambe queste ulteriori accezioni vi è un rapporto di stretta continuità o, almeno, di prossimità con le concezioni sopra descritte, di cui condividono molteplici elementi.

L'ordine pubblico interno, in particolare, definisce «il limite posto all'autonomia dei privati all'interno dell'ordinamento»²² giuridico. In altre parole, l'autonomia dei privati incontra un limite invalicabile rispetto ai principi ed ai valori posti dall'ordinamento giuridico, in generale, e dal diritto privato, in particolare²³. Più dettagliatamente, le norme che formano il contenuto

¹⁶ A. PACE, *Il concetto di ordine*, cit., 113.

¹⁷ Ivi, 29.

¹⁸ L. PALADIN, *Ordine pubblico*, cit., 130.

¹⁹ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 27.

²⁰ Ivi, 28.

²¹ La dicotomia tra ordine pubblico "interno" ed "internazionale", in realtà, trova origine risalente nel dibattito dottrinario. In particolare, qui merita ricordare la figura di Brocher, che, con i suoi studi, risalenti alla metà dell'Ottocento, ha ampiamente mobilitato gli studiosi non solo transalpini, ma anche nostrani, fatto dimostrato anche dal dibattito in sede di redazione del Codice civile del 1865. Sul punto si rimanda a: C. BROCHER, *Théorie du droit international privé*, in *Rev. dr. int. législ. comp.*, 1872, 196 ss.; ID., *Cours de droit international privé suivant les principes consacrés par le droit positif français*, Paris-Genève, 1882-1885, 109. Rispetto al dibattito italiano sul tema si rimanda a: N. PALAIA, *L'ordine pubblico 'internazionale'*, cit., 24 ss.

²² F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 106.

²³ Sul punto si rimanda alle più dettagliate considerazioni di: R. AGO, *Teoria del diritto internazionale privato*, Padova, 1934, 326; G. MORELLI, *Elementi di diritto internazionale privato italiano*, Napoli, 1986, 79-81; G. MONACO, *L'efficacia della legge nello spazio*, Torino, 1964, 56. A livello pretorio, la Corte di cassazione ha definito il concetto di ordine pubblico "interno" quale «complesso dei principi fondamentali che caratterizzano la struttura etico-



dell'ordine pubblico interno sono, quindi, ravvisabili nell'alveo del contesto giuridico nazionale²⁴.

L'ordine pubblico internazionale, invece, definisce il limite posto dal diritto nazionale privato rispetto all'introduzione, all'interno del sistema giuridico statale, di fonti provenienti dal diritto di altri ordinamenti o rispetto all'applicazione di sentenze di altre corti straniere o internazionali²⁵. In questa prospettiva, il contenuto dell'ordine pubblico internazionale e, quindi, l'argine che questo pone rispetto alle fonti o alle sentenze straniere, deriverebbe dal diritto positivo interno, in primo luogo, costituzionale²⁶. In realtà, il concetto in parola possiede – oltre ad un atteggiamento difensivo del diritto nazionale rispetto alle possibili influenze o modifiche da parte di sistemi «giuridici basati su valori culturalmente e tradizionalmente [...] differenti»²⁷ – anche un atteggiamento di “apertura” rispetto agli altri ordinamenti. Infatti, in alcuni casi, il concetto di ordine pubblico può favorire l'adesione da parte dell'ordinamento nazionale a principi e valori ampiamente condivisi a livello ultranazionale e che si pongono come generalmente tutelati, in quanto comuni ad una più ampia civiltà giuridica²⁸.

La trattazione del tema dell'ordine pubblico “internazionale”, nella sua accezione di apertura di un ordinamento giuridico al diritto di altri sistemi, ha indirettamente introdotto un'ulteriore prospettiva di utilizzazione nel contesto giuridico europeo, dove si è iniziato a ricorrere alle nozioni di “ordine pubblico europeo” e “ordine pubblico dell'Unione europea”.

Per quanto riguarda il concetto di “ordine pubblico europeo” già a partire dagli anni Sessanta dello scorso secolo, la dottrina di lingua tedesca aveva sostenuto l'esistenza di alcuni elementi giuridici comuni tra gli stati europei, quale sistema di valori e principi fondamentali comuni ad una medesima “famiglia” giuridica²⁹. Secondo questa interpretazione, quindi, «l'ordine pubblico europeo [...] si ricollega direttamente all'ordine pubblico nazionale tradizionale nella misura in cui rappresenta il risultato dell'opera di distillazione dei valori di

sociale della comunità nazionale in un certo momento storico» (così in Cass. civ., sez. unite, 8 gennaio 1981, n. 189, in *Foro.it*, 1981, I, 1052).

²⁴ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., 107.

²⁵ Sul punto si rimanda a: G. BELLINI, *Sul funzionamento dell'ordine pubblico quale limite all'efficacia in Italia di situazioni giuridiche estere, astratte o concrete*, in *Riv. dir. int.*, 1957, 594 ss.; G. SPERDUTI, *Sul limite dell'ordine pubblico*, in *Riv. dir. int.*, 1960, 303 ss.; ID., *Ordine pubblico internazionale e ordine pubblico interno*, in *Riv. dir. int.*, 1954, 83-87; G. MORELLI, *Elementi di diritto*, cit., 82.

²⁶ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., 109.

²⁷ *Ivi*, 110.

²⁸ *Ivi*, 110. Si veda più ampiamente: G. BARILE, *Ordine pubblico (diritto internazionale provato)*, in *Enc. dir.*, XXX, 1980, 850 ss.; ID., *Principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e principi di ordine pubblico internazionale*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1986, 133 ss.

²⁹ Su questo punto si rimanda a: G. REICHEL, “*Europäischer*” *ordre public im autonomen Kollisionsrecht?*, in *Zeitschrift für Rechtsvergleichung*, 1975, 217-225; B. MOSER, *Die europäische Menschenrechtskonvention als Quelle des IPR*, in *Österreichische Juristenzeitung*, 1974, 650 ss.; J. H. VON BRUNN, *Der europäische ordre public*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1962, 985 ss.



ordini pubblici nazionali diversi, ossia l'uniformità relativa nell'ambito del continente europeo dell'ordine pubblico statale»³⁰. In concreto, quindi, l'"ordine pubblico europeo" costituirebbe una sintesi dei valori giuridici comuni alla civiltà giuridica europea, che ne costituiscono il patrimonio costituzionale comune³¹.

Un ruolo fondamentale nella definizione degli elementi essenziali di questo concetto è rivestito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che viene considerata come un «*instrument constitutionnel de l'ordre public européen*»³².

Grazie alla Convenzione ed alla giurisprudenza applicativa si è venuto a definire un nucleo compatto di elementi che recepiscono i principi ed i valori fondamentali comuni a tutti gli Stati europei membri di questa Organizzazione, quasi a voler fissare un minimo comun denominatore nel campo della protezione dei diritti dell'uomo³³.

Nello specifico, parte della dottrina sostiene la possibilità di individuare proprio all'interno della Convenzione il nucleo essenziale dei principi condivisi a livello europeo³⁴.

Tra questi, si distinguerebbero il diritto alla libertà di espressione, la libertà di pensiero, coscienza e religiosa, le libertà personali, il diritto alla libertà e alla sicurezza, così come il diritto ad un equo processo e il diritto alla certezza del diritto³⁵.

In questa direzione, un ruolo altrettanto importante nella definizione dei principi posti a fondamento dell'"ordine pubblico europeo" sarebbe svolto dalla stessa Corte europea dei

³⁰ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., 335.

³¹ Sul concetto di ordine pubblico europeo si rimanda a: F. SUDRE, *Existe-t-il un ordre public européen?*, in P. Tavernier (a cura di), *Quelle Europe pour les droits de l'homme?*, Bruxelles, 1996, 39 ss.; F. SUDRE, *L'ordre public européen*, in M. J. Redor (a cura di), *L'ordre public: ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux*, Bruxelles, 2001, 109 ss.; C. PICHERAL, *L'ordre public européen. Droit communautaire et droit européen des droits de l'homme*, Paris, 2001, 23-44; J. ANDRIANTSIBAZOVINA, *Splendeurs et misères de l'ordre public européen*, in *Cah. dr. eur.*, 2000, 657 ss.; A. DEBET, *L'influence de la convention européenne des droits de l'homme sur le droit civil*, Paris, 2002, 20 ss.; P. PUSTORINO, *L'interpretazione della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Napoli, 1998, 147 ss.

³² Corte EDU, 23 marzo 1995, *Loizidou c. Turquie (Exceptions préliminaires)*, ric. n. 15318/89, §75.

³³ La Commissione europea dei diritti dell'uomo aveva già utilizzato l'espressione «*ordre public communautaire*» all'interno del [Rapporto adottato il 30 marzo 1963](#) rispetto al ric. n. 788/60, *Autriche v. Italie*. Successivamente, nel 1978, tale espressione è stata ripresa dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo rispetto al ric. n. 8007/77 del 10 luglio 1978 nel caso *Chypre c. Turquie*. Più in generale, sul tema cfr.: G. SPERDUTI, *Diritti umani (protezione internazionale dei)*, in *Enc. Dir.*, XII, 1964, 815; J. E. S. FAWCETT, *The Application of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 1987, 228 ss.; J. A. CARRILLO SALCEDO, *The place of the European Convention in International Law*, in R.S.J. Macdonald, F. Matscher e H. Petzold (a cura di), *The European system for the protection of human rights*, London, 1993, 19; F. MATSCHER, *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per opera dei suoi organi*, in V. Grementieri (a cura di), *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 1989, 50-52.

³⁴ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., 325-332; F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 129-161, 227.

³⁵ Questi diritti sono, rispettivamente, contenuti all'interno dei seguenti articoli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: art. 10, art. 9, art. 3, art. 5, art. 6, art. 7.



diritti dell'uomo, che con la sua giurisprudenza traccia i valori europei essenziali di una comune tradizione giuridica europea³⁶.

Già dalla sua denominazione, l'“ordine pubblico dell'Unione europea”, invece, contiene uno spettro di azione maggiormente delimitato, riferendosi specificamente all'ordine pubblico intrinseco all'ordinamento giuridico dell'UE. Tale ordine pubblico – in passato comunemente chiamato ordine pubblico “comunitario” – è il risultato dei principi e dei valori posti alla base dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea stessa. Tali elementi traggono la loro fonte nei Trattati, nel diritto europeo derivato³⁷ e sono poi stati sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Quest'ultima ha contribuito moltissimo ad elaborare un insieme di «imperativi giuridici uniformi»³⁸, con cui l'Unione europea definisce i principi fondamentali del proprio ordinamento e promuove l'integrazione dei suoi stati membri³⁹.

Alla luce di questo inquadramento generale, si possono trarre alcuni elementi definitivi preliminari da utilizzare ed approfondire nel prosieguo del testo. Per quanto riguarda il concetto di ordine pubblico, in generale, si può asserire che si tratti di un concetto che può assumere molteplici declinazioni variabili a seconda delle latitudini geografiche o delle circostanze storico-sociali in cui sia calato. Esso ha storicamente svolto una funzione protettiva, volta a salvaguardare i principi fondamentali di un ordinamento contro norme (generali e individuali) o atti incompatibili. Più di recente ha assunto anche valenza proattiva nell'integrazione di valori. I suoi effetti si manifestano sia in chiave preventiva, impedendo l'ingresso o l'applicazione di norme contrarie, sia in chiave repressiva, sanzionando atti o comportamenti lesivi dei valori fondanti.

Per i fini che qui interessano, si utilizzerà il concetto di ordine pubblico nella sua accezione “ideale”, cioè quale insieme dei valori e dei principi che costituiscono l'ossatura di un ordinamento giuridico. Sarà tenuta in secondo piano l'interpretazione dell'ordine pubblico quale mero elemento materiale che presiede alla tranquillità e alla sicurezza dei consociati. Per quanto riguarda, invece, l'ordinamento rispetto al quale si tenterà di individuare le

³⁶ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., 328; G. SPERDUTI, *Diritti umani*, cit., 815; J. E. S. FAWCETT, *The Application of the European Convention*, cit., 228 ss.

³⁷ Cfr. L. FUMAGALLI, *L'ordine pubblico nel sistema del diritto internazionale privato comunitario*, in *Diritto del commercio internazionale*, 3/2004, 647; E. RODRIGUEZ PINEAU, *European Union International Ordre Public*, in *Spanish yearbook of international law*, 3/1994, 64; M. FALLON, *Les conflits de lois et de juridictions dans un espace économique intégré - L'expérience des Communautés européennes*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1995, 256; N. Boschiero (a cura di), *I limiti al principio d'autonomia posti dalle norme generali del regolamento Roma I.*, Torino, 2009, 134-135; P. HAMMJE, *L'ordre public international et la distinction entre États membres et États tiers*, in S.S. Chaillé de Néré (a cura di), *Droit international privé, États membres de l'Union européenne et États tiers*, Paris, 2009, 65 ss.

³⁸ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., 341.

³⁹ Cfr. T. M. DE BOER, *Unwelcome Foreign Law: Public Policy and other Means to protect the Fundamental Values and Public Interests of the European Community*, in A. Malatesta, S. Bariatti e F. Pocar (a cura di), *The External Dimension of EC Private International Law in Family and Succession Matters*, Padova, 2008, 328-329.



modalità di definizione e gli elementi costitutivi dell'ordine pubblico, si farà riferimento all'ordinamento sovranazionale e, in particolare, quello europeo e dell'Unione europea.

3. Tentativi definitivi preliminari: l'identità costituzionale

Anche il concetto di *identità costituzionale* ha carattere ambiguo e, per molti profili, indeterminato, nonostante gli sforzi che, soprattutto negli ultimi anni, dottrina e giurisprudenza hanno profuso. Il tema dell'identità costituzionale non è certamente nuovo nel dibattito giuridico e culturale occidentale, almeno a partire da Aristotele che collegava l'identità di una *polis* alle sue strutture politiche, delineate dalla costituzione, intesa come sua essenza, come elemento che la rendeva unica e diversa dalle altre città⁴⁰. La dimensione moderna dell'identità costituzionale può essere fatta risalire alle origini stesse del costituzionalismo. Fin dalle rivoluzioni liberali del Sei-Settecento, la codificazione dei principi e valori fondamentali di una nazione è stata al centro dei dibattiti pubblici e costituenti. Carl Schmitt dedica un intero capitolo al tema della *Verfassungsidentität* ne *La dottrina della costituzione*⁴¹. Tanto che il tema dell'identità costituzionale è diventato oggi un vero e proprio *topos* della letteratura giuspubblicistica, soprattutto degli ultimi due decenni⁴².

L'ambiguità semantica del concetto di identità costituzionale dipende, per un verso, dall'incertezza riguardo il soggetto di tale identità e, per altro verso, ad esso strettamente connesso, dalle divergenti modalità di individuazione degli elementi che definiscono tale identità. A tal proposito è forse possibile distinguere due principali modelli⁴³.

Secondo una prima ricostruzione, la soggettività dell'identità costituzionale è stata attribuita alla comunità dei consociati, quale insieme di individui, tra loro distinti, ma riuniti da un insieme di valori e principi condivisi in un dato momento storico e rispetto ad un determinato contesto giuridico⁴⁴.

⁴⁰ ARISTOTELE, *Politica*, Libro III.

⁴¹ C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, 153-155.

⁴² Cfr. E. CLOOTS, *National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU*, in *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 2/2016, 82-98 e ss.; H. J. TRENZ, *In Search of the Popular Subject: Identity Formation, Constitution-making and the Democratic Consolidation of the EU*, in *European Review*, 1/2010, 93-115; G. DE BÚRCA, *The EU constitution : in search of Europe's international identity*, Groningen, 2005, 44.

⁴³ Cfr. G. J. JACOBSON, *Constitutional Identity*, Cambridge, 2010, 21 ss.; M. ROSENFELD, *The Identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*, London, 2010, 17 ss.

⁴⁴ Sul punto si rimanda alle considerazioni di: B. A. GEBEY, *The Identity of the Constitutional Subject and the Construction of Constitutional Identity: Lessons from Africa*, in *Faculty of Laws University College London Law Research Paper*, 2/2023, 1-25; J. KING, *The Democratic Case for a Written Constitution*, in *Current Legal Problems* n. 1 del 2019, 1-36; M. ROSENFELD, *Constitutional Identity*, in M. Rosenfeld e A. Sajó (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 758.



In tempi recenti, sono stati soprattutto gli studiosi statunitensi ad estendere gradualmente i soggetti di questa identità fino ad includere il popolo o la nazione, creando una sorta di identità collettiva, enucleata dallo stesso testo costituzionale, come elemento costitutivo della costituzione federale. Secondo questo approccio, il concetto di identità può essere ricavato non solo nelle disposizioni costituzionali, ma anche nell'identità nazionale del popolo soggetto a tale costituzione. In altre parole, il concetto di identità è definito sulla base del rapporto tra una cultura nazionale e la propria costituzione, che determina i rapporti giuridici in quella società, al punto che «il diritto costituzionale e la cultura sono legati in un rapporto dialettico, cosicché il diritto costituzionale deriva dalla cultura e al tempo stesso la regola»⁴⁵. In questa prospettiva, l'identità costituzionale non si basa esclusivamente su concetti normativi, ma anche su fattori che possono persino preesistere al momento della stesura di una costituzione. Definire l'identità costituzionale diventa quindi un'impresa molto complessa, poiché implica l'integrazione non solo di elementi di diritto positivo, ma anche di dinamiche culturali e sociali estranee al giuridico, creando una sfida per la stessa certezza che il diritto cerca di stabilire. Ne possono anche derivare punti di attrito tra il concetto di identità nazionale e quello di identità costituzionale, che potrebbero aggravare così le tensioni tra diritto e politica. In questa rappresentazione, l'identità nazionale rischia di diventare un'arma politica, utilizzata per distinguere chi appartiene alla comunità da chi ne è al di fuori, secondo una logica manichea di "noi" e "loro", anziché andare a costituire una base condivisa per la società. Il rischio è di un eccesso di relativizzazione dei valori fondanti, suscettibili di mutare il proprio contenuto sulla base del periodo storico e delle forze politiche al potere⁴⁶.

Proprio per superare queste difficoltà, sempre nell'alveo di questo primo modello, ci si è concentrati su quegli elementi stabili in grado di facilitare la creazione di un ordine costituzionale funzionale e pacifico. Si è così distinto tra identità costituzionale, da un lato, e quelle identità che preesistono alla costituzione stessa, dall'altro. Nelle parole di uno dei massimi assertori di questa tesi, «tutte le costituzioni dipendono dall'elaborazione di un'identità costituzionale distinta dall'identità nazionale e da tutte le altre identità pre- e extra-costituzionali rilevanti»⁴⁷. Così ricostruita, l'identità costituzionale verrebbe a esprimere un giusto equilibrio tra l'identità nazionale e le altre identità presenti in una data comunità, in

⁴⁵ J. BAST, *Don't Act Beyond your Powers: The Perils and Pitfalls of the German Constitutional Court's Ultra Vires Review*, in *German Law Journal*, 2/2014, 177.

⁴⁶ Cfr. B. OOMEN, *Strengthening Constitutional Identity Where There Is None: The Case of the Netherlands*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2/2016, 235-263; M. Rosenfeld (a cura di), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy. Theoretical Perspectives*, Durham, 1994, 19 ss.; A. G. Moş, *Illiberalism and Constitutional Identity. A Critique from a Multilevel Perspective*, in *Pécs Journal of International and European Law*, 1/2022, 22-44; M. WALTER, *Integrationsgrenze Verfassungsidentität. Konzept und Kontrolle aus europäischer, deutscher und französischer Perspektive*, in *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2/2012, 190 ss.

⁴⁷ M. ROSENFELD, *The Identity of the Constitutional Subject*, cit., 10.



modo tale da garantirne la più ampia accettazione e condivisione. Questa identità collettiva è idealmente definita da un processo di sintesi tra le diverse identità presenti in una società e i conflitti e le tensioni che possono sorgere all'interno di una comunità. L'identità costituzionale si manifesterebbe come processo di sintesi tra identità diverse, riducendo così il peso all'interno della società di quelle identità divergenti e quindi potenzialmente conflittuali⁴⁸.

Altri autori hanno ritenuto che, sebbene l'identità costituzionale sia un concetto in costante mutamento, manifesti però la costante tendenza alla ricerca di un equilibrio tra i principi fondanti di una costituzione e la società in cui tale testo costituzionale è adottato⁴⁹. Il conflitto tra la costituzione e la società, e tra le parti della costituzione stessa e la costante ricerca di equilibrio tra questi due elementi sarebbe il motore che alimenta il concetto di identità, che non potrebbe esistere senza un processo dialogico: l'identità costituzionale emerge quindi dalla pratica di una costituzione disarmonica. Il concetto di identità costituzionale così ricostruito assumerebbe una dimensione dinamica piuttosto che statica, poiché servirebbe ad analizzare e descrivere l'evoluzione e la modifica di una costituzione e a definirne gli elementi fondamentali⁵⁰. Questa opera di continuo bilanciamento e ricostruzione è svolta principalmente sia dalla giurisprudenza delle corti costituzionali e supreme⁵¹ sia dai processi politici⁵².

Secondo un diverso modello ricostruttivo, il soggetto dell'identità sarebbe costituito dal solo testo costituzionale, così da evitare possibili mutamenti taciti del suo contenuto o eventuali interpretazioni eccessivamente assoggettate al contesto storico in cui vengono adottate⁵³. In questa prospettiva, già si muoveva la giuspubblicistica tedesca nella prima metà

⁴⁸ M. ROSENFELD, *Modern Constitutionalism as Interplay between Identity and Diversity*, in M. Rosenfeld (a cura di), *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy*, cit., 1994, 3-36.

⁴⁹ G. J. JACOBSON, *Constitutional Identity*, cit., 44.

⁵⁰ M. ROSENFELD, *Deconstructing Constitutional Identity in Light of the Turn to Populism*, in R. Hirschl e Y. Roznai (a cura di), *Deciphering the Genome of Constitutionalism: Essays on Constitutional Identity in Honor of Gary Jacobson*, *Cardozo Legal Studies Research Paper*, n. 659 del 2022, 3; B. A. GEBEY, *The Identity of the Constitutional Subject and the Construction of Constitutional Identity: Lessons from Africa*, cit., 1-25; J. KING, *The Democratic Case for a Written Constitution*, in *Current Legal Problems*, vol. 72, 1/2019 1-36; M. ROSENFELD, *Constitutional Identity*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 758.

⁵¹ J. SCHOLTES, *Abusing Constitutional Identity*, in *German Law Journal*, 22/2021, 534-556; R.D. Kelemen, L. Pech (a cura di), *The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21/2019, 59-74; F. FABBRINI e A. SAJÓ, *The dangers of constitutional identity*, in *European Law Journal*, 25/2019, 457-473.

⁵² G. J. JACOBSON, *Constitutional Identity*, in *The Review of Politics*, 3/2006, 132.

⁵³ Cfr. A. PKHRIKYAN, *The problem of protection of national constitutional identity in integration processes*, in *Bratislava Law Review*, 1/2019, 182-87; M. BELOV, *The Functions of Constitutional Identity Performed in the Context of Constitutionalization of the EU Order and Europeanization of the Legal Orders of EU Member States*, in *Perspectives on Federalism*, 2/2017, 72-97; E. CLOOTS, *National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU*, in *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 2/2016, 82-98; H. J. TRENZ, *In Search of the Popular Subject*:



del XX secolo quando ha affrontato la questione dell'identità costituzionale come vincolo implicito all'evoluzione costituzionale⁵⁴. Ci si è chiesti, in particolare, se una costituzione conservi la sua essenza nonostante le revisioni, o se il processo di modifica ne alteri in tal portata il contenuto da renderla sostanzialmente una nuova costituzione, stabilendo una relazione discontinua con il testo originale. Il concetto di identità costituzionale è stato quindi utilizzato, almeno in relazione alle modifiche costituzionali formali, come una sorta di dottrina che ricerca la struttura fondamentale dell'ordine costituzionale e rappresenta un limite insormontabile al processo di revisione costituzionale. In questo senso, le questioni di identità sono state affrontate come identità del testo costituzionale stesso, come concetto puramente normativo. In particolare, secondo Schmitt, una vera revisione è una modifica del testo costituzionale in cui «l'identità e la continuità della costituzione nel suo insieme rimangono garantite»⁵⁵. Al contrario, una revisione del testo costituzionale che non tiene conto della sua identità intrinseca non sarebbe, per definizione, una semplice revisione, ma la fonte di una “nuova costituzione” che sostituirebbe il testo precedente. Questa nozione di identità costituzionale si è dunque sviluppata in relazione ai limiti impliciti della revisione costituzionale o, piuttosto, in relazione al nucleo dei valori che costituiscono il fondamento di una costituzione, la cui modifica, in sede di revisione costituzionale, comporterebbe l'esercizio di un nuovo potere costituente e non più di un potere costituito. La costituzione contiene quindi un nucleo di principi implicitamente immutabili che incarnano l'identità della costituzione stessa⁵⁶.

Identity Formation, Constitution-making and the Democratic Consolidation of the EU, in *European Review*, 1/2010, 93-115; G. DE BÚRCA, *The EU constitution: in search of Europe's international identity*, Europa Law Publishing, Groningen, 2005, 44 ss.

⁵⁴ K. BILFINGER, *Der reichssparkommissar*, Berlino, 1928, 33 ss.; C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., 134.

⁵⁵ *Ivi*, 145.

⁵⁶ Sempre nell'ambito del dibattito dottrinale tedesco, ma più vicino al presente, è interessante considerare la formulazione del concetto di identità costituzionale da parte del filosofo Jürgen Habermas. Nella sua teoria del *Verfassungspatriotismus*, Habermas affronta anche il concetto di identità costituzionale, ma non lo utilizza come termine autonomo, bensì come corollario a sostegno del patriottismo costituzionale. Secondo questa teoria, gli elementi che determinano il patriottismo costituzionale sono gli stessi che costituiscono l'identità di una costituzione, vale a dire un insieme di valori e principi che non solo costituiscono la base di una costituzione, ma costituiscono anche il suo elemento unificante per la popolazione, creando così una convergenza tra gli elementi dell'identità nazionale e costituzionale. Habermas esplora, nel quadro più ampio del patriottismo costituzionale, l'elemento dell'identità come punto di contatto tra l'identità espressa in una costituzione basata sui principi del costituzionalismo e l'identità nazionale, in modo tale da creare una convergenza di valori all'interno della società che coincidono con quelli del costituzionalismo e riescono così a creare un senso di appartenenza che trascende le differenze etniche, religiose o politiche. In altre parole, lo scopo del patriottismo costituzionale è quello di identificare gli elementi che determinano l'«attaccamento politico allo Stato» di un cittadino, che coincidono con i valori incarnati nelle costituzioni liberaldemocratiche, trascendendo così qualsiasi tipo di cultura esclusivamente nazionale. Nella teoria di Habermas, quindi, le identità costituzionali degli ordinamenti che hanno adottato i principi del costituzionalismo liberal-democratico sono quasi identiche in termini di elementi assiologici che le



Questa tesi di fondo è stata poi riproposta, in contesti e in prospettive ideologiche assai diversi, dalla dottrina contemporanea, quando ha sostenuto che il potere di revisione costituzionale sia implicitamente limitato dalla materia costituzionale e non solo dalla sua forma e procedura. In questo modo, la teorizzazione del concetto di identità costituzionale è venuta ad inglobare la dottrina dei limiti sostanziali e impliciti che vietano l'esercizio del potere costituente, anche se esercitato secondo procedure formalmente e apparentemente corrette. Il diritto positivo e vivente in Germania e Italia adotta sostanzialmente questo approccio se solo si pensa alla "clausola di eternità" della Legge fondamentale tedesca (art. 79, comma 3), così come interpretata dal Tribunale costituzionale federale e alla nostra dottrina dei principi costituzionali supremi. E proprio questa prospettiva è stata particolarmente rilevante nel contesto dell'integrazione europea.

Nonostante l'ampio utilizzo del concetto nel diritto pubblico contemporaneo, la nozione di identità costituzionale rimane oggetto di un intenso dibattito teorico, segnato da una sostanziale incertezza circa i confini della materia. Fa eccezione, forse, il solo punto di convergenza rappresentato dal riconoscimento del nesso inscindibile tra identità costituzionale e struttura fondamentale dell'ordinamento statale.

Per conferire solidità all'analisi, si procederà dunque a una ricostruzione dell'identità costituzionale a partire dai testi normativi e dalla giurisprudenza delle corti, cercando di contenere l'influenza di fattori extragiuridici. L'identità dell'ordinamento costituzionale europeo sarà così ricostruita al fine di verificare in che misura essa risulti sovrapponibile alla nozione di ordine pubblico europeo.

4. *L'ordine pubblico europeo e dell'Unione europea, nella loro declinazione ideale*

L'ordine pubblico europeo può essere anzitutto inteso come la sintesi dei valori giuridici posti alla base degli ordinamenti costituzionali europei, quale patrimonio costituzionale comune. L'ordine pubblico europeo, in tal senso inteso, «si presenta come un sistema costituzionale di principi e valori che esprime omogeneità, coesione»⁵⁷.

Questa comunanza di valori va ricercata all'interno di un più ampio sistema di principi giuridici storicamente consolidati nel contesto europeo, inteso come insieme di valori condivisi tra gli ordinamenti degli Stati membri. Pur essendo formalmente autonomo rispetto all'Unione

determinano; ciò che cambia realmente sono le diverse interpretazioni e comprensioni di questi principi costituzionali sulla base di diverse culture costituzionali. Cfr. J. HABERMAS, *La rivoluzione in corso*, Milano, 1990; ID., *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, 1996; ID., *La costellazione postnazionale*, Milano, 1999. Su questa teoria di Habermas, cfr. ad es. E. DENNINGER, *Verfassungspatriotismus Und Integration*, in *Der Staat*, 2021, 495; F. H. LLANO ALONSO, *Patriotism and Postnational Citizenship in Jürgen Habermas*, in *Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie*, 2017, 504.

⁵⁷ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 227.



Europea, ma in parte coincidente sul piano territoriale, il sistema convenzionale ha avuto un ruolo decisivo nell'individuazione dei principi fondanti dell'ordine giuridico europeo. In particolare, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la giurisprudenza della Corte EDU hanno contribuito in modo determinante alla definizione di un nucleo comune di diritti fondamentali, riconosciuti e tutelati dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e divenuti parte integrante delle rispettive tradizioni costituzionali.

Sebbene la Convenzione non contenga un riferimento esplicito al concetto di "ordine pubblico europeo", tale nozione si è progressivamente delineata attraverso l'azione dei suoi organi e, in particolare, della giurisprudenza della Corte EDU, nonché grazie all'elaborazione dottrinale.

Un primo riconoscimento in tal senso si rinviene già nel rapporto relativo al caso *Autriche c. Italie*, in cui si afferma che la fondazione del Consiglio d'Europa ha dato origine a un «ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe»⁵⁸.

Tuttavia, è all'interno della sentenza in merito ad alcune questioni preliminari relativa al celebre caso *Loizidou c. Turquie* che la Corte EDU compie un salto qualitativo, attribuendo alla Convenzione un valore costituzionale: essa viene infatti qualificata come «instrument constitutionnel de l'ordre public européen»⁵⁹. Questa espressione segna un punto di svolta, poiché eleva la Convenzione da semplice trattato internazionale a fondamento normativo di un vero e proprio ordine costituzionale comune agli Stati membri del Consiglio d'Europa. L'ordine pubblico europeo, in questa prospettiva, non è più una mera somma di principi condivisi, ma un sistema strutturato e vincolante, dotato di forza normativa superiore e capace di incidere direttamente sulle dinamiche interne degli ordinamenti nazionali. In questo senso, la Convenzione viene ad assumere il ruolo di "catalizzatore" dei principi e dei valori comuni a tutti gli Stati che hanno ratificato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ritenuti per la loro importanza inderogabili da parte degli Stati contraenti⁶⁰.

L'ordine pubblico europeo, parafrasando le parole della Convenzione, si basa «su una concezione comune e un comune rispetto dei diritti dell'uomo» e sulla condivisione di uno «stesso spirito» rafforzato, appunto, da «un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto, a prendere le prime misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione universale»⁶¹. Da ciò deriva il riconoscimento di un «comune patrimonio di ideali e di tradizioni che non solo

⁵⁸ [Rapporto](#) della Commissione europea dei diritti dell'uomo adottato il 30 marzo 1963, ric. n. 788/60, *Autriche c. Italie*.

⁵⁹ Corte EDU, *Loizidou c. Turquie (Exceptions Preliminaires)*, 23 marzo 1995, ric. 15318/89, §75. Successivamente questa affermazione la ritroviamo in molte decisioni della CEDU, venendo a costituire una posizione ormai consolidata: cfr. ad es. l'Opinione concorrente dei giudici Pinto de Albuquerque e Dedov nella dec. *Baka c. Hongrie*, 23 giugno 2016, n. 20261/12, §23.

⁶⁰ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., 329-330.

⁶¹ Preambolo CEDU.



la Corte, ma soprattutto gli Stati sono chiamati a salvaguardare all'interno di una organizzazione, quella della CEDU appunto»⁶², in questo modo la costruzione di un ordine pubblico europeo trova in esso uno degli strumenti principali di elaborazione. Se l'ordine pubblico europeo costituisce l'insieme dei valori comuni e dei principi irrinunciabili della comunità giuridica europea, pare opportuno individuare il contenuto concreto di tale «*éthique juridique indispensable à la survie et à la cohésion du groupe social régi par l'ordre juridique*»⁶³.

A questo punto, però, emerge una nuova questione definitoria cruciale: la Convenzione europea dei diritti dell'uomo richiama espressamente l'esistenza di un "patrimonio comune" di valori e principi, senza però fornirne una definizione precisa. Di conseguenza, diventa essenziale fare riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che ha progressivamente contribuito a delinearne i contenuti. Nel sistema convenzionale, la democrazia svolge una funzione centrale e ambivalente: è al contempo condizione e strumento per la tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione. In questo quadro, la Corte EDU ha individuato, attraverso la propria elaborazione giurisprudenziale, i tratti costitutivi e condivisi di una "società democratica", contribuendo così a definire quello che può essere considerato il nucleo essenziale dell'«ordine pubblico europeo»⁶⁴.

La Corte EDU è riuscita, nel tempo, a definire uno *standard* europeo di principi e valori posti, al contempo, a protezione e definizione dell'ordine pubblico europeo.

In primo luogo, la Corte ha individuato la libertà di espressione come uno elemento che «*constitue l'un des fondements essentiels de pareille société (démocratique)*»⁶⁵, quale pietra angolare del principio democratico e dei diritti dell'uomo garantiti dalla CEDU⁶⁶. La libertà di espressione – sancita all'interno dell'articolo 10 della CEDU – costituisce, quindi, uno dei principi fondanti l'ordine pubblico europeo, stabilito a livello convenzionale, declinato dalla Corte di Strasburgo e, come tale, condiviso dagli Stati membri.

Ad arricchire ulteriormente il contenuto dell'ordine pubblico europeo, ponendosi in piena continuità con la libertà di espressione, è stata poi indicata la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, quali elementi imprescindibili e prodromici di tale libertà⁶⁷. In questo senso,

⁶² F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 134.

⁶³ P. M. DUPUY, *Droit international public*, Paris, 1993, 265.

⁶⁴ J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, *Splendeurs et misères de l'ordre public européen*, in *Chronique droits de l'homme*, 2000, 687.

⁶⁵ Cfr. Corte EDU, sent. 7 dicembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, ric. 5493/72, §49; sent. 26 aprile 1995, *Prager et Oberschlick c. Autriche*, ric. 15974/90, §34; sent. 20 settembre 1994, *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, ric. 13470/87, §49.

⁶⁶ In questi termini si esprimeva la Corte nella sent. 26 settembre 1995, *Vogt c. Allemagne*, ric. 17851/91, §71. Sul punto si rimanda alle considerazioni di J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, *Splendeurs et misères de l'ordre public européen*, cit., 679-681.

⁶⁷ Corte EDU, sent. 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, ric. n. 14307/88, §31.



l'articolo 9 della CEDU garantisce il pluralismo di idee all'interno del contesto giuridico europeo, senza il quale non si potrebbe sviluppare un pieno ed effettivo senso democratico.

Secondo analoghe considerazioni, un ordinamento non può dirsi realmente democratico senza la tutela del diritto all'integrità fisica (art. 3 CEDU). Per questa ragione, quale ulteriore elemento fondante l'ordine pubblico europeo, i giudici di Strasburgo annoverano anche il diritto a non essere sottoposti a torture o a trattamenti disumani o degradanti per la dignità umana⁶⁸. La libertà personale, latamente intesa, costituisce il reale presupposto per godere in pieno di tutti gli altri diritti posti dalla Convenzione e senza il quale la stessa costruzione dell'ordine pubblico europeo rischierebbe di essere priva di un elemento fondamentale.

Oltre alle libertà fondamentali già richiamate, la Corte EDU riconosce al principio dello Stato di diritto un ruolo cardine nella definizione dell'ordine pubblico europeo⁶⁹, che la dottrina ha giustamente qualificato come di «importanza capitale e di eminente rilievo»⁷⁰. Lo Stato di diritto non solo costituisce il presupposto indispensabile per la concreta realizzazione di una «società democratica», ma rappresenta anche l'architave dell'intero sistema giuridico europeo condiviso. La Corte ha così delineato un nesso inscindibile tra ordine pubblico europeo, democrazia e Stato di diritto, esprimendolo con chiarezza, ad esempio, quando ha affermato che «Democracy constitutes a fundamental element of the “European public order”. The rights guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 are crucial to establishing and maintaining the foundations of an effective and meaningful democracy governed by the rule of law and are accordingly of prime importance in the Convention system»⁷¹.

Il principio dello Stato di diritto assume, in questo contesto, una funzione generativa: da esso discendono altre libertà e garanzie fondamentali, che ne articolano il contenuto. Si tratta di un concetto “a grappolo”, che racchiude al suo interno una pluralità di elementi costitutivi

⁶⁸ Corte EDU, sent. 7 luglio 1998, *Soering c. Royaume-Uni*, ric. n. 14038/88, §88.

⁶⁹ Nella sua giurisprudenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha progressivamente integrato il principio dello Stato di diritto nell'interpretazione dei diritti garantiti dalla Convenzione, contribuendo così a consolidarlo come elemento essenziale dell'ordine pubblico europeo a tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La Corte ha chiarito che lo Stato di diritto costituisce un principio fondativo della Convenzione, ispirando l'intero sistema convenzionale. Già nella sentenza *Golder c. Royaume-Uni* del 21 febbraio 1975 (ric. n. 4451/70), la Corte affermava che lo Stato di diritto è «l'un des éléments du patrimoine spirituel commun aux Etats membres du Conseil de l'Europe» (§34). Poco dopo, nella sentenza *Engel et Autres c. Pays-Bas* dell'8 giugno 1976 (ric. nn. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), ribadiva che da questo principio «s'inspire la Convention tout entière» (§69). In numerose pronunce successive, la Corte ha continuato a riconoscere allo Stato di diritto un ruolo strutturale, considerandolo «inerente a tutti gli articoli della Convenzione». Così, anche nella sentenza *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* del [21 giugno 2016](#) (ric. n. 5809/08), §145. Tale centralità emerge con particolare evidenza nell'interpretazione dell'articolo 6 CEDU, relativo al diritto a un equo processo dinanzi a un tribunale indipendente e imparziale, che la Corte ha costantemente ricollegato ai requisiti fondamentali dello Stato di diritto

⁷⁰ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 141.

⁷¹ Corte EDU, sent. 10 luglio 2020, *Mugemangango v. Belgium*, ric. 310/15, §67.



dell'ordine pubblico europeo. Tra questi, rientra ad esempio il diritto alla libertà e alla sicurezza, sancito dall'articolo 5 della Convenzione.

Accanto alla dimensione ideale e valoriale dell'ordine pubblico europeo, su cui si concentra questa ricerca, emerge così anche una dimensione materiale, fondata sulla concreta tutela dei diritti e sulla garanzia della sicurezza dei cittadini⁷².

Nella definizione dell'ordine pubblico europeo, il principio dello Stato di diritto si intreccia poi strettamente con il diritto a un equo processo (art. 6 CEDU) e con il principio di legalità e certezza del diritto (art. 7 CEDU). Questi elementi rafforzano e rendono effettiva la tutela della libertà personale, che senza di essi resterebbe priva di garanzie sostanziali. All'interno del sistema convenzionale europeo, il principio democratico – fondamento identitario della comune tradizione giuridica degli Stati membri e componente essenziale dell'ordine pubblico europeo – si realizza attraverso il diritto a libere elezioni, sancito per la prima volta all'articolo 3 del Primo Protocollo Addizionale alla CEDU e successivamente elaborato in modo esteso dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁷³. In tale contesto, la Corte ha «estrapolato principi e diritti che affermano valori essenziali per il sistema della Convenzione e che vengono tradotti in regole per gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa: regole che compongono il nucleo duro dell'ordine pubblico europeo»⁷⁴.

La richiamata evoluzione giurisprudenziale della Corte EDU ha progressivamente arricchito il contenuto dell'ordine pubblico europeo, contribuendo a delinearne un profilo sempre più ampio e articolato. Si assiste così a una dinamica espansiva del concetto, che si estende ben oltre il nucleo originario per includere nuovi principi e valori riconosciuti in occasione della soluzione di casi concreti.

Questa tendenza evidenzia la natura intrinsecamente dinamica dell'ordine pubblico europeo, il cui contenuto non è rigidamente predeterminato, ma si definisce in modo progressivo attraverso l'interpretazione della Convenzione da parte della Corte di Strasburgo. Tale processo è alimentato non solo dal diritto positivo convenzionale, ma anche da un costante dialogo giurisprudenziale con le tradizioni costituzionali degli Stati membri, che pone la Corte EDU al centro di «un processo di relazioni osmotiche con le costituzioni nazionali», tale da creare un ordine pubblico europeo che diviene anche uno «strumento essenziale di tutela della democrazia in Europa»⁷⁵.

⁷² Corte EDU, sent. 18 dicembre 1996, *Aksoy c. Turquie*, ric. 21987/93, §76; sent. 25 febbraio 1997, *Z. c. Filande*, ric. 22009/93, §95; sent. 27 agosto 1997, *M. S. c. Suède*, ric. n. 74/1996/693/885, §41.

⁷³ Consiglio d'Europa, 18 settembre 1961, *X c. Belgio*; Consiglio d'Europa, 6 ottobre 1967, *X c. Repubblica Federale di Germania*; e caso *W., X., Y. e Z. c. Belgio* del 30 maggio 1975; Corte EDU, sent. 2 marzo 1987, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgium*, ric. n. 9267/81.

⁷⁴ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 142. Cfr. F. Sudre, *Existe-t-il un ordre public européen?*, in P. Tavernier (a cura di), *Quelle Europe pour les droits de l'homme*, Bruxelles, 1996, 57.

⁷⁵ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 147.



La Convenzione viene così a costituire uno «strumento *costituzionale* dell'ordine pubblico europeo»⁷⁶ in quanto questo ordinamento sovranazionale è riuscito, contemporaneamente, a definire gli elementi costitutivi di tale ordine attraverso il diritto positivo e a difenderli ed elaborarli attraverso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Si è giunti per questa via ad affermare che «l'attribuzione della garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali, dotata di efficaci meccanismi di controllo e di un organo giurisdizionale che ne assicura l'applicazione e il consolidamento, rappresenta un altro elemento di assimilazione evidente della Convenzione alle costituzioni contemporanee»⁷⁷. In questa prospettiva, l'ordine pubblico europeo si configura sempre meno come un generico patrimonio comune di tradizioni giuridiche nazionali e sempre più come il prodotto di un'integrazione giuridica avanzata tra gli Stati europei, maturata all'interno di cornici istituzionali sovranazionali e internazionali, quali l'Unione europea e il Consiglio d'Europa⁷⁸. Ne deriva non solo la progressiva formazione di un diritto europeo comune, ma anche la definizione di un nucleo condiviso di valori e principi fondamentali che costituiscono il contenuto sostanziale dell'ordine pubblico europeo.

Finora è stato esaminato l'ordine pubblico europeo nella sua accezione convenzionale, inteso come insieme di principi e valori condivisi dagli ordinamenti degli stati membri del Consiglio d'Europa, che costituiscono il patrimonio costituzionale comune e trovano riconoscimento e tutela attraverso il sistema giurisdizionale della CEDU. A questa dimensione convenzionale dell'ordine pubblico europeo si affianca una seconda accezione, relativa all'ordinamento dell'Unione europea, tradizionalmente denominato *ordine pubblico comunitario*.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), parte della dottrina era incline a negare l'esistenza di un ordine pubblico comunitario pienamente autonomo rispetto a quello degli Stati membri⁷⁹. Tuttavia, proprio nel prendere le distanze da tale autonomia, si contribuiva paradossalmente a delinearne i contorni, mettendone in luce i tratti distintivi in termini di principi fondanti e interessi essenziali dell'ordinamento delle Comunità. Infatti, il costante intreccio tra i principi fondamentali propri degli ordinamenti degli Stati membri e

⁷⁶ Ivi, 146.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ In tal senso, merita di essere richiamata, a titolo esemplificativo, una recente decisione del *Conseil constitutionnel*, nella quale è possibile cogliere una significativa manifestazione di integrazione giuridica multilivello. In particolare, con riferimento alla tutela del principio democratico quale elemento costitutivo dell'ordine pubblico, i giudici costituzionali francesi, nella sentenza del 28 marzo 2025, hanno affermato – per la prima volta in termini esplicitamente ideali – che questo «contribu[e] à renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants. Ainsi, elles mettent en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public». Tale lettura sembra trarre importanti elementi di spunto proprio dall'accezione europea del concetto di ordine pubblico e del suo contenuto.

⁷⁹ M. C. BOUTARD LABARDE, *L'ordre public en droit communautaire*, in AA. VV. (a cura di), *L'ordre public à la fin du XX siècle*, Paris, 1996, 83 ss.; Y. CAUTIER, *Ordre Public*, in *Encyclopédie juridique Dalloz*, III, 2004, 2 ss.



quelli emergenti dagli ordinamenti sovranazionali comunitari ha reso particolarmente complessa la delimitazione dei rispettivi ambiti, generando dubbi circa la possibilità di individuare un nucleo sostanziale autonomo tale da giustificare l'esistenza di un vero e proprio ordine pubblico comunitario⁸⁰. L'assenza originaria di un catalogo di diritti fondamentali formalmente sanciti a livello comunitario ha ulteriormente accentuato tali incertezze, inducendo parte della dottrina a ritenere che l'ordine pubblico comunitario non potesse che riflettersi – e quindi coincidere – con quello degli Stati membri. Solo con la progressiva affermazione, a livello giurisprudenziale e normativo, di un sistema di valori e diritti fondamentali propri degli ordinamenti comunitari, prima, e di quello unionale, poi, si è andata consolidando l'idea di un ordine pubblico in senso strettamente comunitario, dotato di una propria autonomia concettuale e operativa.

A questa prima ragione, che spiega l'originario scetticismo verso la configurabilità di un autentico ordine pubblico comunitario, si aggiunge un ulteriore elemento di rilievo: nei Trattati istitutivi, il riferimento all'ordine pubblico è impiegato in funzione derogatoria, come clausola di eccezione all'applicazione delle libertà fondamentali di circolazione riconosciute dal diritto comunitario⁸¹. In particolare, con riguardo alla libera circolazione delle merci, delle persone, alla libertà di stabilimento, alla libera prestazione dei servizi e alla circolazione dei capitali, i Trattati contemplano esplicitamente la possibilità che tali libertà incontrino limiti fondati sull'ordine pubblico interno degli Stati membri⁸².

In questo contesto normativo, emerge chiaramente che le stesse fonti del diritto comunitario non introducono un concetto di ordine pubblico autonomo, ma si limitano a riconoscere e, in certa misura, a integrare e reinterpretare gli ordinamenti nazionali in materia. È in questo senso che parte della dottrina ha parlato di «*ordini pubblici nazionali*, riconosciuti e tutelati in ambito comunitario, ma anche valutati e reinterpretati all'interno dell'ordine giuridico comunitario»⁸³.

La Corte di giustizia ha dato conferma di questa impostazione in una sua pronuncia risalente, affermando che «la legittimità dei provvedimenti a tutela dell'ordine pubblico va valutata alla luce dell'intera normativa comunitaria avente ad oggetto [...] di limitare il potere discrezionale degli Stati membri in materie e [...] di garantire la difesa dei diritti dei singoli, nei cui confronti vengono applicati provvedimenti restrittivi»⁸⁴.

Tuttavia, proprio attraverso l'analisi dei limiti imposti all'invocazione dell'ordine pubblico nazionale come giustificazione restrittiva, si è andata delineando, per via giurisprudenziale, una definizione indiretta ma sempre più coerente di un ordine pubblico comunitario. Infatti,

⁸⁰ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 166.

⁸¹ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 167.

⁸² Si trattava rispettivamente degli artt. 30, 39, 46, 55, 58 del TCE.

⁸³ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 169.

⁸⁴ CGUE, sent. 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Roland Rutili c. Ministre de l'intérieur*.



ripercorrendo in sintesi l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, si osserva come tale nozione si sia progressivamente consolidata, fino ad assumere contorni via via più definiti e autonomi rispetto agli ordinamenti nazionali.

Nell'evoluzione giurisprudenziale della [Corte di giustizia, la sentenza Regina c. Pierre Bouchereau \(causa 30/77, 27 ottobre 1977\)](#) costituisce una tappa fondamentale nella definizione del concetto di ordine pubblico comunitario. In tale occasione, la Corte ha proposto una prima interpretazione restrittiva della nozione, utilizzata dagli Stati membri per giustificare limitazioni alle libertà sancite dai Trattati. Essa ha chiarito che, qualora uno Stato invochi motivi di ordine pubblico per limitare una delle quattro libertà fondamentali in ambito economico, ciò non può costituire «un mezzo di discriminazione arbitraria» né una «restrizione simulata al commercio» tra gli Stati membri e al «libero movimento dei capitali e dei pagamenti»⁸⁵.

Tale indirizzo si fonda su precedenti pronunce nelle quali la Corte aveva evidenziato la necessità di un equilibrio tra l'interesse nazionale alla tutela dell'ordine pubblico e il rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario. In particolare, essa aveva affermato che «la nozione di ordine pubblico nel contesto comunitario, specie quando autorizza una deroga al principio fondamentale di libera circolazione dei lavoratori, va intesa in senso stretto, col risultato d'escludere qualsiasi valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie»⁸⁶.

Successivamente, la Corte ha ulteriormente circoscritto l'ambito applicativo dell'eccezione di ordine pubblico, stabilendo che essa può essere invocata «solo nell'ipotesi in cui la loro presenza od il loro comportamento costituisca una minaccia effettiva abbastanza grave per l'ordine pubblico»⁸⁷ del singolo Stato membro. Ne emerge così una concezione dell'ordine pubblico comunitario come limite all'autonomia degli Stati, soggetto a rigorosi criteri di giustificazione e a un controllo centralizzato a tutela dell'integrità del diritto comunitario.

Da questa prima, seppur sintetica, analisi dell'ordine pubblico in chiave comunitaria emergono almeno due aspetti rilevanti. Il primo riguarda l'impostazione originaria del concetto, che – almeno fino al Trattato di Maastricht del 1992 – è stato interpretato prevalentemente attraverso la lente degli ordinamenti nazionali. Sia dalla lettera dei Trattati istitutivi che dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, si evince come l'espressione “ordine pubblico” sia stata considerata, in questa fase iniziale, uno strumento a disposizione degli Stati membri. Essa veniva invocata per giustificare, in casi circoscritti, deroghe al diritto comunitario, specialmente in materia di libertà fondamentali. In tale prospettiva, l'ordine pubblico era concepito come una prerogativa esclusivamente statale, alla quale le Comunità erano chiamate ad adeguarsi.

⁸⁵ CGUE, sent. 27 ottobre del 1977, causa C-30/77, *Regina c. Pierre Bouchereau*.

⁸⁶ CGUE, sent. 4 dicembre 1974, causa C-41/74, *Yvonne van Duyn c. Home Office*.

⁸⁷ CGUE, sent. 28 ottobre 1975, causa C-36/75, *Roland Rutili c. Ministre de l'Intérieur*.



Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, la Corte di giustizia ha progressivamente ristretto l'ambito d'azione di tale strumento, introducendo limiti più stringenti e definizioni sempre più puntuali. Così facendo, pur in modo implicito, l'ordinamento comunitario ha iniziato ad accogliere una propria idea di ordine pubblico, inizialmente formulata in chiave negativa, come contrappeso e limite rispetto agli ordinamenti statali. In seguito, questo concetto ha assunto una valenza più positiva: dapprima come ordine pubblico economico, e poi – a partire dalle profonde trasformazioni introdotte dal Trattato di Maastricht e consolidate con il Trattato di Lisbona – come ordine pubblico dell'Unione europea, a carattere ideale.

Il secondo elemento che si può trarre dalla ricostruzione svolta è che l'ordine pubblico comunitario, per come delineato nei Trattati originari e recepito nella giurisprudenza della Corte, si configurava inizialmente come concetto a contenuto materiale. Infatti, i Trattati si riferivano all'ordine pubblico in connessione alla "sicurezza pubblica" e alla "sanità pubblica", facendo così dipendere le limitazioni ammesse alle libertà comunitarie esclusivamente da esigenze connesse alla tutela della stabilità interna, della salute e dell'incolumità dei cittadini degli Stati membri⁸⁸. In questa ottica, emerge chiaramente come le Comunità – pur cominciando a delineare già negli anni Settanta i primi contorni di un proprio ordine pubblico, inteso in contrapposizione a quello statale – ne riconoscessero ancora una dimensione essenzialmente materiale.

L'evoluzione dell'ordine pubblico comunitario conosce, dopo una prima fase centrata su una ricostruzione casistica degli elementi materiali, un importante sviluppo sul piano economico. Fino al Trattato di Maastricht, infatti, l'ordine pubblico comunitario coincide sostanzialmente con l'ordine economico⁸⁹, in coerenza con la natura delle tre Comunità europee originariamente esistenti.

Questo ordine pubblico economico si fonda su alcuni elementi fondamentali che ne delineano il contenuto. Il perno centrale di questa costruzione è senza dubbio il principio della libertà di concorrenza, oggi sancito dall'articolo 101 del TFUE.

La giurisprudenza della Corte di giustizia⁹⁰ ha riconosciuto a tale disposizione una forza cogente, al punto che essa può «essere opposta da parte dei giudici nazionali al

⁸⁸ CGUE, sent. 27 ottobre 1977, causa C-30/77, *Regina c. Pierre Bouchereau* (Avv. generale Warner).

⁸⁹ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 178. Su questo specifico punto, si rammentano le parole dell'Avvocato generale Mayras, nella causa 41/74, *Van Duyn*, del 4 dicembre 1974, che affermava: «se esiste un ordine pubblico comunitario nei settori in cui il Trattato ha per oggetto o per effetto di trasferire direttamente alle istituzioni comunitarie poteri una volta esercitati dagli Stati membri, può trattarsi solo di un ordine pubblico economico, relativo, a mo' d'esempio, alle organizzazioni comuni del mercato agricolo, agli scambi commerciali, alla tariffa doganale o al regime della concorrenza».

⁹⁰ CGUE, sent. 1° giugno 1999, causa C-126/97, *Eco Swiss China Time Ltd contre Benetton International NV*.



riconoscimento di una decisione giudiziaria straniera»⁹¹. Ulteriore conferma del ruolo sistemico di tale principio si trova nella [sentenza del 13 luglio 2006, nei procedimenti riuniti da C-295/04 a C-298/04](#), nella quale la Corte ha affermato che «gli artt. 81 CE e 82 CE costituiscono disposizioni di ordine pubblico che devono essere applicate d'ufficio dai giudici nazionali»⁹².

Il medesimo orientamento emerge nel [caso *Mostaza Claro*](#), deciso nello stesso anno, in cui la Corte ha precisato che «nei limiti in cui un giudice nazionale deve, in base alle proprie norme di diritto processuale nazionale, accogliere un'impugnazione di un lodo arbitrale fondata sulla violazione delle norme nazionali di ordine pubblico, esso deve ugualmente accogliere una domanda fondata sulla violazione delle norme comunitarie di tale tipo»⁹³.

Accanto alla giurisprudenza, anche i Trattati confermano il ruolo strutturale della concorrenza nell'architettura dell'ordine pubblico comunitario. L'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, infatti, annovera la libera concorrenza e il libero mercato tra gli obiettivi generali dell'Unione e delle sue istituzioni. Si tratta, quindi, di un principio generale che, in quanto tale, partecipa alla definizione stessa dell'ordine pubblico europeo in senso economico⁹⁴.

Sempre nell'ambito economico, anche la libertà di circolazione è stata inizialmente interpretata in stretta connessione con la libertà di concorrenza. In particolare, la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali nello spazio economico europeo rappresenta una condizione essenziale per garantire la piena attuazione del principio concorrenziale e, assieme, «indispensabili per il raggiungimento nel mercato delle finalità precipe ed originarie del processo di integrazione europea, esse assicurano il buon funzionamento del mercato interno»⁹⁵.

Nel contesto dell'ordine pubblico comunitario economico, dunque, la libertà di circolazione costituisce un ulteriore elemento strutturale. Entrambe le libertà – concorrenza e circolazione – hanno costituito le fondamenta su cui si è sviluppata l'idea di un ordine pubblico

⁹¹ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., 366. Cfr. M. C. VAN LEYENHORST e P. M. VAN DEN NIEUWENDIJK, *Characterization of Competition Law as Public Policy*, in T. Zuberbühler e C. Oetiker (a cura di), *Practical Aspects of Arbitrating EC Competition Law*, Zürich-Basel, 2007, 25 ss.; J. GAFFNEY e S. WADE, *Characterization of Competition Law as Public Policy and the Enforcement of Arbitral Awards*, in T. Zuberbühler e C. Oetiker (a cura di), *Practical Aspects* cit., 123 ss.

⁹² CGUE, sent. 13 luglio 2006, nei procedimenti riuniti da C-295/04 a C-298/04, *Vincenzo Manfredi c. Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA* (causa C 295/04), *Antonio Cannito c. Fondiaria Sai SpA* (causa C-296/04), *Nicolò Tricarico* (causa C-297/04), *Pasqualina Mugolo c. Assitalia SpA* (causa C-298/04), in Raccolta, 2006, §31.

⁹³ CGUE, sent. 26 ottobre 2006, causa C-168/05, *Elisa María Mostaza Claro c. Centro Móvil Milenium SL*, §35.

⁹⁴ In tale ottica, si ricordi anche l'adozione del Protocollo n. 27 ai Trattati inerente al mercato interno e sulla concorrenza.

⁹⁵ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., 371.



comunitario, fungendo da presupposti indispensabili alla realizzazione del mercato unico⁹⁶. È in questo senso che «hanno assunto sicuramente un ruolo determinante, riconoscibile nel loro carattere cogente e nella funzione assolutamente fondamentale al raggiungimento degli obiettivi originari del Trattato e delle istituzioni comunitarie»⁹⁷.

A conferma di ciò, nel noto caso *Eco Swiss c. Benetton*, la Corte di giustizia è stata chiamata a stabilire se una norma comunitaria a tutela del principio di concorrenza dovesse rientrare tra i principi fondamentali dell'ordinamento nazionale, rilevanti ai fini della nozione di ordine pubblico. I giudici hanno affermato che la libertà di concorrenza insieme a quella di circolazione costituiscono «disposizioni fondamentali indispensabili per l'adempimento dei compiti affidati alla comunità»⁹⁸.

Da questa prospettiva, risulta evidente come la libertà di circolazione si configuri quale componente essenziale dell'ordine pubblico comunitario, accanto alla concorrenza: senza questi due pilastri, infatti, la realizzazione di un mercato unico europeo probabilmente non sarebbe stata concepibile⁹⁹.

A completamento del quadro, accanto alla libertà di concorrenza e alla libertà di circolazione, si colloca il principio di non discriminazione quale ulteriore componente essenziale dell'ordine pubblico comunitario economico. Tale principio si configura come imprescindibile per la costruzione di un mercato europeo integrato e privo di ostacoli, dal momento che la presenza di discriminazioni avrebbe determinato «pregiudizi per la coesione economica e sociale della Comunità e rappresentato un impedimento alla realizzazione della quattro libertà fondamentali, in particolare, della libertà di circolazione delle persone»¹⁰⁰. In questa prospettiva, il principio di non discriminazione rappresenta il tassello conclusivo dell'assetto economico dell'ordine pubblico comunitario, contribuendo a garantirne la coerenza sistemica e a tutelare i valori e principi economici che costituiscono l'ossatura dell'ordinamento giuridico europeo.

Con il progressivo consolidarsi dell'integrazione europea, l'ordine pubblico comunitario ha conosciuto un'evoluzione significativa, passando da una configurazione prevalentemente materiale a una connotazione di tipo ideale e assiologico e, adeguandosi alle nuove forme istituzionali, ha assunto la più moderna denominazione di *ordine pubblico dell'Unione europea*.

Tale trasformazione ha avuto un'accelerazione a partire dal Trattato di Maastricht, che ha segnato l'avvio di una fase in cui l'Unione ha rafforzato il proprio profilo politico-giuridico. In

⁹⁶ G. KARYDIS, *L'ordre public dans l'ordre juridique communautaire: un concept à contenu variable*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 38/2002, 13; T. PADOA-SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, Bologna, 1997, 45.

⁹⁷ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 192.

⁹⁸ CGUE, causa 126/97, *Eco Swiss*, cit., 21.

⁹⁹ G. ZARRA, *Il c.d. ordine pubblico dell'Unione europea nell'interazione tra le fonti del sistema ordinamentale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 3/2022, 647.

¹⁰⁰ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., 372.



questo nuovo contesto, si è venuto affermando un ordine pubblico «di ispirazione esclusivamente comunitaria»¹⁰¹, nel quale i principi e i valori fondanti della nascente Unione europea sono divenuti elementi strutturali, contribuendo a definire l'identità giuridica e politica dell'ordinamento europeo nel suo complesso, anche in rapporto con le costituzioni degli Stati membri.

In tale prospettiva, si è individuato un «nucleo duro di principi»¹⁰², che esprimono l'essenza dell'ordine pubblico dell'Unione e che, proprio in virtù della loro centralità, risultano intangibili e imprescindibili all'interno dell'assetto giuridico europeo.

Se nei primi testi istitutivi, e in particolare nel preambolo del Trattato istitutivo della Comunità europea, l'enfasi era posta soprattutto sugli obiettivi economici –come la creazione di un mercato comune fondato sull'equilibrio degli scambi e sulla leale concorrenza–, con l'Atto Unico Europeo del 1986 e, in maniera più compiuta, con il Trattato di Maastricht, si assiste all'introduzione esplicita di valori quali la democrazia, lo stato di diritto, la libertà e la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo¹⁰³. Tali principi andranno progressivamente a costituire il fulcro del sistema valoriale dell'Unione.

La formulazione attuale del Trattato sull'Unione Europea, nel preambolo, conferma questa evoluzione, affermando che l'ordinamento europeo si ispira, tra gli altri, ai «valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia dell'eguaglianza e dello Stato di diritto», a cui l'Unione dichiara di aderire e dai quali trae ispirazione per la propria azione¹⁰⁴.

Da questa prospettiva, appare evidente l'intento di superare l'«orizzonte mercantilistico»¹⁰⁵ che aveva contrassegnato la nascita delle Comunità economiche europee, per aprirsi a una dimensione fondata su valori condivisi, destinati a divenire i pilastri dell'ordinamento e dell'ordine pubblico dell'Unione europea.

A delineare l'importanza di questi valori, non solo all'interno della costruzione giuridica dell'Unione, ma anche rispetto alla determinazione del contenuto dell'ordine pubblico ideale dell'Unione europea, si pone in maniera centrale l'articolo 2 del TUE. Infatti, tale disposizione afferma che l'Unione europea «si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»¹⁰⁶. In questo senso, l'articolo 2 «esprime le radici profonde e l'impronta identitaria dell'Unione europea e, allo stesso tempo,

¹⁰¹ F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, cit., 164.

¹⁰² G. ZARRA, *Il c.d. ordine pubblico dell'Unione europea*, cit., 636.

¹⁰³ C. MAGNANI, *Il principio dell'identità nazionale nell'ordinamento europeo*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Milano, 2006, 484.

¹⁰⁴ Trattato sull'Unione europea, preambolo.

¹⁰⁵ A. TIZZANO, *Codice dell'Unione Europea*, Padova, 2012, XXI.

¹⁰⁶ Art. 2 Trattato sull'Unione europea.



delinea il contratto sociale su cui questa si basa»¹⁰⁷. I principi della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani e delle minoranze costituiscono, pertanto, i valori fondanti la stessa struttura giuridica dell'Unione europea.

La centralità di tali valori emerge chiaramente sia dalla formulazione letterale dell'articolo 2, che dichiara che su di essi si fonda l'Unione, sia dall'articolo 49 TUE, che richiede il loro rispetto come condizione essenziale per l'ammissione di nuovi Stati membri. Già nel 1993, con i "criteri di Copenaghen" era stata sottolineata la necessità – tra gli altri criteri necessari ai fini dell'adesione – per i Paesi candidati, di possedere istituzioni stabili capaci di garantire democrazia, stato di diritto, diritti umani e tutela delle minoranze, come condizione preliminare all'apertura dei negoziati di adesione. Da ciò si evince che il rispetto dei principi dell'articolo 2 TUE rappresenti il fondamento stesso del patto che lega gli Stati membri dell'Unione.

La Corte di giustizia, nella sentenza *Wightman*¹⁰⁸, ha ribadito il ruolo cardine della libertà e della democrazia tra i principi fondativi dell'ordinamento giuridico europeo, sottolineando come l'Unione sia composta da Stati che hanno scelto liberamente di aderire a questi valori (articoli 49 e 50 TUE), conferendo all'articolo 2 una sorta di cogenza superiore rispetto ad altre disposizioni dei trattati. In altre parole, all'articolo in parola, sembra essere attribuita una valenza "super-primaria" all'interno del sistema delle fonti dell'ordinamento dell'Unione¹⁰⁹. Questa posizione di rilievo è stata ulteriormente riaffermata nel Parere 2/13¹¹⁰, dove la Corte ha richiamato la storica sentenza *Van Gend & Loos*¹¹¹, ribadendo che l'Unione dispone di un ordinamento giuridico autonomo, fondato su principi propri e su una struttura istituzionale complessa. Questa architettura giuridica crea una rete integrata di norme e rapporti che vincolano l'Unione e gli Stati membri in modo reciproco. La Corte ha inoltre evidenziato che la costruzione europea si basa sulla condivisione di valori comuni, come sancito dall'articolo 2 TUE, premessa imprescindibile per la fiducia reciproca e per il funzionamento armonioso del diritto dell'Unione. In termini concettualmente non dissimili si è espressa la Corte di giustizia all'interno del parere 1/17¹¹², in cui i giudici hanno ribadito che i valori sanciti all'articolo 2 del TUE rientrano a pieno titolo nel quadro costituzionale dell'Unione, accanto ai principi generali del diritto europeo, alla Carta dei diritti fondamentali, alle regole sui poteri e sulle competenze,

¹⁰⁷ L. S. Rossi, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in federalismi.it, 19/2020, IV.

¹⁰⁸ CGUE, sent. 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Andy Wightman, Ross Greer, Alyn Smith, David Martin, Catherine Stihler, Jolyon Maugham, Joanna Cherry c. Secretary of State for Exiting the European Union*.

¹⁰⁹ In termini non dissimili si è espressa L. S. Rossi, *Il valore giuridico dei valori*, cit., V.

¹¹⁰ CGUE, parere 18 dicembre 2014 n. 2/13.

¹¹¹ CGUE, sent. 5 febbraio 1963, causa C-26/62, *Van Gend & Loos*.

¹¹² CGUE, parere 30 aprile 2019, n. 1/17.



al funzionamento delle istituzioni e alle norme settoriali che sostengono il processo di integrazione.

A conferma del valore primario che l'articolo 2 del TUE assume all'interno del contesto dell'Unione, non solo quale pilastro costitutivo dell'ordinamento costituzionale dell'Unione stessa, ma anche quale contenitore che sancisce i principi ed i valori fondamentali su cui poggia l'ordine pubblico dell'Unione europea, si pone la sua ancipite coerenza: all'interno ed all'esterno dell'ordinamento euro-unitario. Infatti, il rispetto dei valori espressi all'interno dell'articolo 2 del TUE si impone, da una parte, alle istituzioni dell'Unione europea, che se ne devono rendere promotori all'interno dello stesso diritto comunitario (art. 3 TUE). Dall'altra parte, tali valori devono costituire la guida dell'azione dell'Unione e delle sue istituzioni a livello internazionale e nei rapporti con gli altri Stati e con i suoi membri (artt. 3, 13, 21, 42).

La seconda parte dell'articolo 2 TUE evidenzia che i valori fondamentali dell'Unione europea devono essere condivisi non soltanto all'interno dell'ordinamento sovranazionale, ma anche all'interno degli ordinamenti giuridici degli Stati membri o aspiranti tali. Gli uni e gli altri sono tenuti ad aderire a tali valori non solo in sede di presentazione della domanda di adesione all'Unione, ma per l'intera durata della loro appartenenza alla "costruzione" europea¹¹³. La disposizione aggiunge, inoltre, che i valori sui quali si fonda l'Unione sono propri di «una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»¹¹⁴.

Sebbene il linguaggio dell'articolo 2 TUE possa apparire prevalentemente politico, la disposizione possiede in realtà natura giuridicamente vincolante. La Corte di giustizia ha più volte ribadito che la condivisione di tali valori costituisce un obbligo reciproco tra gli Stati membri e nei confronti dell'Unione stessa. Il carattere cogente dell'articolo 2 trova ulteriore conferma nell'articolo 7 TUE, che istituisce un meccanismo di allerta e di sanzione nei confronti degli Stati membri in caso di violazioni gravi e persistenti dei principi fondamentali, fino alla sospensione dei diritti derivanti dall'appartenenza all'Unione, compresi i diritti di voto. L'eccezionalità delle misure previste sottolinea ancora una volta la rilevanza costituzionale di tali valori.

La definitiva consacrazione della natura giuridicamente vincolante di tale disposizione si rinviene nelle note sentenze "gemelle" della Corte di giustizia dell'Unione europea, [C-156/21](#) e [C-157/21](#) del 16 febbraio 2022¹¹⁵, pronunciate in relazione ai ricorsi proposti, rispettivamente, dall'Ungheria e dalla Polonia avverso il Regolamento (UE) 2020/2092, istitutivo del meccanismo di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione in caso di

¹¹³ Proprio come sancito in CGUE, sent. 20 aprile 2021, causa 896/19, *Repubblika contro Il-Prim Ministru*.

¹¹⁴ Art. 2 Trattato sull'Unione europea.

¹¹⁵ Su cui cfr. ad es. A. BARAGGIA, *Ricatto democratico? L'utilizzo della condizionalità a protezione dello Stato di diritto*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 355 ss.; S. GIANELLO, *Le sentenze C-156/21 e C-157/21: l'identità europea e la condizionalità secondo la Corte di giustizia*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2/2022, 95 ss.



violazione dei principi dello Stato di diritto da parte di uno Stato membro. È proprio attraverso tali decisioni che si assiste a un'evoluzione concettuale: dal riferimento all'ordine pubblico dell'Unione si giunge a delineare il profilo di un'identità costituzionale europea, oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo.

In conclusione, l'ordine pubblico dell'Unione europea costituisce ormai il nucleo essenziale dei valori fondanti su cui si regge l'intera architettura giuridica e politica dell'ordinamento europeo. Esso non si configura come un concetto astratto o meramente politico, bensì come un insieme organico di principi giuridici vincolanti, che si impongono sia agli Stati membri sia alle istituzioni dell'Unione. Tali valori, espressamente richiamati dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, comprendono il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti umani, inclusi quelli delle minoranze.

L'ordine pubblico dell'Unione esercita una funzione strutturale su più piani.

All'interno dell'ordinamento europeo, esso opera quale limite invalicabile all'azione degli Stati membri, impedendo che, sotto la pretesa di tutelare la propria identità nazionale, possano essere adottate misure in contrasto con i principi fondamentali dell'Unione.

Sul piano esterno, l'ordine pubblico dell'Unione consente di negare il riconoscimento a decisioni o atti provenienti da ordinamenti di Paesi terzi, qualora questi risultino incompatibili con i valori fondamentali dell'ordinamento europeo.

A differenza dell'accezione tradizionale di ordine pubblico comunitario, centrata su esigenze materiali quali la sicurezza o la sanità pubblica, l'ordine pubblico dell'Unione tutela un patrimonio comune di valori costituzionali, non negoziabili, che definiscono l'identità dell'Unione come comunità giuridica fondata sul diritto.

L'ordine pubblico europeo rappresenta, in definitiva, il presupposto irrinunciabile della fiducia reciproca tra gli Stati membri, assicurando che l'Unione resti ancorata ai propri principi ispiratori anche dinanzi alle sfide politiche e giuridiche più complesse.

5. *L'identità costituzionale dell'Unione europea*

L'identificazione dell'*identità costituzionale dell'Unione europea* costituisce un'impresa particolarmente complessa, in considerazione del fatto che i contorni concettuali di tale nozione risultano tuttora sfumati e il suo contenuto è oggetto di ampio dibattito in dottrina. Tale difficoltà si acuisce nel contesto di società sempre più segnate da una pluralità non soltanto di individui e gruppi, ma anche di sistemi valoriali differenti. In tale quadro, una delle sfide centrali poste al diritto contemporaneo consiste nella capacità di costruire un ordinamento giuridico capace di fungere da sintesi tra i molteplici valori che coesistono nelle società moderne, individuando un nucleo di principi comuni sufficientemente condiviso da



garantire coesione normativa, senza per questo negare o sopprimere la diversità che caratterizza gli ordinamenti democratici pluralisti.

L'Unione europea, intesa come processo dinamico e come entità in continua evoluzione, costituisce un osservatorio privilegiato per analizzare le modalità attraverso cui è possibile realizzare una sintesi giuridica e istituzionale della diversità. Essa si configura come un ordinamento che incorpora al proprio interno una molteplicità di differenze – linguistiche, culturali, giuridiche e istituzionali – derivanti dalla varietà degli Stati membri che la compongono. Proprio per tale ragione, il processo di integrazione europea è stato storicamente segnato dalla costante tensione verso un equilibrio tra esigenze nazionali spesso eterogenee e, in taluni casi, strutturalmente divergenti.

La specificità dell'Unione risiede nella sua capacità di gestire questa pluralità senza annullarla, ma elaborando un linguaggio giuridico e istituzionale condiviso, che permetta la comunicazione tra ordinamenti e identità differenti. In questo contesto, la questione dell'identità costituzionale assume un ruolo centrale: essa rappresenta il fondamento su cui costruire tale linguaggio comune, fungendo da parametro di coesione e al contempo da garanzia del rispetto della diversità strutturale che caratterizza l'integrazione europea.

Il concetto di *identità* entra in modo ufficiale ed esplicito nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel febbraio 2022, quando la Corte di giustizia dell'Unione europea, nelle sentenze [C-156/21](#) e [C-157/21](#), afferma che l'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) «non è una semplice dichiarazione di orientamenti o di intenzioni politiche, ma contiene valori che [...] fanno parte dell'identità stessa dell'Unione in quanto ordinamento giuridico comune, valori incarnati in principi che impongono obblighi giuridicamente vincolanti agli Stati membri»¹¹⁶. Per la prima volta, i giudici del Lussemburgo non solo riconoscono espressamente l'esistenza di un'identità costituzionale dell'Unione europea, ma ne definiscono altresì il contenuto, identificandolo nei valori fondativi espressi dall'articolo 2 TUE, che costituiscono il fondamento dell'intero assetto giuridico dell'Unione.

La Corte precisa, inoltre, che tali valori, pur appartenendo all'identità dell'Unione, costituiscono anche il nucleo dell'ordinamento giuridico comune cui partecipano gli Stati membri, i quali, in forza della loro appartenenza, sono tenuti al rispetto dei medesimi valori e principi. Le sentenze [C-156/21](#) e [C-157/21](#) – denominate anche “sentenze gemelle” in ragione dell'identità di contenuto – rappresentano un passaggio cruciale nel percorso di integrazione europea. Esse si pongono come risposta ferma agli orientamenti di alcuni Stati membri che, a

¹¹⁶ CGUE, sentenze del 16 febbraio 2022, in causa [C-156/21](#), *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, §232; e in causa [C-157/21](#), *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, §145: «I valori contenuti nell'articolo 2 TUE sono stati individuati e sono condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità stessa dell'Unione europea in quanto ordinamento giuridico comune. Pertanto, l'Unione europea deve essere in grado di difendere tali valori, nei limiti delle competenze che le sono attribuite dai trattati».



partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, hanno spesso invocato l'articolo 4, paragrafo 2 TUE, per opporsi al processo di integrazione e rivendicare un'autonomia sovrana talvolta utilizzata per legittimare derive illiberali, in particolare nei Paesi dell'Europa centro-orientale¹¹⁷.

La Corte ha ribadito che i valori su cui si fonda l'Unione devono essere rispettati anche dagli Stati membri, e che la salvaguardia dell'identità nazionale – pur garantita dall'articolo 4, paragrafo 2 TUE – trova un limite nei principi fondamentali espressi nell'articolo 2 TUE. In altri termini, la Corte ha chiarito che l'identità nazionale può essere tutelata solo nella misura in cui essa non entri in conflitto con l'identità giuridica dell'Unione europea, fondata sui suoi valori costitutivi¹¹⁸.

Da ciò discende un duplice riconoscimento da parte della Corte: da un lato, che ciascuno Stato membro mantiene una propria identità nazionale, inerente alle sue strutture politiche e costituzionali fondamentali, e che l'Unione è obbligata a rispettarla; dall'altro, che, aderendo all'Unione, gli Stati membri si impegnano a rispettare un insieme di valori comuni, che definiscono l'identità costituzionale dell'Unione stessa. Ne consegue che l'identità nazionale degli Stati membri non può in alcun modo contraddire o minare i principi fondanti dell'identità europea.

Queste premesse giurisprudenziali permettono ora di ricostruire gli elementi costitutivi dell'identità dell'Unione europea, mediante l'analisi congiunta dei Trattati e della giurisprudenza della Corte di giustizia, che a partire dalla storica sentenza *van Gend & Loos* ha

¹¹⁷ Cfr. A. DEIMANTAITĖ, *L'UE e la sovranità nazionale: l'incontro di due concetti di sovranità. Cambiamento o continuità?*, in *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, vol. 12, 3/2020, 59-69; N. Brack, R. Coman e A. Crespy (a cura di), *Sovereignty conflicts in the European Union*, in *Les Cahiers du Cevipol*, vol. 4, 4/2019, 3-30; E. CLOOTS, *National Identity*, cit., 82-98; R. TONIATTI, *Sovereignty Lost, Constitutional Identity Regained*, in A. Sainz Arnaiz, C. Alcobarro Llivna (a cura di), *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge, 2013, 49-74; L. S. Rossi, F. Casolari (a cura di), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Heidelberg, 2014, 19-56; H. BRIBOSIA, *The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty*, in S. Griller e J. Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Vienna, 2008, 57.

¹¹⁸ Cfr. P. FARAGUNA e T. DRINÓCZI, *Constitutional Identity in and on EU Terms*, in [Verfassungsblog](#), 21 febbraio 2022. Cfr. J. RUPNIK, *Illiberal Democracy and Hybrid Regimes in East-Central Europe*, in K. Kolozova, N. Milanese (a cura di), *Illiberal Democracies in Europe: An Authoritarian Response to the Crisis of Illiberalism*, *The Institute for European, Russian, and Eurasian Studies*, 2023, 9-16; E. FASSI, M. CECORULLI e S. LUCARELLI, *An illiberal power? Le pratiche di confine dell'UE e l'ordine internazionale liberale*, in *International Affairs*, vol. 99, 6/2023, 2261-2279; N. KHOMA e I. VDOVYCHYN, *La democrazia illiberale come risultato della regressione liberaldemocratica nei paesi dell'Europa centrale e orientale*, in *European Journal of Transformation Studies*, vol. 9, 1/2021, 58-71; S. LUCARELLI, *L'UE e la crisi dell'ordine liberale: dentro e fuori*, in R. Bengtsson, M. R. Sundström (a cura di), *L'UE e il nuovo ordine globale. Saggi in onore di Ole Elgtröm*, Lund, 2018, 143-160; W. MERKEL e F. SCHOLL, *Illiberalism, populism and democracy in East and West*, in [Czech Journal of Political Science](#), vol. 25, 1/2018, 28-44; G. EKIERT, *The Illiberal Challenge in Post-Communist Europe Surprises and Puzzles*, in [Taiwan Journal of Democracy](#), vol. 8, 2/2012, 63-77.



progressivamente contribuito alla definizione dell'identità giuridica dell'Unione, culminando nelle decisioni [C-156/21](#) e [C-157/21](#).

A livello di fonti, un primo importante momento di definizione del contenuto dell'identità dell'Unione europea va ricercato, ancor prima che nei Trattati, all'interno della Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo sull'Identità Europea del 1973¹¹⁹. Nello specifico, il documento afferma che «i Nove [...] sono determinati a difendere i principi della democrazia rappresentativa, dello Stato di diritto, della giustizia sociale – che è il fine ultimo del progresso economico – e del rispetto dei diritti umani»¹²⁰.

Successivamente, l'Atto unico europeo del 1986 – che fa seguito alla Dichiarazione solenne sull'Unione europea adottata dopo il Consiglio europeo di Stoccarda del 1983 – ha rinnovato la promozione dei valori sanciti dalla Dichiarazione di Copenaghen. In particolare, gli Stati membri si sono dichiarati «determinati a promuovere la democrazia basata sui diritti fondamentali»¹²¹, nonché la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale.

In prospettiva storica, sembra interessante concentrare l'attenzione sul primo grande cambiamento nella struttura della Comunità: l'adozione del Trattato di Maastricht nel 1992, che ha segnato «una nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione della Comunità europea»¹²². Il Preambolo del Trattato di Maastricht si apre con una dichiarazione solenne in cui i capi di Stato e di governo dei dodici Stati membri riaffermano «il loro attaccamento ai principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto»¹²³. Questa prima affermazione mostra la vicinanza tra i valori identificati come fondamentali nella Dichiarazione sull'identità europea del 1973 e quelli ora riaffermati nel Trattato di Maastricht che istituisce l'Unione europea. In questo senso, la continuità di valori tra le Comunità economiche e l'Unione europea è significativa. Nonostante i radicali cambiamenti avvenuti nelle istituzioni europee, è significativo che i valori non siano cambiati: democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani sono presenti. Il Trattato di Maastricht non solo sancisce i valori fondanti della nuova Unione, ma afferma anche che l'Unione mira, tra l'altro, ad «affermare la propria identità»¹²⁴.

Il successivo Trattato di Amsterdam del 1997 ha compiuto un ulteriore passo avanti verso il consolidamento dei valori su cui si fonda l'Unione europea¹²⁵. Infatti, non solo riafferma il

¹¹⁹ Documento sull'identità europea, adottato dai ministri degli Esteri degli Stati membri delle Comunità europee il 14 dicembre 1973 a Copenaghen, Europa-Archivio 2/1974, D 50.

¹²⁰ Documento sull'identità europea, art. 1.1.

¹²¹ Atto Unico Europeo, 1986, Preambolo.

¹²² Trattato di Maastricht sull'Unione europea, 7 febbraio 1992, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 325/5, Preambolo.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Trattato di Maastricht sull'Unione europea, art. B, §2.

¹²⁵ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, 10 novembre 1997.



nucleo iniziale già espresso nel preambolo del Trattato di Maastricht, ma modifica anche il precedente articolo F e afferma esplicitamente che «l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri»¹²⁶. Il Trattato sull'Unione europea, così come modificato ad Amsterdam, non afferma più, come in precedenza, che la Comunità difende o riafferma il suo attaccamento ai valori europei, ma che l'Unione si fonda su alcuni principi che sono gli stessi sanciti per la prima volta nella Dichiarazione sull'identità europea. Il Trattato di Amsterdam ha avuto il merito di sancire nei Trattati che l'Unione possiede alcuni principi su cui si fonda e che condivide con gli Stati membri.

Una formulazione più strutturata e completa dei valori fondamentali dell'Unione europea si rinviene nel progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa¹²⁷, redatto nel 2003. Tale progetto, pur non avendo mai acquisito efficacia giuridica per la mancata ratifica da parte di alcuni Stati membri – Francia e Paesi Bassi – ha rappresentato una tappa significativa nella progressiva definizione dell'identità costituzionale dell'Unione. Il preambolo del Trattato costituzionale affermava che l'Unione si ispira, tra l'altro, ai diritti inviolabili e inalienabili della persona, alla libertà, alla democrazia e allo Stato di diritto, mentre l'articolo 1-2 era specificamente dedicato ai valori fondativi dell'Unione. In tale disposizione si affermava che «l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società in cui prevalgono il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e l'uguaglianza tra donne e uomini»¹²⁸.

Nonostante l'abbandono formale del progetto costituzionale, la sua portata simbolica e normativa è stata tale da influenzare profondamente l'evoluzione successiva del diritto dell'Unione. È infatti rilevante che i membri della Convenzione abbiano scelto di collocare i valori dell'Unione all'inizio della parte normativa del testo, conferendo loro una funzione assiale. Ancor più significativo è il fatto che la formulazione dei valori presenti nel Trattato costituzionale sia stata integralmente recepita dall'articolo 2 del Trattato di Lisbona, oggi vigente, a conferma della continuità del nucleo valoriale dell'Unione¹²⁹. La principale novità introdotta rispetto alle versioni precedenti riguarda l'esplicito riferimento al rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze, che rafforza ulteriormente il carattere inclusivo e pluralista dell'ordinamento europeo. L'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, nella formulazione consolidata a seguito del Trattato di Lisbona, sancisce infatti che l'Unione si fonda

¹²⁶ Trattato di Amsterdam, art. 6, §1.

¹²⁷ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 16 dicembre 2004, Preambolo.

¹²⁸ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 16 dicembre 2004, art. 1-2.

¹²⁹ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, 13 dicembre 2007.



sui «valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»¹³⁰.

Occorre inoltre rilevare che, nel passaggio dalla versione del TUE successiva al Trattato di Nizza a quella risultante dal Trattato di Lisbona, si assiste a una significativa evoluzione terminologica e concettuale. Mentre in precedenza si parlava di “principi” fondamentali, la formulazione attuale fa esplicito riferimento a “valori”, già introdotti nel progetto costituzionale del 2003. Tuttavia, alla luce delle sentenze [C-156/21](#) e [C-157/21](#) della Corte di giustizia, risulta oggi evidente che tali valori non si configurano come mere affermazioni programmatiche, ma assumono il rango di vere e proprie norme giuridiche dotate di efficacia vincolante. I giudici hanno infatti chiarito che i valori sanciti dall'articolo 2 TUE sono da intendersi come principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione, cogenti sia per gli Stati membri sia per le istituzioni europee.

Alla luce di tali sviluppi normativi e giurisprudenziali, si può oggi affermare che i valori su cui si fonda l'Unione europea – e che, secondo la Corte di giustizia, ne costituiscono l'identità – comprendono il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, inclusi quelli delle minoranze. La centralità di questi valori, ormai codificata nei Trattati, segna un superamento definitivo della visione economicistica che aveva contraddistinto le origini delle Comunità europee¹³¹, e consolida l'Unione come ordinamento fondato su principi costituzionali condivisi.

Proseguendo nell'analisi delle fonti del diritto primario dell'Unione europea, merita particolare attenzione il ruolo svolto da ulteriori disposizioni dei Trattati nel delineare il contenuto sostanziale dell'identità dell'Unione. In tal senso, l'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea (TUE) riveste un'importanza centrale, in quanto stabilisce i criteri e le condizioni per l'adesione di uno Stato all'Unione. Pur senza soffermarsi sull'intera articolazione procedurale, è rilevante notare che tale norma individua due presupposti essenziali: uno di natura geografica – lo Stato candidato deve appartenere al continente europeo – e uno di

¹³⁰ Art. 2 TUE.

¹³¹ Cfr. L. BESSELINK, *The Persistence of a Contested Concept*, cit., 599; P. FARAGUNA, *On the Identity Clause and Its Abuses: “Back to the Treaty”*, in [European Public Law](#), vol. 27, 3/2021, 427-446; M. WENDEL, *The Fog of Identity and Judicial Contestation: Preventive and Defensive Constitutional Identity Review in Germany*, ivi, 465-493; G. MARTINICO, *Taming National Identity: A Systematic Understanding of Article 4.2 TEU*, ivi, 447-464; F. X. MILLET, *Successfully Articulating National Constitutional Identity Claims: Strait Is the Gate and Narrow Is the Way*, ivi, 571-595; M. CLAES, *National Identity and the Protection of Fundamental Rights*, ivi, 517-535; M. BONELLI, *Identità nazionale e integrazione europea oltre i “campi limitati”*, in *Dir. Pubbl. Eu.*, vol. 27, 3/2021, 537-557; U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, 2011, 11.



natura valoriale, poiché «[o]gni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione»¹³².

Tale disposizione evidenzia in modo inequivocabile la centralità dei valori sanciti all'articolo 2 TUE, i quali non costituiscono mere enunciazioni astratte, ma rappresentano il fondamento imprescindibile dell'identità giuridica dell'Unione. Il loro rispetto è condizione necessaria tanto per avviare la procedura di adesione quanto per mantenerne la validità lungo l'intero processo. Ne deriva che i valori di cui all'articolo 2 non sono solo alla base dell'ordinamento dell'Unione, ma fungono altresì da criterio di inclusione e da elemento unificante tra Stati membri e potenziali aderenti.

Il contenuto dell'articolo 2 TUE è ulteriormente tutelato dall'articolo 7 TUE, che prevede un meccanismo politico di salvaguardia dei valori fondamentali in caso di violazioni sistemiche da parte degli Stati membri. Tale procedura, di natura eminentemente politica e non giurisdizionale – come dimostra l'assenza di un ruolo della Corte di giustizia – è gestita dal Consiglio, cui spetta accertare e reagire a situazioni di crisi valoriale. L'articolo 7 TUE contempla due tipologie di intervento: una misura preventiva (comma 1), attivabile in presenza di un «evidente rischio di violazione grave» dei valori fondamentali da parte di uno Stato membro, e una misura più incisiva (comma 2), prevista nel caso in cui sia constatata una «violazione grave e persistente» degli stessi. Tale articolo garantisce il rispetto dei valori fondanti dell'Unione da parte degli Stati membri attraverso molteplici procedure di carattere politico volte a reagire a potenziali o attuali violazioni di tipo sistematico da parte degli Stati membri nei confronti dell'articolo 2 del TUE. È interessante sottolineare la natura politica di questa procedura nella quale la Corte di giustizia non svolge alcun ruolo, essendo il Consiglio l'organo che definisce il procedimento.

La prima procedura, stabilita al comma 1 dell'articolo 7, rappresenta una misura preventiva, una sorta di pre-attivazione che consiste nella constatazione formale, da parte del Consiglio, del fatto che in uno degli Stati membri sussista «un evidente rischio di violazione grave [...] dei valori di cui all'articolo 2»¹³³. La seconda procedura viene attivata in caso di gravità più intensa ed è rivolta a dichiarare l'esistenza di una violazione grave e persistente dell'articolo 2 del TUE. Entrambe le procedure non prevedono effetti di carattere sanzionatorio diretto, limitandosi a determinare pressioni politiche sullo Stato inadempiente. Al contrario, di fronte ad una violazione grave e persistente dei valori dell'Unione, su deliberazione a maggioranza qualificata del Consiglio, lo Stato inadempiente può essere sanzionato con la sospensione da alcuni diritti fondamentali derivanti dai Trattati, quali, ad esempio, il diritto di voto all'interno del Consiglio.

¹³² Art. 49 TUE.

¹³³ Art. 7 TUE.



L'articolo 7 del TUE rappresenta, dunque, lo strumento di carattere politico predisposto dai Trattati per la protezione dei valori dell'Unione rispetto al comportamento inadempiente da parte degli Stati membri.

Accanto al meccanismo dell'articolo 7, gli articoli 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) disciplinano le cosiddette procedure d'infrazione, che assumono un ruolo rilevante nella protezione dei valori dell'Unione. Entrambe queste procedure hanno lo scopo ultimo di garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione mediante il controllo diretto del comportamento degli Stati in relazione agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e al rispetto dell'*acquis* comunitario. Peraltro, la finalità della procedura di cui all'articolo 258 del TFUE è di individuare e porre fine alla condotta di uno Stato membro contraria al diritto dell'Unione. Per contro, l'obiettivo concreto della procedura di cui all'articolo 260 TFUE è più ristretto, in quanto mira a costringere lo Stato membro inadempiente a conformarsi a una sentenza della Corte di giustizia per inadempimento¹³⁴, attraverso l'imposizione di sanzioni pecuniarie allo Stato¹³⁵.

Alla luce del quadro attuale, la procedura d'infrazione, disciplinata dagli articoli 258 e 260 TFUE, si configura come uno strumento particolarmente efficace non solo per garantire il rispetto dei diritti fondamentali, ma anche per contrastare le violazioni sistemiche dei principi e dei valori fondanti dell'ordinamento politico e istituzionale dell'Unione. Essa contribuisce, pertanto, alla definizione e alla salvaguardia dell'identità dell'Unione europea.

Tale meccanismo presenta, rispetto alla procedura prevista dall'articolo 7 TUE, il vantaggio di una maggiore flessibilità e attivabilità, oltre a una minore esposizione al conflitto politico. Ciò consente di affrontare situazioni di inadempienza senza innescare quelle dinamiche divisive che hanno indotto il Presidente Barroso a definire l'articolo 7 come «l'opzione nucleare»¹³⁶.

In questa prospettiva, la procedura d'infrazione non deve essere interpretata come uno strumento surrogato volto ad eludere la portata dell'articolo 7, bensì come un meccanismo complementare, più gestibile e, in virtù della possibilità di irrogare sanzioni pecuniarie, dotato di un'efficacia sanzionatoria concreta. È emblematico, a tal riguardo, il riferimento al

¹³⁴ CGUE, 21 settembre 2010, cause C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, *Regno di Svezia c. Association de la presse internationale e Commissione europea*, § 119.

¹³⁵ Cfr. *ex multis* M. SCHMIDT e P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure in the Rule of Law crisis: how to make effective use of Article 258 TFEU*, in *Common Market Law Review*, vol. 55, 4/2018, 1061-1100; P. MORI, *La procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2018, 363; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. Triggiani e al. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, 605-612; D. KOCHENOV, *On Policing Article 2 TEU Compliance: Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed*, in [Polish Yearbook of International Law](#), 33/2014, 145-170.

¹³⁶ José Manuel Durão Barroso, Presidente della Commissione europea, Discorso sullo "stato dell'Unione 2013", 11 settembre 2013 (Discorso/13/684).



regolamento sulla condizionalità economica, giustificato proprio in chiave di tutela dello Stato di diritto in base a criteri economici. In questa prospettiva, la procedura d'infrazione può dirsi a pieno titolo uno degli strumenti attraverso i quali l'identità europea può difendere la propria integrità sostanziale e i suoi presupposti valoriali.

Passando ora delle fonti al *diritto vivente* europeo, occorre anzitutto evidenziare i profili quantitativi della giurisprudenza sull'identità costituzionale dell'UE. L'espressione "identità nazionale" compare in centosei sentenze e pareri della Corte di giustizia, consultando il sito ufficiale della Corte di giustizia dell'Unione europea. L'espressione "identità costituzionale" compare solo in ventuno sentenze della Corte di giustizia. Il sintagma "identità dell'Unione europea" compare solo in quattro (*sic*) sentenze, due delle quali sanciscono esplicitamente per la prima volta l'esistenza del concetto di identità dell'Unione europea e ne definiscono il contenuto¹³⁷. Le conclusioni dell'Avvocato generale nella [causa C-715/20](#) affermano che «il valore della dignità umana costituisce la vera e propria *Grundnorm* (norma fondamentale) del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra contro gli orrori del totalitarismo che negava qualsiasi valore della persona umana. Dignità umana che è al centro delle tradizioni costituzionali degli Stati membri e che è coerentemente posta a fondamento dell'identità costituzionale dell'Unione europea»¹³⁸.

A una prima analisi, si potrebbe ritenere prematuro affermare l'esistenza di un'identità costituzionale autonoma dell'Unione europea. Tuttavia, la chiarezza con cui la Corte di giustizia dell'Unione europea si è espressa in merito, unitamente alla rilevanza sistemica delle decisioni adottate nel caso concreto, rappresenta un fondamento sufficiente per ricostruire una vera e propria evoluzione concettuale dell'identità costituzionale dell'Unione. Tale percorso può essere tracciato a partire proprio dalla giurisprudenza della Corte, che ha progressivamente riconosciuto l'esistenza di una specifica identità dell'Unione, definendone progressivamente contenuti e basi giuridiche.

Per evidenti ragioni di spazio, si porrà esclusivamente l'attenzione sulle sentenze [C-156](#) e [C-157](#) del 2022 della Corte di giustizia, in quanto costituiscono il punto di approdo della più risalente giurisprudenza dalla Corte sul tema dei principi e dei valori, ma anche la sentenza che, per prima, si esprime in maniera compiuta sul tema dell'identità dell'Unione europea¹³⁹. Le due sentenze derivano da ricorsi di annullamento presentati dai governi di Polonia e Ungheria contro il Parlamento europeo e il Consiglio. I due governi hanno chiesto alla Corte di

¹³⁷ CGUE, sent. 12 gennaio 2023, causa C-356/21, *J.K. v. TP S.A.*, §109: "[...] In recenti sentenze la Corte, riunita in seduta plenaria, ha spiegato che i valori enumerati nell'articolo 2 del TUE, tra cui l'uguaglianza, sono parte integrante dell'identità stessa dell'Unione europea (sentt. del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-157/21, §232, e Polonia/Parlamento e Consiglio, C-157/21, §264) [...]".

¹³⁸ CGUE, sent. 20 febbraio 2024, causa C-715/20, *K. L. c. X sp. z.o.o.*; Conclusioni dell'Avv. Gen. del 30 marzo 2023, §76.

¹³⁹ Nei medesimi termini si è recentemente espressa la CGUE, sent. 19 novembre 2024, causa C-808/21 *Commiss. EU c. Rep. di Polonia*, §§ 159-164.



valutare la conformità ai Trattati del “meccanismo di condizionalità” introdotto nel diritto europeo dal Regolamento 2020/2092, che mira a proteggere il bilancio dell’Unione da violazioni dello Stato di diritto, sanzionando i comportamenti degli Stati membri attraverso la sospensione dei fondi, in particolare quelli della cosiddetta “NextGenerationEU”, il rimborso anticipato di prestiti, la risoluzione di accordi di finanziamento a scapito del bilancio stesso¹⁴⁰.

La Corte di giustizia, investita della questione relativa alla corretta individuazione della base giuridica su cui si fondavano l’adozione del regolamento da parte della Commissione e del Parlamento, ha ritenuto legittima tale scelta, affermando che il regolamento è integralmente orientato alla tutela del bilancio dell’Unione europea. Tale conclusione si fonda su un’analisi complessiva della natura dell’atto, dei suoi obiettivi, nonché delle condizioni previste per l’attivazione e la revoca delle misure in esso contenute. In particolare, la Corte ha sottolineato come il regolamento persegue l’obiettivo generale di proteggere gli interessi legittimi dei destinatari finali e dei beneficiari dei fondi europei. In tale quadro, lo Stato di diritto viene configurato come un «presupposto essenziale per il rispetto dei principi di sana gestione finanziaria»¹⁴¹. La Corte di Lussemburgo ha ricordato che la condivisione dei valori fondamentali di cui all’articolo 2 del TUE è una delle «caratteristiche specifiche ed essenziali del diritto dell’UE, che derivano dalla natura stessa del diritto dell’UE e dall’autonomia di cui gode rispetto al diritto degli Stati membri e al diritto internazionale»¹⁴² e, come tale, giustifica l’esistenza di una fiducia reciproca. Il rispetto dello Stato di diritto è quindi una precondizione per l’esercizio dei diritti derivanti dai Trattati, con la conseguente legittimità del meccanismo di tutela del bilancio, principale strumento di concretizzazione delle politiche comunitarie.

Secondo la Corte «l’articolo 2 TUE non è una mera enunciazione di orientamenti o di intenzioni politiche, ma contiene valori che [...] sono parte integrante dell’identità stessa dell’Unione europea in quanto ordinamento giuridico comune, valori che si concretizzano in principi contenenti obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»¹⁴³. Con formulazione sintetica ma inequivocabile, la Corte di giustizia ha ribadito tre principi fondamentali che concorrono a definire l’identità costituzionale dell’Unione europea: a) il contenuto dell’articolo 2 TUE non si limita a enunciazioni politiche o programmatiche di

¹⁴⁰ Cfr. A. BARAGGIA e M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, vol. 23, 2/2022, 131-156; A. MIGNOLLI, *Condizionalità, Stato di diritto e interessi finanziari dell’Unione: strada aperta o nuovo compromesso? Riflessioni sulle conclusioni dell’Avvocato Generale nelle cause C-156/21 e C-157/21*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 5/2021, 1348 ss.; F. CASOLARI, *Novembre. Lo Stato di diritto preso sul serio*, in P. Manzini, M. Vellano (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l’integrazione europea*, Padova, 2021, 302-310.

¹⁴¹ CGUE, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, causa C-157/21, cit. §130; si veda anche il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema “*Lo Stato di diritto e il recupero trovato*”, 2022/C 194/05, 23 marzo 2021.

¹⁴² CGUE, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, causa C-157/21, cit., §143.

¹⁴³ CGUE, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa C-157/21, cit., §232; CGUE, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, causa C-157/21, cit., §264.



carattere generale; b) i valori in esso sanciti hanno natura giuridicamente vincolante, tanto per le istituzioni dell'Unione quanto per gli Stati membri; c) tali valori costituiscono i tratti identificativi dell'«l'identità stessa dell'Unione europea come ordinamento giuridico comune. Pertanto, l'Unione europea deve essere in grado di difendere tali valori, nei limiti delle sue competenze stabilite dai trattati»¹⁴⁴.

Attraverso queste due pronunce, la Corte di giustizia ha chiarito alcuni aspetti determinanti per la configurazione dell'identità costituzionale dell'Unione. In particolare, essa ha fornito una risposta risolutiva alla questione della natura giuridica dell'articolo 2 TUE e, conseguentemente, alla sua efficacia applicativa.

Su questo punto, la dottrina aveva molto dibattuto, a partire dall'introduzione dell'articolo 6 del Trattato di Amsterdam, che per la prima volta ha riconosciuto lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali quale base fondativa dell'Unione europea. Tale riconoscimento aveva trovato piena maturazione nell'articolo 2 TUE, così come riformulato dal Trattato di Lisbona. Il dibattito si era incentrato, in particolare, sulla questione della diretta applicabilità dei valori sanciti da tale disposizione, interrogandosi se essi potessero produrre effetti giuridici immediati all'interno degli ordinamenti nazionali e dell'ordinamento unionale. È appunto con le sentenze gemelle [C-156](#) e [C-157](#) che finalmente la giurisprudenza europea prende posizione sulla questione in modo chiaro e univoco.

Il percorso che ha portato la Corte a questa presa di posizione, però, va ricercato in precedenti pronunce. Limitandosi alla giurisprudenza più recente, nella sentenza [Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat c. Consiglio e Commissione](#)¹⁴⁵, i giudici, facendo riferimento all'articolo 6, paragrafo 1, del TUE – così come formulato nella versione di Amsterdam – avevano respinto la possibilità che alcune disposizioni contenute nei Trattati potessero autorizzare qualsiasi deroga ai principi di libertà, democrazia e rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. In questo caso, la Corte di giustizia ha dato piena forza vincolante, e quindi diretta applicabilità, ai principi contenuti nell'articolo 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, così come riformulato dal Trattato di Amsterdam.

Un ulteriore chiarimento di rilievo fornito dalle sentenze gemelle riguarda la questione terminologica, la cui portata si riflette direttamente sulla configurazione dell'identità costituzionale dell'Unione. L'equiparazione concettuale tra le nozioni di “principi” e “valori” all'interno del diritto dell'Unione assume un significato fondamentale, in quanto consente di attribuire all'articolo 2 TUE una valenza giuridica pienamente determinata e operativa. La Corte di giustizia conferisce contenuto sostanziale a tale disposizione, affermando che essa

¹⁴⁴ CGUE, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa C-156/21, cit., §127; CGUE, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, causa C-157/21, cit., §145.

¹⁴⁵ CGUE, sent 3 settembre 2008, causa C-402/05, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat c. Consiglio e Commissione*.



racchiude valori che costituiscono parte integrante dell'identità dell'Unione e che, in quanto tali, vincolano giuridicamente gli Stati membri.

Con tale affermazione, la Corte attribuisce esplicitamente ai valori dell'articolo 2 TUE natura normativa e cogente, da cui discendono obblighi giuridici non soltanto per gli Stati membri, ma anche, implicitamente, per le istituzioni dell'Unione, come già riconosciuto nella giurisprudenza *Kadi*. La ragione di tale vincolatività risiede nel fatto che questi valori sono costitutivi dell'identità dell'Unione e, al contempo, condivisi con gli Stati membri. In tal senso, la Corte chiarisce che «il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori contenuti nell'articolo 2 del TUE è una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro [...]. Il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo che uno Stato candidato deve rispettare per aderire all'Unione europea e che può disattendere dopo la sua adesione»¹⁴⁶.

In altre parole, la Corte ritiene che gli Stati membri siano obbligati a rispettare i valori sanciti dall'articolo 2 TUE come condizione necessaria e indispensabile per il pieno godimento di tutti gli altri diritti derivanti dall'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

In merito alla portata giuridica vincolante dei valori sanciti all'articolo 2 TUE, la Corte di giustizia – richiamando quanto già affermato nella causa *Repubblica*¹⁴⁷ – ha ribadito che l'obbligo di rispettare tali valori non è limitato alla fase di adesione all'Unione, ma perdura per l'intera durata della partecipazione dello Stato membro all'ordinamento dell'Unione europea. Secondo la Corte, l'ordinamento unionale deve necessariamente fondarsi su un insieme di valori stabili e duraturi, la cui osservanza non può essere considerata contingente né soggetta a discrezionalità politica.

In tale prospettiva, la Corte chiarisce che «i valori di cui all'articolo 2 TUE sono stati individuati e sono condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità stessa dell'Unione come ordinamento giuridico comune. Pertanto, l'Unione europea deve essere in grado di difendere tali valori, nei limiti delle sue competenze stabilite dai Trattati»¹⁴⁸.

Questo passaggio, comune ad entrambe le sentenze, riveste un'importanza cruciale nella definizione dell'identità costituzionale dell'Unione europea, in quanto afferma esplicitamente che i valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituiscono il fondamento stesso dell'identità dell'Unione. Al contempo, la Corte chiarisce che tale identità si radica in un ordinamento giuridico comune, il cui presupposto è la condivisione di questi valori da parte degli Stati

¹⁴⁶ CGUE, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa C-156/21, cit., §126; CGUE, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, causa C-157, cit., §144. La Corte di giustizia si è già espressa in questo senso: CGUE, *Repubblica c. Il-Prim Ministru*, C-896/19, cit., §63; Id., sent. 18 maggio 2021, cause C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, §162, *Asociația Forumul Judecătorilor din România e a.*; e Id., sent. 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e al.*, §162.

¹⁴⁷ CGUE, causa C-896/19, *Repubblica c. Il-Prim Ministru*, cit.

¹⁴⁸ CGUE, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa -156, cit., §127; CGUE, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, Causa C-157, cit., §145.



membri. Si tratta di un'affermazione di grande rilievo sistemico, poiché evidenzia che l'identità costituzionale dell'Unione non si configura in opposizione o in contrapposizione rispetto alle identità nazionali, ma si fonda piuttosto su un nucleo valoriale condiviso, capace di generare un ordinamento comune dotato di un proprio linguaggio giuridico unitario.

Attraverso tale impostazione, la Corte sembra riconoscere l'esistenza di un insieme di valori fondamentali – qualificabili come meta-valori – che trascendono il livello statale e sovranazionale, assumendo una portata universale. Tali valori non sono altro che l'espressione storica della cultura giuridica europea, sedimentatasi nel tempo e ora codificata all'interno dell'ordinamento dell'Unione. In un contesto segnato da crisi ricorrenti dello Stato di diritto, i giudici del Lussemburgo riaffermano con chiarezza e determinazione quali siano i principi guida non solo dell'Unione, ma anche degli ordinamenti nazionali che ne fanno parte.

Se, da un lato, si esclude che l'identità dell'Unione debba essere concepita in antitesi rispetto a quella nazionale, dall'altro si riafferma con forza che l'Unione deve disporre degli strumenti necessari per tutelare i propri valori fondanti e garantire la loro effettività all'interno dello spazio giuridico comune.

In effetti, pur nella pluralità delle rispettive identità nazionali, gli Stati membri condividono un nucleo comune rappresentato dal principio dello Stato di diritto, che costituisce un elemento essenziale delle loro tradizioni costituzionali e che essi hanno accettato di rispettare con l'adesione all'Unione europea. Pertanto, attraverso il riconoscimento esplicito dell'esistenza di un'identità costituzionale propria dell'Unione e la definizione del suo contenuto normativo, la Corte di giustizia ha, sia pure implicitamente, individuato dei limiti all'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1 TUE.

In particolare, nessuna identità nazionale che si ponga in contrasto con i valori fondanti dell'Unione può essere oggetto di tutela da parte dell'ordinamento unionale o delle sue istituzioni. Tali valori, in quanto condivisi, costituiscono un parametro comune e inderogabile per tutti gli Stati membri. È forse possibile affermare che la Corte abbia adottato e fatto proprio il linguaggio dell'identità – finora prerogativa quasi esclusiva delle Corti costituzionali nazionali – con l'intento di contrastare un uso distorto del concetto di identità nazionale, talora impiegato per giustificare deviazioni dai principi fondamentali comuni. In questo senso, la Corte «potrebbe essersi resa conto che il silenzio e la mancanza di impegno non sono una risposta efficace all'abuso dell'identità costituzionale»¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Cfr. M. BONELLI, *Has the Court of Justice embraced the language of constitutional identity?*, in [Diritti comparati](#), 26 aprile 2022. Si veda anche A. ATANASOVA e Z. RASNAČA, *The rule of law crisis and social policy: the EU response in the cases of Hungary and Poland*, in B. VANHERCKE, S. Sabato e S., Spasova (a cura di), *Social policy in the European Union: state of play 2022*, Bruxelles, 2023, 111-135; M. BONELLI, *Constitutional Language and Constitutional Limits: The Court of Justice Dismisses the Challenges to the Budgetary Conditionality Regulation*, in *European Papers*, vol. 7, 2/2022, 507-525; A. HOXHAI, *The CJEU Validates in C-156/21 and C-157/21 the Rule of Law Conditionality Regulation Regime to Protect the EU Budget*, in *Nordic Journal of European Law*, 1/2022, 141; F. SPERA, *The Rule of Law as a Fundamental Value of the European Union Identity in the Western Balkans: State of*



Le due sentenze della Corte di giustizia relative al meccanismo di condizionalità hanno segnato un passaggio cruciale nell'evoluzione del concetto di identità costituzionale dell'Unione europea, aprendo una nuova fase nei rapporti tra l'identità dell'Unione e quelle degli Stati membri. Il riconoscimento dell'esistenza di un'identità costituzionale propria dell'Unione comporta che i conflitti costituzionali nello spazio giuridico europeo non debbano necessariamente essere risolti mediante l'adozione di procedure straordinarie o meccanismi eccezionali, bensì attraverso un dialogo fondato sul reciproco riconoscimento e sull'interpretazione coordinata delle identità costituzionali. Tale dialogo deve avvenire nel rispetto dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE, senza rinunciare al loro contenuto sostanziale, e tenendo conto delle identità nazionali, come tutelate dall'articolo 4, paragrafo 2 TUE, purché queste non risultino incompatibili con i principi fondamentali su cui si fonda l'Unione.

Il contenuto delle pronunce della Corte si presta a una sistematizzazione attorno a tre assi concettuali fondamentali, utili a consolidare lo studio dell'identità costituzionale dell'UE. In primo luogo, la Corte ha attribuito piena efficacia giuridica ai valori dell'articolo 2 TUE, escludendone una lettura meramente programmatica o politica, e ha precisato che l'obbligo di rispettare tali valori grava non solo sugli Stati membri, ma anche sulle istituzioni dell'Unione, a cominciare dalla Commissione, quale custode dei Trattati.

In secondo luogo, la Corte ha affrontato l'abuso della nozione di identità costituzionale nazionale, affermando – per la prima volta in modo espresso – l'esistenza di un'identità costituzionale propria dell'Unione europea. Questa identità non si pone in contrapposizione con quelle statali, ma rappresenta una sintesi valoriale comune, espressione di una comunità di cultura costituzionale condivisa, che funge da collante dell'ordinamento europeo. Infine, la Corte ha riaffermato che l'Unione è legittimata a difendere attivamente tali valori, nei limiti delle competenze attribuitele dai Trattati, riconoscendo così la dimensione operativa dell'identità costituzionale europea. Ciò conferma che l'identità dell'Unione non è una mera costruzione teorica, bensì un parametro normativo concreto, volto a garantire la coerenza, la tenuta e l'effettività dell'integrazione giuridica europea.

6. Conclusioni

Le riflessioni svolte nel presente articolo hanno mirato a esplorare la complessa relazione tra i concetti di ordine pubblico – europeo e dell'Unione – e identità costituzionale europea, con particolare attenzione al loro manifestarsi e interagire nell'ordinamento dell'Unione e nel più ampio contesto della cooperazione giuridica europea. Aderendo a una prospettiva ideale dell'ordine pubblico e analizzando l'identità europea sotto il profilo giuridico, si è cercato di

Play and Potential Challenges, in EU-Western Balkans. Cooperation on Justice and Home Affairs, 2/2022, 139-157.



cogliere affinità e divergenze, interrogandosi sulla possibilità di considerarli come “due facce della medesima medaglia”, come concetti distinti ma accomunati da un filone originario, o come nozioni strutturalmente autonome. Ne è emersa la loro notevole volatilità definitoria, che rende complesso tracciarne contorni stabili.

L'ordine pubblico, istituto di lunga tradizione nel diritto di *civil law*, è nato quale “valvola di sicurezza” per gli ordinamenti statali, destinata a limitare norme o condotte incompatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento. Con l'avvento delle costituzioni, il suo contenuto si è storicamente radicato nei principi fondamentali di matrice costituzionale, assumendo connotazioni diverse nei vari settori del diritto, pur rimanendo legato alla tutela di interessi essenziali alla convivenza collettiva. Tale funzione, difensiva per definizione, si è esplicitata tanto in chiave preventiva (es. nel riconoscimento del diritto straniero¹⁵⁰), quanto in chiave repressiva (es. nullità civilistiche¹⁵¹). Con il progresso dell'integrazione, questi concetti sono transitati nei contesti sovranazionali: prima nel Consiglio d'Europa, poi nelle Comunità e, infine, nell'Unione. Il concetto di “ordine pubblico europeo” si è delineato attraverso la giurisprudenza della Corte EDU, che ha definito la Convenzione come “strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo”. La CEDU, catalizzatore di principi comuni, ha contribuito alla costruzione di un patrimonio costituzionale condiviso, fondato sui diritti fondamentali e su una visione dinamica della democrazia, che interagisce costantemente con le costituzioni nazionali.

L'“ordine pubblico europeo” legato alla CEDU costituisce ormai un patrimonio comune di principi e valori che, pur distinto dall'ordine pubblico dell'Unione europea, può essere considerato parte di quest'ultimo, contribuendo a modellarne il contenuto, soprattutto in materia di diritti fondamentali, grazie all'opera parallela ma coordinata delle due Corti. Similmente, negli ordinamenti comunitario prima e unionale poi, ha preso forma un “ordine pubblico dell'Unione europea”, originariamente denominato “comunitario” e inizialmente di matrice spiccatamente materiale ed economica, ma progressivamente orientato verso una dimensione politica e assiologica.

La Corte di Giustizia ha svolto un ruolo decisivo nell'evoluzione di questo concetto, adeguandolo alle esigenze dell'integrazione e facendone uno strumento di promozione attiva dei valori fondamentali dell'Unione, imponendone la tutela anche agli Stati membri. L'ordine pubblico dell'Unione, nella sua declinazione evolutiva e ideal-normativa, si configura oggi non solo come barriera a norme o decisioni incongrue con il patrimonio comune, ma come strumento positivo di attuazione dei valori sanciti dall'art. 2 TUE: dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e diritti fondamentali. Questi valori, riconosciuti dalla Corte di giustizia come fondativi dell'identità dell'Unione, costituiscono anche il contenuto

¹⁵⁰ Cfr. artt. 16 e 64, l. 31 maggio 1995, n. 218 recante la “Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato”.

¹⁵¹ Cfr. artt. 5, 23, 25, 634, 1229, 1343, 1354, 2031, c.c.



sostanziale dell'ordine pubblico europeo in senso proprio. In parallelo, il concetto di identità costituzionale europea ha progressivamente assunto una sua centralità, affermandosi quale elemento autonomo, distinto dalle identità nazionali. Le sentenze "gemelle" della Corte di Giustizia hanno riconosciuto esplicitamente l'esistenza di un'identità dell'Unione, fondata sugli stessi principi espressi nell'art. 2 TUE, e la cui violazione non può essere giustificata da richiami a presunte prerogative identitarie degli Stati membri.

L'identità costituzionale dell'Unione non opera secondo logiche di primato rigido, ma si articola in un dialogo multilivello con le costituzioni degli Stati membri, salvaguardando il nucleo valoriale dell'integrazione. La Corte ha chiarito che tale identità non può essere elusa mediante rivendicazioni nazionali che contraddicano i principi fondanti del sistema, riaffermando la complementarità – e non l'antagonismo – tra identità costituzionale e ordine pubblico. Tale sinergia si riflette anche nei meccanismi giuridici posti a presidio dell'ordinamento: dalla procedura d'infrazione agli strumenti di condizionalità, l'ordine pubblico europeo si configura come lo spazio di attuazione performativa dell'identità dell'Unione, assumendo una funzione tanto protettiva quanto propulsiva. Alla luce di quanto esposto, emerge chiaramente un punto di convergenza tra ordine pubblico – europeo e dell'Unione – e identità costituzionale europea. Pur derivando da tradizioni e funzioni differenti, i due concetti si sono evoluti sino a divenire elementi strutturalmente interdipendenti di un unico disegno giuridico. Più che due facce della stessa medaglia, essi si configurano come vettori normativi complementari che, da prospettive diverse, concorrono alla salvaguardia del nucleo assiologico dell'ordinamento euro-unitario.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia, nel delinearne ambito e limiti, si fonda sugli stessi principi di base sanciti dai Trattati. L'ordine pubblico agisce nella concreta protezione dei valori, mentre l'identità costituzionale ne rappresenta la sintesi teorica e l'architrave ordinamentale. Tale relazione si manifesta nella comune funzione di garantire la coerenza del sistema giuridico unionale e di prevenire derive normative o istituzionali contrarie allo Stato di diritto, alla democrazia e alla tutela dei diritti fondamentali. Come affermato dalla Corte, il rispetto di tali valori non è mero requisito di adesione all'Unione, bensì fondamento costitutivo della sua stessa esistenza come comunità giuridica. L'ordine pubblico europeo, dunque, riflette e attualizza l'identità costituzionale dell'Unione, contribuendo a consolidare uno spazio giuridico comune in cui la pluralità nazionale si sviluppa nel rispetto di valori condivisi, essenziali e non negoziabili.

In conclusione, ordine pubblico e identità costituzionale, pur nella distinzione delle rispettive manifestazioni operative, si rivelano concetti profondamente connessi e sinergici. Essi costituiscono strumenti essenziali per la coesione del sistema, la sua resilienza alle crisi e la protezione dei principi che ne fondano la legittimità. In un contesto segnato da tensioni interne ed esterne, tale alleanza concettuale rappresenta un presidio fondamentale della continuità e dell'integrità dell'integrazione europea.