



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO III

Paolo Piluso

**Contributo allo studio degli accordi internazionali dell'Unione
europea nel sistema delle fonti del diritto**

25 novembre 2025



Paolo Piluso

**Contributo allo studio degli accordi internazionali dell'Unione europea
nel sistema delle fonti del diritto***

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine. – 2. Gli accordi internazionali dell'Unione europea nel sistema delle fonti del diritto europeo: breve ricostruzione preliminare. – 3. Gli accordi internazionali dell'Unione europea nel sistema delle fonti del diritto interno: per un'estensione della dottrina *Granital*. – 4. Conclusioni: problemi e prospettive rispetto alla tradizionale dicotomia monismo/dualismo.

ABSTRACT: *After a brief reconstruction of the international agreements concluded by the European Union within the framework of the sources of EU law, this contribution seeks to place these acts in relation to the system of the sources of law in the domestic legal order, proposing an extension of the scope of the Granital doctrine. The topic also presents an opportunity to critically reconsider (but not abandon) the classical distinction between monism and dualism.*

1. Premessa e delimitazione del campo di indagine

Affrontare il tema della collocazione degli accordi internazionali dell'Unione europea nel sistema delle fonti del diritto desta particolare interesse entro una prospettiva di diritto pubblico e costituzionale, specie perché induce a riflettere intorno ad una possibile rimeditazione della questione dei rapporti inter-ordinamentali e della stessa antica dicotomia tra approccio monista e approccio dualista¹. L'analisi dommatica e positiva degli accordi



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Paolo Piluso è Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Salerno.

¹ L'impostazione dualista, com'è noto, risale a H. TRIEPEL, *Diritto internazionale e diritto interno* (1899), ed. it. a cura di G.C. Buzzati, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1913: per l'A. "la fonte di diritto internazionale non può mai supplire la fonte di diritto interno; quest'ultima deve sempre esplicitare un'attività propria per assimilarsi una norma creata dalla prima. Come la fonte del diritto interno è incapace di attribuire ad una norma il carattere di diritto internazionale, così la fonte di diritto internazionale è incapace di trasformare in norme di diritto interno una norma da essa emanata" (112); "un trattato dunque non è mai strumento adatto a far sorgere diritto interno. Esso può fornire e fornisce assai spesso l'occasione di crearlo; ma il sorgere del diritto all'interno dello Stato è dovuto sempre ad un apposito atto di volontà dello Stato, distinto e separato dagli atti da esso compiuti partecipando alla formazione del diritto internazionale" (119); pertanto, "è d'uopo concepire il diritto internazionale ed il diritto interno come due ordinamenti giuridici diversi. Essi sono due complessi di norme giuridiche che scaturiscono ciascuno da una fonte diversa dall'altro" (155); di qui anche l'esclusione



internazionali conclusi dall'Unione europea spingerebbe il giurista interno, in fondo, a considerare un quadro – per così dire – “trialista” degli ordinamenti nella loro coordinazione: l'ordinamento interno, l'ordinamento dell'Unione europea, l'ordinamento internazionale.

D'altronde, non sfugge che l'ordinamento italiano non trascura, nel suo complesso, la rilevanza degli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea, quale soggetto di diritto internazionale, ai fini del diritto interno: è sufficiente considerare, difatti, il disposto dell'art. 30 della legge n. 234 del 2012, riguardante i contenuti della legge europea e della legge di delegazione europea², il cui comma 3, lett. d), a proposito della *legge europea*, espressamente dispone che essa reca “disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea”, sottintendendone la vincolatività a norma dell'art. 216, par. 2, TFUE.

La dottrina comunitaristica, dal canto suo, non ha certo inteso esimersi dall'affrontare ampiamente siffatta tematica, concentrandosi prevalentemente ora sulla vincolatività degli accordi e sulla loro collocazione nelle fonti del diritto unionale (e, segnatamente, sul ruolo dei medesimi alla stregua di un parametro di validità degli atti di diritto derivato, ma comunque subordinato ai Trattati e alle fonti ad essi equiparate), ora sugli effetti diretti delle disposizioni in esso contenute (non senza criticare le discutibili contaminazioni tra i due predetti aspetti, presenti nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, specie in relazione al GATT e all'accordo istitutivo dell'OMC), ora sulla *vexata quaestio* del rapporto tra competenze interne

dell'applicazione del criterio gerarchico (252 ss.). Nella dottrina italiana, v. lo storico contributo di D. ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Zanichelli, Bologna, 1905: per l'A. il diritto internazionale era in sé e per sé inidoneo a produrre effetti nell'ordinamento interno, in virtù della differenza fra i soggetti e i rapporti giuridici dei due ordinamenti: “(d)al principio che ogni norma è giuridica soltanto nell'ordinamento di cui fa parte, deriva la netta separazione fra diritto internazionale e diritto interno per quanto riguarda l'obbligatorietà delle rispettive norme: le norme internazionali sono efficaci soltanto nei rapporti fra i soggetti dell'ordinamento internazionale, le norme interne nell'ordinamento statale a cui appartengono” (Id., *Corso di diritto internazionale*, I, 3a ed., Athenaeum, Roma, 1928, 53). Sul rafforzamento dell'autonomia dell'ordinamento internazionale nel pensiero di Anzilotti e sulle differenze rispetto all'impostazione dualistica “pura”, v. F. SALERNO, *L'attualità dell'originaria concezione dualista di Anzilotti sui rapporti tra ordinamenti*, in [Quaderni fiorentini](#), 43/2014, 1107 ss.

La teoria del monismo internazionalista è riconducibile, invece, com'è noto, ad H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale* (1920), ed. it. a cura di A. Carrino, Giuffrè, Milano, 1989 e Id., *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), ed. it. a cura di S. Cotta e G. Treves, Edizioni di Comunità, Roma-Ivrea, 1952; sulla critica kelseniana al dualismo tra diritto interno e diritto internazionale, v. l'ampio studio di J. VON BERNSTORFF, *The Public International Law Theory of Hans Kelsen: Believing in Universal Law*, Cambridge, 2010. L'impostazione monistica viene ripresa, in Francia, da G. SCELLE, *Précis de droit des gens: principes et systématiques*, Librairie du Recueil Sirey, Parigi, 1934.

² Espressione di uno “sdoppiamento”, com'è noto, della “vecchia” legge comunitaria, fortemente voluta da Antonio La Pergola. In argomento, cfr., per tutti, M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017.



e competenze esterne dell'Unione, ora, infine, sul più generale inquadramento dei rapporti tra diritto dell'Unione e diritto internazionale.

In questa sede, è parso opportuno soffermarsi sul campo dei rapporti tra accordi internazionali conclusi dall'Unione e diritto interno e, correlativamente, sulle conseguenze che discendono dal disposto dell'art. 216, par. 2, TFUE, che di tali accordi espressamente dispone la vincolatività tanto per l'Unione quanto, per l'appunto, per i singoli Stati membri.

L'obiettivo di questo breve studio, dunque, è – una volta ricostruito succintamente lo “statuto” degli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea nel sistema delle fonti del diritto europeo³ – quello di configurare un quadro dommatico dei rapporti tra tali accordi e il sistema delle fonti del diritto italiano, proponendo, secondo uno schema ragionato, alla luce del combinato disposto degli artt. 11, 117, primo comma, Cost. e 216, par. 2, TFUE, un'estensione della dottrina *Granital*.

2. Gli accordi internazionali dell'Unione europea nel sistema delle fonti del diritto europeo: breve ricostruzione preliminare

Com'è noto, nell'esercizio delle competenze esterne attribuite dai Trattati, e nel rispetto del principio del parallelismo delle competenze interne ed esterne⁴, l'Unione europea, in

³ Talora, com'è noto, è invalsa l'espressione “diritto euro-unitario”, che però non è scevra da alcune criticità, come quelle che, sul piano teorico-generale, formula A. MORRONE, *Perché non possiamo rinunciare alla 'forma delle fonti normative' nel diritto europeo*, in F. Fabrizzi, G. Piccirilli (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione Europea. Studi sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2025, spec. 383.

⁴ [Corte di Giustizia, 31 marzo 1971, C-22/70, Commissione c. Consiglio \(AETS\)](#). Com'è noto, in questa sentenza, la Corte di Giustizia, muovendo dalla considerazione che la Comunità fosse titolare di soggettività internazionale (alla luce di un'interpretazione estensiva della norma giuridica che espressamente le riconosce la “personalità giuridica”), desumeva che, indipendentemente dalla previsione esplicita da parte del Trattato di un *treaty-making power*, una volta che, per la realizzazione di una politica comune, la Comunità avesse adottato disposizioni riguardanti norme comuni, gli Stati membri non avrebbero più avuto il potere (tanto individualmente, quanto collettivamente) di contrarre obbligazioni con Stati terzi tali da incidere sul contenuto delle predette norme. La successiva [sentenza Kramer \(14 luglio 1976, C-3, 4 e 6/76\)](#) ha ribadito questa interpretazione estensiva, affermando che “l'art. 210 (...) implica che, nelle relazioni esterne, la Comunità può assumere impegni internazionali per l'intera gamma degli obiettivi enunciati nella prima parte del Trattato”, precisando altresì che la Comunità può concludere un accordo internazionale in una materia per la quale il Trattato non riconosca espressamente il *treaty-making power* ma che ricada nel campo degli obiettivi da essa perseguiti, pure in mancanza di norme comuni. In un successivo parere, però, la Corte di Giustizia ha meglio razionalizzato questi orientamenti, statuendo che una competenza esclusiva a concludere un accordo internazionale può essere attribuita alla Comunità a condizione che la conclusione dell'accordo sia “indissolubilmente collegata” al perseguimento dei suoi obiettivi; che, a livello interno, sia stata realizzata una piena armonizzazione della materia; che, in ragione della specificità dell'oggetto dell'accordo, una competenza interna possa essere



quanto soggetto di diritto internazionale⁵, può concludere accordi con Paesi terzi od organizzazioni internazionali, nel rispetto della procedura delineata dall'art. 218 TFUE. Tali accordi – ivi inclusi gli accordi tariffari e commerciali nell'ambito della politica commerciale comune (artt. 206 ss. TFUE), gli accordi di associazione con uno o più Stati terzi od organizzazioni internazionali (art 217 TFUE) e gli accordi sui tassi di cambio (art. 219 TFUE) – indipendentemente dall'obbligo di diritto internazionale generale derivante dal principio *pacta sunt servanda*, assumono carattere vincolante anche in virtù dell'art. 216 TFUE (quale norma di adattamento di tipo speciale⁶), sia rispetto alle istituzioni dell'Unione sia rispetto ai singoli Stati membri (par. 2)⁷.

Giusta l'art. 216 TFUE, quindi, gli accordi internazionali conclusi dall'Unione – compresi gli accordi misti⁸ (siglati tanto dall'UE quanto dagli Stati membri), dei quali qui non tratteremo –

utilmente esercitata solo simultaneamente alla corrispondente competenza esterna (Corte di Giustizia, [parere 1/94 del 15 novembre 1994](#)).

⁵ In argomento, cfr., per tutti, C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Aracne, Roma, 2015. È bene ricordare che “con la nozione di personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali si fa riferimento alla titolarità, da parte di queste ultime, di situazioni giuridiche soggettive – attive e passive – nonché alla destinatarietà di diritti e obblighi nell'ambito dell'ordinamento internazionale”: così A. DI STASI, *La personalità giuridica internazionale*, in P. Pennetta, S. Cafaro, A. Di Stasi, I. Ingravallo, G. Martino, C. Novi (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, CEDAM, Padova, 2018, 111, che richiama la storica definizione di G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, 7^a ed. riv., CEDAM, Padova, 1967, 106 ss., che pure, invero, negava soggettività alle organizzazioni internazionali. Con riguardo alle Comunità europee prima, e all'Unione europea poi, la prassi aveva indotto, a prescindere dal mancato riferimento testuale nei Trattati, una parte significativa della dottrina a riconoscere la personalità giuridica di diritto internazionale e la stessa Corte di Giustizia a sottoporre l'allora CEE al diritto internazionale consuetudinario (come conseguenza, per l'appunto, dell'esistenza di una personalità giuridica internazionale).

⁶ Lo evidenzia subito A. MIGNOLLI, *Art. 216 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, 1779; v. pure F. ERLBACHER, *Art. 216 TFEU*, in M. Kellenbauer, M. Klamert, J. Tomkin (a cura di), *The EU Treaties and The Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2019, 1643 ss.

⁷ L'affermazione della vincolatività degli accordi internazionali conclusi dall'Unione anche per gli Stati membri non deve sorprendere. Rileva, sul punto, P. ECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 325-326: “one should not make the mistake of thinking that, because the EU may only conclude agreements which come within its treaty-making competences, such agreements cannot contain provisions which require action by the Member States. On the contrary, this is a classic function of EU law, a staple feature of the basic Treaties, of EU legislation (...), and indeed of agreements. To give just one example, in *Opinion 1/94* the Court of Justice had little or no difficulty in deciding that the WTO agreements on trade in goods (Annex 1A to the WTO Agreement, which includes GATT 1994) came within the Community's exclusive competence to carry on a common commercial policy. Yet many of the GATT provisions have limited relevance for the EU as such, and are mostly targeted, in the EU context, at the Member States. Article III:2 GATT, for example, prohibits discrimination against imported products in matters of taxation. As indirect taxation remains largely the province of the Member States, the provision primarily affects national tax laws and regulations”.

⁸ Su cui, cfr. almeno A. PISAPIA, *Gli accordi misti nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2019.



assumono, nel sistema delle fonti del diritto europeo, un rango intermedio, quali fonti subordinate ai Trattati ma sovraordinate agli atti di diritto derivato e, perciò, idonee a rappresentare un parametro di legittimità di questi ultimi nel giudizio di annullamento innanzi alla Corte di Giustizia.

La giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo, in proposito, ha anche affermato un obbligo di interpretazione conforme: gli atti di diritto derivato, cioè, devono essere interpretati secondo quell'opzione ermeneutica che meglio ne assicuri la conformità agli accordi internazionali conclusi dall'Unione⁹.

L'ingresso di tali accordi nel sistema delle fonti dell'Unione può comportare, peraltro, la produzione di effetti diretti nelle sfere giuridiche dei singoli, creando in capo ad essi diritti ed obblighi, tutelabili innanzi alle giurisdizioni nazionali in presenza di norme sufficientemente chiare, precise e incondizionate¹⁰ (ancorché si tratti di "ipotesi abbastanza rare"¹¹). La Corte di Giustizia ha da tempo riconosciuto alla disposizione di un accordo il carattere dell'efficacia diretta¹² qualora, avuto riguardo "allo spirito, alla natura e alla lettera"¹³ dell'accordo medesimo, risulti contenere un'obbligazione chiara e precisa che non dipenda, per la sua esecuzione o per i suoi effetti, dall'adozione di misure interne di attuazione¹⁴. In altre parole, in presenza di un obbligo chiaro e preciso, la cui esecuzione o i cui effetti non risultino in alcun modo subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore¹⁵, non può ragionevolmente escludersi la produzione di effetti diretti, posta comunque la necessità di "esaminare" le disposizioni "alla luce sia dell'oggetto e dello scopo, sia del contenuto dell'accordo"¹⁶. L'effetto diretto, quindi,

⁹ Corte di Giustizia, 10 settembre 1996, C-61/94, [Commissione c. Germania](#); Id. 22 maggio 2014, C-356/12, [Glatzel](#); 15 aprile 2021, C-515/19, [Eutelsat](#); cfr. pure, con riferimento alla Convenzione di Aarhus, [Corte di Giustizia, 8 marzo 2011, C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie](#). In argomento, cfr. spec. F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order: the doctrine of consistent interpretation*, in E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (a cura di), *International Law as Law of the European Union*, Nijhoff, Leiden - Boston, 2012, 395 ss. e P. ECKHOUT, *EU External Relations Law*, cit., 355 ss.

¹⁰ Corte di Giustizia, 5 febbraio 1976, C-87/75, [Conceria Bresciani](#); Id. 20 maggio 2010, C-160/09, [Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas](#).

¹¹ G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, vol. 1, 188 (ipotesi abbastanza rare, per l'A., "giacché la maggior parte degli accordi fonda la propria osservanza sulla convenienza, ovvero sull'interesse delle parti a che le sue disposizioni siano rispettate piuttosto che sul carattere e sulla natura delle stesse").

¹² Su questo tema classico della dottrina comunitaristica, v. ora, per tutti, D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2025.

¹³ È la formula contenuta nella celebre sentenza *Bresciani* (Corte di Giustizia, 5 febbraio 1976, C-87/75, [Bresciani c. Amministrazione italiana delle finanze](#)).

¹⁴ Cfr. P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2018, 405.

¹⁵ Corte di Giustizia, 30 settembre 1987, C-12/86, [Demirel](#); Id. 12 aprile 2005, C-265/03, [Simutenkov](#).

¹⁶ Corte di Giustizia, 26 ottobre 1982, C-104/81, [Kupferberg](#). Come rileva P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, Hart Publishing, Londra, 2006, 221, "this approach suggests that the application of direct effect in



non dipende tanto dall'esistenza di una specifica disposizione che conferisca esplicitamente diritti agli individui (il che ridurrebbe notevolmente il numero di accordi con effetto diretto, giacché gli accordi internazionali raramente prevedono tali diritti), ma dipende dal soddisfacimento di due criteri interpretativi da parte dell'accordo: lo spirito, la struttura e la natura dell'accordo, e la formulazione del testo¹⁷.

Per di più, l'attribuzione di effetti diretti non dipende affatto, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, dall'eventuale atteggiamento tenuto al riguardo dai giudici dello Stato terzo interessato e, correlativamente, il riconoscimento dell'efficacia diretta non costituisce un elemento della reciprocità nell'attuazione dell'accordo¹⁸.

Sin dalla [sentenza *International Fruit Company*](#) (pronunziata con riguardo alla questione della validità di misure restrittive di importazioni di mele da Paesi terzi in rapporto alle regole del GATT), la Corte di Giustizia ha, quindi, riconosciuto la possibilità che gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità (oggi, dall'Unione) producano effetti diretti, così proiettando "*one of the foundations of the process of constitutionalisation of the internal market law in the area of external relations*"¹⁹.

Ciò detto, dal punto di vista della collocazione degli accordi nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione, la norma chiave è certamente rappresentata dall'art. 216, par. 2, TFUE, "erede" dell'art. 300, par. 7, TCE, che prevede un adattamento automatico dell'ordinamento europeo agli obblighi internazionali regolarmente contratti dall'Unione²⁰. La lettera della norma, d'altronde, non sembra destare particolari problemi interpretativi, nella misura in cui afferma, come si ricordava, la vincolatività degli accordi sia per l'Unione che per i singoli Stati membri.

Tuttavia, la giurisprudenza della Corte ha finito non di rado col confondere il piano della vincolatività giuridica degli accordi e della loro collocazione nel sistema delle fonti con quello, dommaticamente diverso, della produzione degli effetti diretti. Se è vero che si riconosce, in linea generale, l'idoneità dei suddetti accordi ad assumere un rango intermedio tra le fonti primarie e gli atti di diritto derivato e, conseguentemente, a rappresentare un parametro di validità dei secondi, nondimeno tale idoneità è sovente subordinata ad una condizione che, di per sé, non dovrebbe intaccare il giudizio sul rango formale dell'atto nel sistema delle fonti. In

the area of international agreements requires a general assessment of the overall legal nature of the agreement prior to specific assessment of the provision put forward before a court".

¹⁷ Cfr. F. MARTINES, *Direct Effects of International Agreements of the European Union*, in *The European Journal of International Law*, 1/2014, 138.

¹⁸ Corte di Giustizia, 26 ottobre 1982, C-104/81, [Kupferberg](#).

¹⁹ P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, cit., 220: "It is recalled that the premise under which individuals were deemed to enjoy rights under Community law which they could enforce before national courts was the very first proposition of the Court on the effect of Community law within the domestic legal orders. Applicable originally to EC Treaty provisions, its scope was broadened to cover regulations, decisions and, most controversially, directives".

²⁰ Cfr. già S. AMADEO, *Unione europea e treaty-making power*, Giuffrè, Milano, 2005, 214.



altri termini, secondo una discutibile interpretazione della Corte di Giustizia, affinché la validità degli atti di diritto derivato possa essere sindacata alla luce delle disposizioni di un accordo internazionale concluso dall'Unione²¹, occorre non soltanto che tale accordo sia *legally binding*, ma anche che non vi ostino né la natura né l'economia generale dell'accordo e, soprattutto, che quelle sue disposizioni invocate ai fini dell'esame della validità dell'atto derivato appaiano, contenutisticamente, sufficientemente chiare, precise e incondizionate (tali, perciò, da produrre un effetto diretto)²².

Giurisprudenza, questa, che, com'è noto, ha raggiunto un particolare irrigidimento in relazione alle norme del GATT e dell'accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio (e dei suoi allegati)²³, cui la Corte ha negato l'idoneità a produrre effetti diretti nell'ordinamento dell'Unione e, correlativamente, a rappresentare parametro di validità degli atti derivati, sul presupposto della ritenuta flessibilità delle disposizioni dei suddetti accordi internazionali (con particolare riguardo alla possibilità di deroghe, all'ammissibilità di provvedimenti eccezionali in caso di comprovate difficoltà di natura straordinaria e alla previsione di un meccanismo di composizione delle controversie nel sistema OMC)²⁴.

Questo "test" adoperato dalla Corte di Giustizia nei casi in cui è chiamata a sindacare la validità di un atto derivato finisce, quindi, con l'aggiungere una condizione ulteriore alla supremazia del diritto internazionale sulla normativa secondaria che non è richiesta dai Trattati

²¹ Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, C-366/10, [Air Transport Association of America](#).

²² Corte di Giustizia, 15 luglio 2004, C-213/03, [Pêcheurs de l'étang de Berre](#); Id. 1° marzo 2005, C-377/02, [Van Parys](#); Id. 10 gennaio 2006, C-344/04, [IATA e ELFAA](#); Id. 30 maggio 2006, C-459/03, [Mox Plant](#); Id. 3 giugno 2008, C-308/06, [Intertanko](#); Id. 24 giugno 2008, C-188/07, [Commune de Mesquer](#); Id. 22 ottobre 2009, C-301/08, [Bogiatzi](#).

Secondo E. CANNIZZARO, *The neo-monism of the European legal order*, in E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (a cura di), *International Law as Law of the European Union*, cit., 39 ss., sono tre, quindi, le principali variabili condizionanti, fermo restando l'adattamento automatico (di tradizione monista) dell'ordinamento UE al diritto internazionale: la reciprocità, l'esistenza di meccanismi di risoluzione di controversie, l'idoneità ad attribuire situazioni giuridiche soggettive.

²³ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2024, 177.

²⁴ La questione è stata ampiamente affrontata, per lo più con toni critici, dalla dottrina comunitaristica ed internazionalistica: v. almeno, nella letteratura di lingua inglese, F. Baetens, S. Van den Bogaert (a cura di), *The EU and the WTO: Ever the Twain Shall Meet*, Wolters Kluwer, L'Aja - Londra-New York, 2023 e G. A. ZONNEKEYN, *Direct Effect of WTO Law*, Cameron May, Londra, 2008; per contributi più datati, v. J. O. BERKEY, *The European Court of Justice and Direct Effect for the GATT: A Question Worth Revisiting*, in [European Journal of International Law](#), 3/1998, 626 ss.; G. De Burca, J. Scott (a cura di), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Hart Publishing, Oxford, 2001; F. SNYDER, *The gatekeepers: The European Courts and WTO Law*, in *Common Market Law Review*, 2/2003, 313 ss.; S. PRINCEN, *EC Compliance with WTO Law: The Interplay of Law and Politics*, in [European Journal of International Law](#), 3/2004, 555 ss.; P.J. KUIJPER, M. BRONCKERS, *WTO Law in the European Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 5/2005, 1313 ss.; nella recente dottrina di lingua italiana, v. C. NOVI, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023, 137 ss., ma v. già P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, CEDAM, Padova, 2002, cap. XI e spec. 525 ss.



europei, ponendosi in seria tensione con lo stesso impegno *lato sensu* costituzionale dell'Unione a conformarsi agli obblighi internazionali²⁵. Ciò detto, quanto però interessa agli occhi del giurista di diritto interno è, soprattutto, la portata dell'art. 216, par. 2, TFUE in relazione alla richiamata vincolatività degli accordi internazionali anche per gli Stati membri dell'Unione.

Già nella [sentenza Kupferberg](#), con riguardo al previgente art. 300, par. 7, la Corte evidenziava che gli Stati membri sono vincolati nello stesso modo delle istituzioni comunitarie dagli accordi internazionali che queste hanno il potere di concludere e che, “nel garantire il rispetto degli impegni derivanti da un accordo del genere, essi adempiono un obbligo non solo nei confronti del Paese terzo interessato, ma anche e soprattutto verso la Comunità, che si è assunta la responsabilità del corretto adempimento dell'accordo. In tal modo le disposizioni di questo fanno parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario”. Dal momento in cui gli accordi dell'UE entrano in vigore e diventano, per l'appunto, “*parte integrante dell'ordinamento giuridico europeo*”²⁶, essi acquisiscono il rango di diritto dell'Unione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, senza necessità di alcun atto di recepimento nazionale²⁷.

²⁵ F. MARTINES, *Direct Effects of International Agreements of the European Union*, cit., 142-143. Per una critica del “judicial self-restraint” della Corte “in the Foreign Policy Area”, cfr. E.U. PETERSMANN, *International activities of the EU and sovereignty of member States*, in E. Cannizzaro (a cura di), *The EU as an actor in International Relations*, Kluwer Law International, L'Aja – Londra – New York, 2002, 337-338: per l'A., “even though the basic GATT and WTO guarantees of freedom and non-discrimination are unconditional and more precise than the vague and incomplete customs union rules of the EC Treaty (...), the Court denied the right of both EU member States as well as of EU citizens to directly invoke these rules before the Court (...). The true reason of the Court appears to be *political self-restraint* (...). Yet, the reasons underlying this political self-restraint (such as protectionist pressures inside the EC, fear of undermining compliance with ECJ judgments, lack of judicial ‘direct applicability’ of GATT and WTO rules in other major trading partners) are not convincingly explained. Why should only EC institutions be entitled to enforce GATT/WTO rules vis-à-vis EC Member States but not, vice versa, EC Member States vis-à-vis the EC institutions? Why should EC citizens not be protected against violations of international guarantees of freedom and non-discrimination by the EC? Are non-discriminatory competition, liberalization and harmonization of discriminatory trade rules in relations with third WTO countries less favourable than in relations among EC States? Why should the EC, as an organization with limited powers whose legitimacy depends on respect for the rule of law, not ‘lead by example’ in promoting the rule of international law for the benefit of EU citizens regardless of whether courts in other WTO Member States follow such example?”.

²⁶ V. almeno Corte di Giustizia, 30 aprile 1974, C-181/73, [Haegeman](#); Id. 13 aprile 1971, C-41-44/70, [International Fruit Company](#); si noti che la formula riprende l'art. 4 della Costituzione di Weimar, seppur riferita ai principi fondamentali del diritto delle genti, quali “parti integranti” (*Bestandteile*) dell'ordinamento interno.

²⁷ Cfr. anche A. TIZZANO, *The Foreign Relations Law of the EU between supranationality and intergovernmental model*, in E. Cannizzaro (a cura di), *The EU as an actor in International Relations*, cit., 135 ss.: “as to the effects of Community agreements, it need only be noted that, in accordance with Art. 300(7) EC, such agreements are binding on the Community institutions and on the member States, unlike the unusual practice in the case of agreements concluded by international organizations”.



È solo in virtù dello *status* dell'UE come parte contraente di un accordo internazionale che quest'ultimo prevale rispetto al diritto degli Stati membri²⁸.

La competenza ad eseguire l'accordo, sul piano normativo, è certamente attribuita alle istituzioni comunitarie, ma gli Stati membri sono altresì tenuti ad assicurare, in maniera decentrata, la conformità del proprio ordinamento alle previsioni dell'accordo, anche in assenza di misure comunitarie di adattamento²⁹: "sia le istituzioni comunitarie che gli Stati membri" – si legge ancora nella [sentenza Kupferberg](#) – "sono tenuti a garantire il rispetto degli obblighi derivanti da tali accordi. I provvedimenti necessari per attuare le disposizioni di un accordo concluso dalla Comunità devono essere adottati in base allo stato attuale del diritto comunitario nei settori interessati dall'accordo, talora dalle istituzioni comunitarie, talaltra dagli Stati membri. Ciò vale particolarmente per gli accordi, come quelli di libero scambio, che impongono obblighi estendendosi a numerosi settori di carattere molto diverso".

È in quest'ottica, d'altronde, ben delineata dalla [sentenza Kupferberg](#), che si comprende pienamente anche il senso dell'art. 30, comma 3, lett. d), della legge n. 234 del 2012, il quale include, tra i contenuti della legge europea, proprio le "disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea", onde assicurare il rispetto di obblighi assunti al tempo stesso nei confronti di un Paese terzo (dal punto di vista dell'Unione) e nei confronti dell'Unione stessa (rispetto alla previsione dell'art. 216, par. 2, TFUE).

Anche le Corti nazionali, pertanto, sono chiamate ad assicurare, conformandosi all'art. 216, par. 2, TFUE, il rispetto degli obblighi internazionali assunti dall'Unione europea: in tal senso, per esempio, il rifiuto di alcune corti tedesche di applicare i regolamenti comunitari sul

²⁸ In argomento, cfr. F. MARTINES, *Direct Effects of International Agreements of the European Union*, cit., 133. Per l'A., le condizioni di validità degli obblighi di diritto internazionale assunti dall'UE negli ordinamenti degli Stati membri sono in realtà determinate esclusivamente dall'UE. Pertanto, il rischio che l'azione degli Stati membri possa contribuire alla responsabilità internazionale dell'UE (ad esempio, omettendo misure attuative o adottando legislazioni incompatibili con le disposizioni contenute negli accordi conclusi dall'UE) è fortemente ridotto grazie all'applicazione del principio di supremazia, indipendentemente dal rango che gli obblighi internazionali possano assumere negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Evidenzia, poi, l'A., che la combinazione tra la primazia degli accordi internazionali dell'UE (rispetto agli atti di diritto derivato e alla normativa nazionale) e la tecnica dell'incorporazione automatica di tali accordi esercita una forte pressione sulla Corte di giustizia dell'UE affinché utilizzi strumenti interpretativi in grado di stabilire se, e in che misura, la legislazione dell'UE e quella nazionale siano conformi agli obblighi di diritto internazionale. Da questa prospettiva, l'effetto diretto (in senso ampio) può rivestire un ruolo cruciale. Se la Corte di giustizia nega l'effetto diretto a una disposizione contenuta in un accordo internazionale, si limitano gli effetti del diritto internazionale non solo all'interno dell'UE, ma anche negli ordinamenti giuridici nazionali, riducendo l'impatto degli obblighi internazionali non assunti direttamente dagli Stati membri nei rispettivi ordinamenti (ivi, 136).

²⁹ Cfr. S. AMADEO, *Unione europea e treaty-making power*, cit., 216-217.



mercato comune delle banane (*manifestly illegal*, per violazione di accordi internazionali)³⁰ testimonierebbe che le violazioni delle disposizioni del GATT e degli accordi OMC da parte delle istituzioni comunitarie finiscono col compromettere la *rule of law* e la stessa “*democratic legitimacy also inside the EC*”³¹.

3. Gli accordi internazionali dell’Unione europea nel sistema delle fonti del diritto interno: per un’estensione della dottrina Granital

Si è detto che, una volta concluso un accordo internazionale da parte dell’Unione europea, questo diviene, automaticamente (secondo un’opzione monista³², senza necessità di alcun atto di recepimento) “parte integrante” dell’ordinamento europeo, assumendo piena vincolatività nei confronti dell’Unione stessa e dei singoli Stati membri. Si assiste, così, ad una “europeizzazione” degli accordi internazionali³³, i quali, in virtù del predetto meccanismo di adattamento automatico, divengono immediatamente fonti del diritto dell’Unione, assumendo un rango intermedio tra i Trattati e gli atti di diritto derivato.

³⁰ Sulle controversie in Germania intorno all’applicazione dei regolamenti comunitari sul mercato comune delle banane in contrasto con i principi del GATT, cfr. E. U. PETERSMANN, *Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1997, 325-331.

³¹ Così E.U. PETERSMANN, *International activities of the EU and sovereignty of member States*, cit., 336.

³² Sul punto, rileva, però, P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, cit., 326-327, che “some would view Article 216(2) TFEU as establishing the full direct effect and supremacy, in EU law, of agreements concluded by the EU. In other words, the provision could be read as confirming a monist approach toward international law. However, the EEC Treaty nowhere expressly introduced the concepts of direct effect and supremacy, and when the Court in *Van Gend en Loos* confirmed the direct effect of EU law, there was a fair amount of opposition from some founding Member States. From that perspective it is not convincing to consider that the Treaty drafters intended international agreements to have such effect”.

³³ Sul senso di quest’espressione, cfr. *amplius* J.W. VAN ROSSEM, *The EU at crossroads: a constitutional inquiry into the way international law is received within the EU legal order*, in E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (a cura di), *International Law as Law of the European Union*, cit., 68; A. PETERS, *The Position of International Law Within the European Community Legal Order*, in *German Yearbook of International Law*, 1997, spec. 34 ss.; C. TJETJE, *The Status of International Law in the European Legal Order: The Case of International Treaties and Non-Binding International Instruments*, in J. Wouters, A. Nollkaemper, E. de Wet (a cura di), *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States*, T.M.C. Asser Press, L’Aja, 2008, 58 ss.

L’“europeizzazione” della fonte internazionale, fenomeno “nuovo” nel campo dei rapporti inter-ordinamentali, sembra però essere caratterizzata da un’analogia con quanto descriveva Heinrich Triepel in un passo del suo volume del 1899, a proposito del disciolto *Reich* (il Sacro Romano Impero) e della “stratificazione” ordinamentale che lo caratterizzava: “in questo caso” – scriveva l’A. – “abbiamo certamente una recezione di diritto internazionale, ma non una recezione operata dallo Stato, cioè *non* una recezione in un diritto interno” (H. TRIEPEL, *Diritto internazionale e diritto interno*, cit., 173-174). *Mutatis mutandis*, l’europeizzazione della fonte internazionale è una forma di recezione (automatica) *non* in diritto interno, ma in un diritto sovranazionale.



Una delle conseguenze fondamentali della tecnica europea di adattamento agli accordi internazionali è, allora, la circostanza che questi ultimi, facendo ingresso nell'ordinamento dell'Unione, divengono essi stessi un atto-fonte dell'ordinamento europeo, sicché, proprio come i Trattati e gli atti di diritto derivato, prevalgono sul diritto interno (indipendentemente dall'approccio di questo o di quell'ordinamento nazionale alla questione dell'adattamento agli obblighi internazionali). In altre parole, che uno Stato membro sia "monista" o "dualista", gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea "*flow into its domestic legal system by way of EU law and, as such, profit from principles of supremacy and direct effect that accompany EU law*"³⁴.

Si assiste, quindi, in virtù della previsione dell'art. 216 TFUE, ad una sorta di "costituzionalizzazione" delle norme internazionali³⁵ attraverso la loro automatica trasformazione in disposizioni del diritto dell'UE, che vengono poi dotate di quelle caratteristiche speciali del diritto dell'Unione, come la supremazia e l'effetto diretto.

Questo stato di cose induce il giurista nazionale a tenere conto, nello studio dei rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento interno, accanto ai Trattati e agli atti di diritto derivato, anche dell'incidenza degli accordi internazionali conclusi dall'Unione³⁶, in quanto – a pieno titolo – "parte integrante" di quell'ordinamento e, perciò, atti-fonte idonei a prevalere sul diritto interno incompatibile. Elemento di complicazione, si direbbe, di quella "endemica anomia sistematica delle fonti comunitarie"³⁷, già da tempo rilevata, rispetto alla quale si impone uno sforzo ordinatore da parte della dottrina giuridica.

Di qui la ragionevole possibilità di estendere l'ambito di applicazione della dottrina *Granital* (che, a più di quarant'anni dalla storica sentenza della Corte costituzionale italiana³⁸, si

³⁴ J.W. VAN ROSSEM, *The EU at crossroads: a constitutional inquiry into the way international law is received within the EU legal order*, cit. 69.

³⁵ Cfr. M. MENDEZ, *The Legal Effects of EU Agreements. Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Technique*, Oxford University Press, Oxford, 2013, XIX.

³⁶ Nella manualistica italiana di diritto costituzionale e pubblico, per esempio, ad annoverare tra le "altre fonti europee rilevanti per l'ordinamento italiano" anche gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea sono M. PEDRAZZA GORLERO, S. CATALANO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Giuffrè, Milano, 2018, 58, i quali però si limitano ad evidenziare che tali accordi producono effetti vincolanti per gli Stati membri, "contribuendo ad integrare il limite di legittimità della legislazione interna di cui all'art. 117, c. 1, Cost., e richiedendo, se del caso, attuazione nell'ordinamento interno", ma non indagando a tutto tondo le conseguenze dell'"europeizzazione" degli accordi medesimi e la possibilità di estendere ad essi, in presenza di effetti diretti, l'applicazione della dottrina *Granital*.

³⁷ Espressione usata da M. P. IADICICCO, "*Orgoglio e pregiudizio*" nei rapporti tra fonti dell'Unione europea e fonti interne, in F. Fabrizzi, G. Piccirilli (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione Europea. Studi sulle fonti del diritto*, cit., 328; EAD., *La riserva di legge nelle dinamiche di trasformazione dell'ordinamento interno e comunitario*, Giappichelli, Torino, 2007, spec. 186 ss.

³⁸ Secondo uno storico passo della sentenza *Granital*, la vigenza del diritto comunitario non produce l'effetto "di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice (comune)" (Corte cost., [sent. n. 170 del](#)



conferma, nonostante i noti recenti temperamenti³⁹, un punto di riferimento fondamentale nella ricostruzione del quadro dommatico dei rapporti inter-ordinamentali e nella risoluzione delle antinomie giuridiche) anche agli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea.

Conseguentemente, si può sostenere l'applicabilità del criterio di competenza, accolto dalla dottrina *Granital* in relazione ai rapporti tra fonti interne e fonti del diritto europeo⁴⁰, anche alle ipotesi di antinomie giuridiche tra norme di diritto interno e norme di accordi internazionali conclusi dall'Unione (e che del suo ordinamento sono, come si è detto, parte integrante). Ciò, evidentemente, testimonia, anche nell'ipotesi di studio qui analizzata, la fondatezza e la lungimiranza dell'intuizione teorica che vede nella competenza, accanto alla gerarchia, un fondamentale criterio ordinatore del sistema delle fonti nello Stato costituzionale di diritto⁴¹, un sistema che ha, rispetto alla semplicità e alla nitidezza

[1984](#), par. 6 cons. dir.). Nella letteratura più recente, v. almeno C. Caruso, F. Medico, A. Morrone (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bononia University Press, Bologna, 2020; C. PINELLI, *Granital e i suoi derivati. A quarant'anni da Corte cost.*, n. 170/1984, in [Rivista AIC](#), 4/2024, 36 ss. e il dibattito *A quarant'anni dalla sentenza La Pergola, n. 170 del 1984. Paradigma sempre valido, o simbolo di un assetto ormai superato dei rapporti tra ordinamento interno e dell'Unione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024, 2629 ss., con contributi di C. AMALFITANO, R. BIN, R. CALVANO, A. CERRI, A. GUZZAROTTI, S. LEONE, M. LOSANA, M. MASSA, G. REPETTO, F. SAITTO, G. SILVESTRI, e ivi, 1/2025, con contributi di A. AMATO, F. BIONDI, A.O. COZZI, P. FARAGUNA, D. GALLO, M.E. GENNUSA e D. TEGA, S. SCIARRA, F. VIGANÒ.

³⁹ Non si può dar conto ampiamente in questa sede di un progressivo temperamento, se non – per alcuni autori – di un ridimensionamento, della dottrina *Granital* nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale, almeno a partire dalla nota [sentenza n. 269 del 2017](#) in tema di doppia pregiudizialità; un secondo e decisivo passo è stato compiuto con la [sentenza n. 181 del 2024](#), la quale ha sancito l'ammissibilità di una questione di costituzionalità anche allorché il parametro interposto degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost sia una qualunque norma dell'Unione europea dotata di diretta efficacia o di diretta applicabilità, tale da coinvolgere principi e interessi costituzionali (conferendo alla questione un "tono costituzionale"); da ultimo, la [sentenza n. 95 del 2025](#) distingue gli effetti delle norme UE e di quelle internazionali "ignorando il diverso fondamento delle prime alla stregua dell'art. 11 Cost" (*amplius*, C. PINELLI, *Corte costituzionale: scompare l'art. 11 Cost. quale "sicuro fondamento" del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto dell'Unione europea*, in [Rivista del Contenzioso Europeo](#), 2/2025, 1-4). Su questi aspetti, cfr. spec. i contributi di C. AMALFITANO, G. REPETTO e F. SAITTO in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024; C. AMALFITANO, S. BARBIERI, *Il "tono costituzionale" e il superamento di Granital: cosa resta dell'obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto dell'Unione Europea*, in [Rivista del Contenzioso Europeo](#), Fascicolo Speciale, 2025, 1-13.

⁴⁰ Per una recente accurata analisi dell'impatto dell'ordinamento europeo sul sistema delle fonti, v. A. ARCURI, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, Bologna, 2024.

⁴¹ Per tutti, cfr. già V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, 775 ss. e A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1977, per il quale "la teorica di unificazione normativa che utilizza sia il criterio gerarchico sia il criterio di competenza è una teoria formale-sostanziale" (104-105). In prospettiva teorico-generale, v. A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, Giappichelli, Torino, 2011, 122 ss.

L'impostazione crisafulliana è stata adattata anche alle fonti del diritto dell'Unione da E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, 651 ss. Sulla



dell'immagine della piramide dello *Stufenbau* kelseniano, nella "pluralità" una sua cifra essenziale, specie nella sua costitutiva apertura ad altri ordinamenti giuridici, diversi ma coordinati.

Proviamo a considerare, perciò, anche per sottoporre all'attenzione degli operatori del diritto un possibile schema ragionato di ipotesi, un quadro delle ipotizzabili antinomie giuridiche.

1) In primo luogo, viene in rilievo l'ipotesi del contrasto tra una norma di legge (o di un atto ad essa equiparato) con una norma contenuta in un accordo internazionale dell'Unione europea direttamente efficace. Si consideri, cioè, il caso in cui un accordo di tal fatta contenga una norma dal contenuto sufficientemente chiaro, preciso ed incondizionato, come tale idonea a produrre, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, un effetto diretto.

Emerge, sin da subito, una differenza applicativa rispetto ai trattati internazionali conclusi dalla sola Italia, nel qual caso verrebbe in rilievo, tenuto conto dei principi enunciati nelle storiche [sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007](#) (e poi confermati nella giurisprudenza successiva), l'art. 117, primo comma, Cost., con la conseguente sottoposizione, da parte dei giudici comuni, della questione di legittimità costituzionale (della norma di legge interna incompatibile) innanzi alla Consulta, configurandosi, tali trattati, alla stregua di un parametro interposto di legittimità⁴².

Al contrario, nel caso di obblighi internazionali dell'Unione, dal momento che gli accordi da essa conclusi entrano automaticamente a far parte del suo ordinamento, soggiacciono allo stesso regime previsto per le fonti del diritto dell'Unione europea, con la conseguente rilevanza applicativa del criterio di competenza nella risoluzione delle antinomie giuridiche:

competenza intesa come concorrenza libera di fonti, innescata dal principio di attribuzione corretto dal principio di sussidiarietà, cfr. F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in AA.VV., *Il pluralismo delle fonti previste dalla costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Atti del Convegno celebrativo del sessantesimo anniversario dell'entrata in vigore della Costituzione italiana, Università di Roma Tre – Facoltà di Scienze Politiche, 27-28 novembre 2008, a cura di M. Siclari, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, spec. 23 ss. (lo stesso A., com'è noto, muoveva alcune critiche all'impostazione crisafulliana: ivi, 12); sulla qualificazione delle fonti europee, tenuto conto dell'applicazione del criterio di competenza, come "fonti-fatto", nel senso che l'entrata in vigore di norme sovranazionali direttamente applicabili o direttamente efficaci determina "il fatto che (richiede) la necessaria applicazione delle relative norme ai sensi del diritto interno", cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1994, 435.

⁴² In argomento, su tutti, v. F. SORRENTINO, *Apologia delle sentenze gemelle (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349 della Corte costituzionale)*, in *Diritto e Società*, 2009, 213 ss. (e, dello stesso A., già prima, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1255 ss.); *contra*, S.M. CICONETTI, *Creazione del diritto e norme interposte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 565 ss., per il quale avrebbero dovuto essere le norme interne di adattamento agli obblighi internazionali ad essere qualificate alla stregua di "norme interposte" nel giudizio di legittimità costituzionale.



pertanto, in tal caso, il giudice comune è tenuto a disapplicare, *recte* non applicare⁴³, la norma di legge interna (che, per il resto, rimane *in toto* valida ed efficace) e ad applicare la norma dell'accordo internazionale concluso dall'Unione.

2) In secondo luogo, consideriamo l'ipotesi del contrasto tra una norma di legge (o di un atto ad essa equiparato) con una norma contenuta in un accordo internazionale dell'Unione europea non direttamente efficace.

In questo caso, dovrebbero valere le stesse considerazioni che attengono alle antinomie tra norme di legge e norme di direttive europee *non-self executing*. Sembrerebbe, quindi, non doversi accogliere quell'approccio, pur condiviso dalla Corte di Giustizia, proteso a considerare, ai fini dell'idoneità degli accordi internazionali a configurarsi come parametri di validità degli atti di diritto derivato, l'effetto diretto alla stregua di una condizione necessaria onde procedere al sindacato di un atto derivato incompatibile: come si è detto a più riprese, il piano degli effetti (e, segnatamente, della capacità delle norme di esplicare effetti nelle sfere giuridiche dei singoli) non dovrebbe essere sovrapposto con quello del rango formale dell'atto nel sistema delle fonti.

Mutatis mutandis, è, questo, un orientamento non diverso da quello che la stessa Corte costituzionale, in talune occasioni, ha accolto in relazione ad alcuni trattati internazionali, escludendone, poco persuasivamente, la configurabilità come parametri interposti di legittimità costituzionale. Non soltanto, infatti, l'efficacia *self-executing* non dovrebbe "essere valutata in relazione al trattato nel suo complesso, come fatto dalla Consulta nella [sentenza n. 2 del 2016](#), ma avendo riguardo alla singola norma rilevante"⁴⁴; ma, soprattutto, la dicotomia tra norme dotate di efficacia diretta e quelle prive di tale efficacia non preclude, di per sé sola,

⁴³ Cfr. [sent. n. 168 del 1991](#): l'art. 11 Cost. "riconosce la possibilità di limitazioni alla sovranità statale, quale può qualificarsi l'effetto di 'non applicazione' della legge nazionale (piuttosto che di 'disapplicazione' che evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio dell'autonomia dei due ordinamenti)". In argomento, di recente, v. A. SCIORTINO, *Fonti UE e fonti interne: il ruolo del giudice nazionale nella scelta delle opzioni rimediali per garantire la primazia del diritto UE*, in F. Fabrizzi, G. Piccirilli (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione Europea. Studi sulle fonti del diritto*, cit., 359 ss. e spec. 361 ss.; sulla distinzione teorico-generale tra "disapplicazione" e "non-applicazione", restano utili le indicazioni di A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, cit., 155, secondo il quale "la *disapplicazione* costituisce una delle forme mediante le quali opera l'invalidità (...)", e più specificamente "designa il *potere di non applicare* ad una singola fattispecie o per particolari effetti un atto, che per altre fattispecie o ad altri effetti rimane pienamente valido ed efficace" (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, X edizione aggiornata a cura di F. Modugno, A. Baldassarre e C. Mezzanotte, CEDAM, Padova, 1991, 299), mentre la *non applicazione* si colloca in quell'insieme di "attività che partono dall'individuazione della norme, passano attraverso la sua interpretazione e giungono infine all'enunciazione della regola che disciplina il caso concreto" (E. FERRARI, *Cittadinanza italiana e cittadinanza europea tra disapplicazione a causa di invalidità e principio di specialità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, 1088).

⁴⁴ Così D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in [SIDI Blog](#), 7 febbraio 2017.



la possibilità di considerare le seconde quali parametri rilevanti ai fini del giudizio di conformità costituzionale. Anzi, se, nell'ambito delle relazioni fra l'ordinamento interno e quello dell'Unione Europea, qualora una disposizione legislativa nazionale si ponga in contrasto con la norma di una direttiva UE priva di effetti diretti, il giudice comune – non potendo procedere alla non-applicazione della norma interna in assenza di carattere *self-executing* della disposizione europea – risulta nondimeno vincolato a sollevare la questione di legittimità costituzionale, in riferimento al parametro interposto rappresentato dalla norma comunitaria in parola, allora, con maggior forza, tale argomentazione – tipicamente internazionalistica – dovrebbe applicarsi anche alle clausole contenute nelle convenzioni internazionali.

Per queste stesse ragioni, si può sostenere che, nel caso di contrasto tra una norma di legge con una norma contenuta in un accordo internazionale dell'Unione europea priva di efficacia diretta, il giudice comune è chiamato a sollevare la questione di legittimità costituzionale della prima per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., configurandosi perciò la seconda alla stregua di un parametro interposto di legittimità costituzionale. Ciò implicherebbe, quindi, che, ove si riscontrasse un'antinomia tra una norma di legge interna e, per esempio, un'altra riconducibile al sistema OMC, il giudice comune – lungi dall'aderire a quella evocata giurisprudenza europea che, dalla mancanza di effetti diretti delle disposizioni internazionali, fa discendere l'inidoneità delle stesse a configurarsi come parametro di validità – dovrebbe sollevare la questione di legittimità costituzionale.

1) Occorre, ora, prendere in considerazione l'ipotesi di una norma di legge conforme ad un atto normativo di diritto derivato dell'Unione europea, il quale però contrasti con un accordo internazionale concluso dall'Unione.

Laddove il giudice comune sospetti il contrasto tra una norma di un atto UE di diritto derivato e quella di un accordo internazionale UE, egli è chiamato ad adire la Corte di Giustizia mediante il rinvio pregiudiziale di validità ex art. 267 TFUE, attendendo che questa si pronunzi sulla validità della norma rispetto all'accordo internazionale. Ove la Corte effettivamente attesti la non conformità della norma o dell'atto rispetto all'accordo internazionale, disponendone l'annullamento, il giudice comune interno procederà all'applicazione dell'accordo internazionale (non applicando la norma di legge interna: v. *ipotesi n. 1*), se la norma di questo è direttamente efficace, o, in mancanza del carattere di efficacia diretta, a sollevare la questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale (v. *ipotesi n. 2*);

2) Si consideri, adesso, il caso, di più immediata risoluzione, di una norma di legge non conforme ad un atto normativo UE che, invece, rispetta gli obblighi di un accordo internazionale concluso dall'Unione: valgono, in tale ipotesi, le regole generali, per cui, in presenza di una norma di un atto normativo UE direttamente efficace, la norma di legge (interna) incompatibile non trova applicazione nel giudizio comune, mentre, in presenza di una norma di un atto normativo UE priva di efficacia diretta, il giudice comune è chiamato a



sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

3) Si ipotizzi, poi, un'antinomia tra una norma di legge (o di un atto ad essa equiparato) e una norma di un atto normativo UE che, a sua volta, si ponga in contrasto con un accordo internazionale concluso dall'Unione. Se la "duplice" antinomia è tale che la norma di legge è anch'essa non conforme all'accordo internazionale concluso dall'Unione, può ritenersi plausibile, secondo il *caso n. 1*, procedere direttamente, per il giudice comune, all'applicazione della norma dell'accordo internazionale (non applicando, evidentemente, la norma di legge incompatibile), se direttamente efficace (oppure, in mancanza di quest'ultimo connotato, a sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., seguendo così il *caso n. 2*). In entrambe le ipotesi, però, l'atto normativo UE rimarrebbe comunque valido ed efficace e verrebbe quindi prescelta la strada più rapida per assicurare l'applicazione dell'accordo internazionale concluso dall'Unione rispetto alla fonte interna incompatibile. In alternativa, il giudice comune potrebbe avvalersi del rinvio pregiudiziale di validità ex art. 267 TFUE per sottoporre al sindacato della Corte di Giustizia l'esame dell'atto normativo UE: ove la Corte ne accerti la non conformità all'accordo internazionale, disponendo l'annullamento dell'atto, il giudice comune interno provvede ad applicare la norma dell'accordo internazionale (non applicando la norma di legge incompatibile), se direttamente efficace, o, in mancanza, a sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Come si può facilmente cogliere, il risultato sarebbe identico (cioè condurrebbe, in ogni caso, all'ipotesi di cui al n. 1 e al n. 2, a seconda dell'efficacia diretta delle norme dell'accordo internazionale): il discrimine risiederebbe nell'eventualità che il giudice comune decida di valersi del rinvio pregiudiziale.

4) Se, però, la norma di legge, pur contrastando con un atto normativo UE, si conformi ad un accordo internazionale concluso dall'Unione, si aprono due strade possibili, analoghe all'*ipotesi n. 4*. O il giudice comune, prescindendo dal rinvio pregiudiziale di validità ex art. 267 TFUE, applica la norma di legge, così assicurando al contempo la prevalenza dell'accordo internazionale (ma, così facendo, l'atto normativo UE, ancorché contrastante con l'accordo, rimarrebbe per il resto valido ed efficace, in mancanza di una pronuncia dei giudici di Lussemburgo), oppure, avvalendosi del rinvio ex art. 267 TFUE, sottopone alla Corte di Giustizia l'esame della validità dell'atto normativo europeo e, una volta pronunziatane dalla Corte l'invalidità, solo dopo procede ad applicare la norma di legge (così rispettando anche gli obblighi internazionali dell'Unione).

5) Ipotizziamo il caso in cui il giudice comune sospetti che una norma di legge interna sia conforme ad un accordo internazionale concluso dall'Unione, il quale, però, a sua volta, si ponga in contrasto con il diritto primario europeo (Trattati e fonti equiparate) e, in particolare, con quei principi generali e quel *corpus* di diritti fondamentali che, come si è constatato nella



celebre vicenda *Kadi*, rappresentano dei veri e propri “controlimiti europei” (nel senso, cioè, di controlimiti propri dell’ordinamento stesso dell’Unione rispetto al possibile ingresso di norme internazionali incompatibili⁴⁵). Di fronte ad un tale caso di scuola, potrebbero prospettarsi due vie per il giudice comune: in primo luogo, il giudice potrebbe avvalersi del rinvio pregiudiziale di validità dell’accordo internazionale dell’Unione di cui si sospetti il contrasto con il diritto primario (annoverando, così, anche gli accordi alla stregua di “atti delle istituzioni dell’Unione”, a norma dell’art. 267 TFUE) e, una volta disposto l’annullamento da parte della Corte, procederebbe alla non applicazione della norma di legge (laddove si fosse in presenza di norme di diritto primario direttamente efficaci) oppure alla sottoposizione alla Corte costituzionale della questione di legittimità per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (in presenza di norme di diritto primario prive di efficacia diretta); in alternativa, il giudice comune potrebbe prescindere dal rinvio pregiudiziale di validità (sicché, per il resto, l’accordo internazionale concluso dall’Unione rimarrebbe comunque valido ed efficace) optando per l’applicazione in giudizio delle norme di diritto primario (se dotate di efficacia diretta) oppure per la pregiudiziale di costituzionalità (se prive di tale connotato).

6) Si valuti, poi, il caso di una norma di legge ritenuta non conforme ad un accordo internazionale concluso dall’Unione, il quale però contrasti con norme di diritto primario. Ora, se il giudice comune sospetta che la norma di legge sia anch’essa non conforme al diritto primario, due appaiono le strade possibili: la prima ipotesi è che il giudice si avvalga del rinvio pregiudiziale di validità dell’accordo internazionale concluso dall’Unione e che, intervenuta la pronuncia di annullamento da parte della Corte di Giustizia a seguito dell’accertamento del contrasto con il diritto primario UE, disponga la non applicazione della norma di legge al giudizio in corso (ove le norme di diritto primario siano direttamente efficaci) oppure (in mancanza di efficacia diretta) sollevi la questione di legittimità costituzionale della norma di legge per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.; la seconda possibilità è che il giudice comune prescinda dal rinvio pregiudiziale, di talché proceda alla non applicazione della norma di legge interna e all’applicazione delle norme di diritto primario, se direttamente efficaci, oppure, in mancanza, alla pregiudiziale di costituzionalità (in tali casi, però, l’accordo internazionale, non sottoposto all’esame della Corte di Giustizia, rimarrebbe valido ed efficace).

Si ipotizzino, ora, per completezza di analisi, alcuni casi-limite:

⁴⁵ Cfr., per un’interpretazione “costituzionalistica” dei controlimiti europei opposti dalla Corte di Giustizia, O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *Lotta al terrorismo, diritti e principi fondamentali, rapporti tra ordinamenti: un importante capitolo della giurisprudenza “costituzionale” europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2009, 159 ss. e G.F. FERRARI, *Kadi: verso una Corte di Giustizia costituzionale?*, ivi, 187 ss.; per un quadro ampio delle questioni offerte dalla vicenda, v. M. Avbelj, F. Fontanelli, G. Martinico (a cura di), *Kadi on Trial: A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, Routledge, Londra, 2014.



7) Supponiamo che il giudice comune riscontri che una norma di legge sia conforme ad un accordo internazionale dell'Unione, il quale, pur non contrastando con norme di diritto primario UE, sia incompatibile con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale (i c.d. controlimiti⁴⁶). In tal caso, egli dovrebbe procedere a sollevare innanzi alla Corte costituzionale la quesitone di legittimità costituzionale dell'ordine di esecuzione dei Trattati europei, nella parte in cui è previsto l'adattamento automatico a *quello* specifico accordo internazionale concluso dall'Unione contrastante con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

8) Supponiamo, invece, che, in un giudizio, debba trovare applicazione una norma di legge non conforme ad un accordo internazionale concluso dall'UE che, a sua volta, pur non contrastando con il diritto primario dell'Unione, sia incompatibile con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale. In tal caso, ove il giudice comune sospetti che anche la norma di legge non sia conforme ai principi supremi dell'ordinamento, solleva una duplice questione di legittimità costituzionale: quella della norma di legge (per violazione dei principi fondamentali) e quella dell'ordine di esecuzione dei Trattati europei, nella parte in cui è previsto l'adattamento automatico a *quello* specifico accordo internazionale dell'Unione (per violazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale). Qualora, invece, il giudice comune ritenga che la norma di legge si conformi ai detti principi, allora la pregiudiziale di costituzionalità avrà ad oggetto, in applicazione della teoria dei controlimiti, solo l'ordine di esecuzione dei Trattati europei (sempre nella parte in cui è consentito l'adattamento automatico ad un accordo internazionale dell'Unione contrastante con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale).

Volendo prospettare un'esemplificazione, di là dalle ipotesi di scuola, si potrebbe considerare alla stregua di una fattispecie riconducibile sia al *caso n. 7* (contrasto con principi *lato sensu* costituzionali dell'ordinamento europeo) sia, soprattutto, al caso del contrasto con i controlimiti interni la previsione, all'interno del CETA (il *Comprehensive Economic and Trade*

⁴⁶ La letteratura sui controlimiti è, ormai, sterminata. Cfr., senza pretese di esaustività, M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in [Rivista AIC](#), 2/2016, 1 ss. (che considera i controlimiti come clausola di salvaguardia della sovranità popolare e garanzia del predominio assiologico della Costituzione); M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995; P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del «dialogo» tra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018 (che classifica – pp. 329 ss. – tre tipologie di controlimiti: “difensivi”, “manipolativi”, “dialogici”); ma, sulle “controlimitazioni alle limitazioni di sovranità” ex art. 11 Cost., v. già lo storico contributo di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, spec. 2417 ss.; per una analisi critica di segno contrario (che coinvolge anche la perdurante impostazione dualista della giurisprudenza costituzionale), cfr. invece A. CARIOLA, [Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma: la giustizia, in specie quella costituzionale](#), in questa *Rivista*, 2017/III, spec. 436-438.

Per una rilettura dei controlimiti nel quadro di una dommatica dei mutamenti costituzionali, sia consentito il rinvio a P. PILUSO, *L'obiettivo della piena occupazione nelle trasformazioni della costituzione economica. Un impegno in cerca di effettività*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, spec. 343-345.



Agreement euro-canadese), di un meccanismo di risoluzione delle controversie del tipo ISDS (*Investment-State Dispute Settlement*) con l'istituzione di un Tribunale permanente *ad hoc*. Un simile meccanismo, secondo taluni, sarebbe configurato in modo tale sia da porsi in tensione con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (senza dubbio riconducibile al patrimonio costituzionale europeo e al novero di quei diritti fondamentali che, per la giurisprudenza *Kadi*, resistono all'ingresso di norme internazionali incompatibili) e, ragionando in termini di controlimiti di diritto interno, com'era stato in effetti rilevato in un ricorso al *Conseil Constitutionnel* di Francia (oggetto della *Décision* n. 2017-749 del 31 luglio 2017)⁴⁷, con lo stesso principio di eguaglianza, assicurando una posizione di maggior favore per gli investitori esteri (canadesi).

L'introduzione di un siffatto meccanismo di mediazione potrebbe avvantaggiare esclusivamente gli investitori esteri privati: questi ultimi, nel caso in cui ritengano che le decisioni pubbliche assunte dagli Stati siano in contrasto con gli obblighi derivanti dall'Accordo, potrebbero citarli in giudizio causando ingenti danni agli stessi Stati, quali vittime "passive" – si leggeva nel suddetto ricorso al *Conseil* francese – di uno strumento non adeguatamente strutturato, sottraendosi così alla giurisdizione nazionale e a quella europea.

Ancorché la Corte francese abbia respinto il ricorso (sulla base di non poche argomentazioni: il nuovo meccanismo ISDS sostituisce alcuni accordi bilaterali di protezione degli investimenti, rendendo più trasparente un regime di risoluzione delle controversie sinora opaco; prevede la creazione di un tribunale permanente pubblico, basato su giudici professionali nominati dalle parti più un terzo indipendente, esattamente in linea con quanto previsto a livello WTO; per giunta, le imprese, sulle quali grava comunque l'onere della prova, potranno citare in giudizio i governi solo in un numero limitato di casi ben definiti che violano le disposizioni del CETA, in presenza di una lamentata discriminazione nei confronti dell'investitore in base alla sua nazionalità), nondimeno l'astratta configurabilità di un'antinomia secondo le *ipotesi* n. 7 e n. 9 dello schema proposto può essere quantomeno ragionevolmente evocata (indipendentemente da un approfondimento sul merito della complessa vicenda, che esulerebbe dai limitati confini di questo scritto).

In tal senso, a testimonianza, per così dire, di uno spazio di "agibilità" delle Corti nazionali nel sindacato sugli accordi internazionali conclusi dall'Unione e sugli accordi misti può essere richiamata la sentenza della Corte Suprema irlandese dell'11 novembre 2022 ([*Patrick Costello v. The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*](#))⁴⁸, che ha censurato la proposta di ratifica del CETA per contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Muovendo dal presupposto che i lodi arbitrali secondo il meccanismo ISDS godono di una pressoché automatica esecutività sul territorio irlandese (in base all'*Irish*

⁴⁷ Su cui, v. almeno G. STEGHER, *Il Conseil Constitutionnel avalla il CETA: la Francia procede speditamente verso la ratifica?*, in [DPCE OnLine](#), 3/2017, 781 ss.

⁴⁸ In tema, v. S. RAINFORD, *Costello, Canada, CETA, and the Constitution*, in [Brexit Institute Blog](#).



Arbitration Act del 2010), la Corte ha rilevato che l'applicazione del meccanismo di esecuzione previsto dal CETA comporterebbe un'estensione incostituzionale dell'ambito di operatività di tale normativa: se, infatti, quest'ultima era stata concepita per dare attuazione a lodi arbitrali di natura "convenzionale", ossia derivanti da controversie in cui lo Stato ha prestato consenso espresso alla risoluzione esterna del conflitto nell'ambito di un contratto commerciale specifico, al contrario, il CETA, con la previsione di una clausola ISDS, sottoporrebbe lo Stato ad un meccanismo generale di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati fondato su un trattato multilaterale. Una tale giurisdizione (talora definita "parallela": cfr. parr. 242-247), unitamente alla pressoché automatica esecutività dei lodi arbitrali senza possibilità di opposizione, implicherebbe, per la Corte, una lesione della sovranità giuridica dello Stato (ex art. 34 Cost. ir.)⁴⁹.

Senza voler qui entrare nel merito di una questione particolarmente ampia e complessa (che richiederebbe un'analisi della giurisprudenza costituzionale comparata e dello stesso [parere 1/17 della Corte di Giustizia](#)), questo esempio è parso qui interessante se non altro per accennare, giusta l'osservazione comparata, alla possibilità, in relazione all'ordinamento italiano (non essendo ancora sopraggiunta da parte italiana la ratifica del CETA, necessaria per la sua natura di accordo misto), che il giudice comune avrebbe di censurare l'applicazione provvisoria (ex art. 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati) dell'accordo internazionale concluso dall'Unione, contestandone, per i motivi anzidetti, il contrasto con i principi europei (art. 47 CDFUE) e con gli artt. 3 e 24 Cost. it.; il che, evidentemente, implicherebbe una *nuova* ipotesi di doppia pregiudizialità (con tutte le conseguenze problematiche che ne discendono⁵⁰).

⁴⁹ Di qui l'invito che la Corte rivolge al Parlamento irlandese a modificare – prima di poter procedere alla ratifica del CETA in quanto accordo misto – l'*Irish Arbitration Act*.

⁵⁰ Sul tema, v. le considerazioni esposte nella *nota* 39. La letteratura in argomento, com'è noto, è particolarmente ampia: oltre ai contributi ospitati nei fascicoli di *Giurisprudenza costituzionale* (6/2024 e 1/2025) e della [Rivista del Contenzioso europeo](#) (fascicolo speciale, settembre 2025), v. almeno, senza pretese di esaustività, tra i contributi precedenti, A. GUAZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 18 dicembre 2017; G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 25 gennaio 2018; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 24 gennaio 2018; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 2955 ss.; ID., *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in [Rivista AIC](#), 4/2019, 1-19; S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in [Rivista AIC](#), 3/2019, 642 ss.; A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in [Osservatorio sulle Fonti](#), 1/2020, 13 ss.; C. MASCIOTTA, *La doppia pregiudizialità nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in [Osservatorio sulle Fonti](#), 3/2020, 1260 ss.; da ultimo, invece, entro una prospettiva critica verso la giurisprudenza costituzionale, cfr. A. RUGGERI, [La Consulta](#)



4. Conclusioni: problemi e prospettive rispetto alla tradizionale dicotomia monismo/dualismo

L'analisi del rango degli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea nel sistema delle fonti ha messo in luce – sia attraverso l'interpretazione dell'art. 216, par. 2, TFUE sia attraverso la proposta di estensione applicativa della dottrina *Granital* – la portata del fenomeno di “europeizzazione” dei suddetti accordi, i quali, nel momento stesso in cui producono effetti nell'ordinamento internazionale, entrano automaticamente a far parte dell'ordinamento dell'Unione europea, di quest'ultimo divenendone atti-fonte idonei a prevalere sul diritto nazionale.

Riguardando il fenomeno dal punto di vista del diritto nazionale, emerge immediatamente una diversificazione di regime tra i trattati internazionali ratificati dall'Italia e gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea (e che vincolano, appunto, ai sensi del citato art. 216, par. 2, TFUE, anche il nostro Paese), nonostante la loro equipollenza formale sul piano delle fonti del diritto internazionale.

Questa differenziazione attiene sia al tipo di adattamento sia al rango assunto nel sistema delle fonti: sotto il primo profilo, i primi richiedono un adattamento speciale mediante rinvio (attraverso l'ordine di esecuzione), secondo un'opzione chiaramente riconducibile alla teoria dualista, mentre i secondi trovano ingresso nell'ordinamento dell'Unione in virtù di un meccanismo di adattamento automatico e, a loro volta, negli ordinamenti degli Stati membri per via dell'obbligo sancito dall'art. 216, par. 2, TFUE (e, quindi, di fatto, giusta il rinvio generale contenuto nell'ordine di esecuzione degli stessi Trattati europei). In tal senso, l'adattamento agli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea sembra combinare elementi monisti e dualisti, gli uni insiti nell'automatico ingresso dei medesimi all'interno dell'ordinamento europeo, gli altri corrispondenti al rinvio generale contenuto nella legge interna di esecuzione dei Trattati europei.

Sotto il secondo profilo, dal punto di vista del diritto interno, se i trattati internazionali si limitano ad essere configurati come parametri interposti di legittimità costituzionale (rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.), assumendo di fatto, nonostante il rinvio mediante legge formale ordinaria, un rango intermedio tra fonti costituzionali e fonti primarie⁵¹, gli accordi

[torna a dire della “doppia pregiudizialità” con riferimenti tuttavia non pertinenti e argomenti non stringenti \(note minime a margine di Corte cost. n. 147 del 2025\)](#), in questa [Rivista](#), 2025/II, 1466 ss.

⁵¹ Sulla configurazione dei trattati internazionali come parametri interposti di legittimità costituzionale, alla luce delle note sentenze gemelle n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale, cfr. almeno L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 301 ss.; P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 311 ss.; G. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento italiano. Una storia infinita?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 321 ss.; U. VILLANI, *Sul*



internazionali conclusi dall'Unione europea ricevono, in tutto e per tutto, il trattamento proprio delle *fonti del diritto europeo*, malgrado la loro origine internazionale, con tutte le conseguenze applicative che discendono, come si è visto, da una ragionevole estensione della dottrina *Granital*.

Il saldarsi della circostanza che gli accordi internazionali conclusi dall'Unione costituiscono "parte integrante" dell'ordinamento europeo con la classica impostazione del primato del diritto sovranazionale sul diritto interno implica, così, che gli effetti di fonti pur sempre internazionali finiscono con l'im porsi automaticamente sugli ordinamenti degli Stati membri, indipendentemente dall'approccio monista o dualista che essi possano accogliere rispetto al diritto internazionale, acquisendo così un primato sul diritto interno secondo le forme e le modalità proprie delle fonti del diritto dell'Unione⁵².

È specie in quest'ottica, quindi, che lo studio degli accordi internazionali conclusi dall'Unione può spingere a rimeditare⁵³ la stessa tradizionale rigida dicotomia tra monismo e dualismo, nel senso che l'"europeizzazione" di una fonte internazionale (grazie al meccanismo di adattamento automatico)⁵⁴ ne consente il primato sugli ordinamenti nazionali a prescindere

valore della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Leanza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, vol. 2, 1425 ss.; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Rivista di diritto europeo*, 2009, 21 ss.; in prospettiva critica nei confronti dell'impostazione accolta dalla Corte costituzionale, v. spec. S.M. CICONETTI, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, cit., 565 ss., il quale, svolgendo un'ampia analisi sui meccanismi di adattamento, conclude nel senso che non già le disposizioni della CEDU, quanto piuttosto le norme di esecuzione, "create sulla base dell'ordine di esecuzione di cui all'art. 2 della l. 4 agosto 1955, n. 848, sono qualificabili come norme interposte di grado legislativo aventi la funzione di parametro in rapporto all'art. 117 comma 1, senza dover postulare, a questo fine, un loro grado gerarchico sub costituzionale" (dello stesso A., v. pure *Tipologia, funzione grado e forza delle norme interposte*, in *Diritto e società*, 2011, 721, ss.).

⁵² Cfr. R.A. WESSEL, *Reconsidering the relationship between International and EU law: towards a content-based approach?*, in E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (a cura di), *International Law as Law of the European Union*, cit., 12; F.C. MAYER, *European Law as a Door Opener for Public International Law?*, in *Droit International et Diversité des Cultures Juridiques – International Law and Diversity of Legal Cultures*, Pédone, Parigi, 2008, 241 ss. e spec. 253; J. Wouters, F. Hoffmeister, G. De Baere, T. Ramopoulos (a cura di), *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press, Oxford, 2021, 421 ss.; H. DE WAELE, *Legal Dynamics of EU External Relations. Dissecting a Layered Global Player*, Springer, Berlino, 2023, 177 ss.

⁵³ Ecco perché, già in tempi, per così dire, non sospetti, M. KUMM, *Constitutional Democracy Encounters International Law: Terms of Engagement*, in S. Choudry (a cura di), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 256 ss., poteva affermare che il tema della collocazione degli accordi internazionali dell'Unione europea nel quadro dei rapporti interordinamentali poneva "one of the most pressing question of contemporary constitutional law".

⁵⁴ Cfr. M. MENDEZ, *The Legal Effects of EU Agreements. Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Technique*, cit., 64: "thus, if one read *Haegeman II* alongside *Costa*, it would appear to follow that whatever is an integral part of EU law is also an integral part of the legal systems of the Member States which their courts are



dall'eventualità dell'esistenza di un meccanismo di rinvio all'interno di questi ultimi. In altre parole, l'automatica acquisizione del rango di fonti del diritto dell'Unione europea da parte degli accordi internazionali da essa conclusi finisce con il ridimensionare, per così dire, quanto agli Stati membri, la distinzione tra ordinamenti dualisti e ordinamenti monisti.

Il rapporto tra diritto interno e obblighi internazionali, in tal modo, acquisisce caratterizzazioni variegata a seconda non tanto del tipo di fonte (accordo internazionale), quanto del "soggetto" di quegli obblighi: se, cioè, il "soggetto" è l'Unione europea (e non il singolo Stato membro), il regime applicabile è differente in funzione dell'"europeizzazione" della fonte internazionale.

Sicché una categoria di trattati, ai quali uno Stato può essere o non essere esso stesso parte, finisce, *"through the conduit of EU law"*⁵⁵, con l'essere automaticamente incorporata negli ordinamenti nazionali (e con l'acquisire quel carattere di prevalenza che è proprio delle fonti europee).

È entro siffatta prospettiva, dunque, che i rapporti inter-ordinamentali si "complicano" non poco rispetto alla tradizionale distinzione monismo/dualismo, emergendo una stratificazione ordinamentale descrivibile in termini di *"three-layer cake"*⁵⁶, in virtù del modo di atteggiarsi della relazione "triangolare" tra diritto internazionale, diritto dell'Unione europea e diritti nazionali⁵⁷. Una sorta, se così può dirsi, di *trialismo* ordinamentale.

Questa affermazione, però, deve essere meglio inquadrata. E accolta con cautela.

È vero, per esempio, com'è stato sostenuto, che *"the political and social context that inspired the original theories of dualism and monism is a very different one from that of today. The emergence of new non-legal developments, different from those that inspired traditional monism and dualism, call for alternative theoretical approaches that allow us to systematize, explain, and understand changes in the relationship between international and national law and, at the same time, to give direction to the future development of international and national law"*⁵⁸. Ma non per questo, forse, ci si può spingere sino al punto di ritenere, sulla scia di Bogdandy, che *"monism and dualism should cease to exist as doctrinal and theoretical notions for discussing the relationship between international law and internal law"* e che, conseguentemente, potrebbero semmai continuare ad essere solo categorie utili dal punto di

bound to apply. The conclusion flowing inexorably from this, is that such Agreements are in principle capable of possessing those two central distinguishing attributes of EU law: direct effect and supremacy".

⁵⁵ Ivi, 73.

⁵⁶ R.A. WESSEL, *Reconsidering the relationship between International and EU law: towards a content-based approach?*, cit., 24.

⁵⁷ J. WOUTERS, A. NOLLKAEMPER, E. DE WET, *Introduction: The "Europeanisation" of International Law*, in *Id.* (a cura di), *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States*, cit., 1-13 e spec. 8.

⁵⁸ J. NIJMAN, A. NOLLKAEMPER, *Introduction*, in *Id.* (a cura di), *New Perspectives on the Divide between National and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 10.



vista storico o in funzione descrittiva di una tendenza “politico-giuridica” più aperta o più esitante rispetto al diritto internazionale, per il resto rappresentando “*intellectual zombies of another time*”⁵⁹.

In realtà, un conto è “rimeditare” la distinzione classica monismo/dualismo, altro è completamente abbandonarla. Discorrere, se così vuol dirsi, di un “trialismo” ordinamentale assume una valenza descrittiva fondamentale per restituire la complessità del quadro dei rapporti tra gli ordinamenti, specie alla luce dell’impatto degli accordi internazionali conclusi dall’Unione e – nella prospettiva del diritto interno – della conseguente differenziazione di regime rispetto ai trattati internazionali ratificati dallo Stato. Epperò, ciò non toglie, ad uno sguardo più attento, che le questioni fondamentali sottese alla distinzione tra monismo e dualismo rimangono, per molti versi, intatte.

E ciò è vero nella prospettiva sia del rapporto tra diritto interno e diritto europeo, sia del rapporto, anch’esso complesso e sfaccettato, tra il secondo e il diritto internazionale.

Sotto il primo profilo, infatti, a ben vedere, la stessa proposta di estensione della dottrina *Granital* agli accordi internazionali conclusi dall’Unione conferma la perdurante validità dell’impostazione dualista dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo – fondamento dommatico insuperato della dottrina *Granital* e motivo fondamentale della sua perdurante attualità – che si apprezza particolarmente, *ça va sans dire*, con riguardo alla dommatica dei principi supremi come controlimiti all’ingresso di norme europee incompatibili. La circostanza che gli accordi internazionali conclusi dall’Unione divengono “parte integrante” di quest’ordinamento, attraverso un adattamento automatico di impostazione “monista”, e che, in virtù di questa “europeizzazione”, prevalgono sul diritto interno non deve far tralasciare la consapevolezza che l’adattamento a questi da parte dell’ordinamento interno opera sulla base del rinvio generale di cui all’ordine di esecuzione dei Trattati europei: in altre parole, proprio perché la fonte internazionale si “europeizza”, il meccanismo di adattamento è quello tipico delle fonti europee, secondo un’opzione pienamente rispondente all’impostazione dualista. Non a caso, allorché si è ragionato in ordine alla possibile estensione della dottrina *Granital* agli accordi internazionali conclusi dall’Unione, si è preso in considerazione (anche) il caso-limite del contrasto tra questi e i principi supremi dell’ordinamento costituzionale, i quali non possono non assumere prevalenza, formale e sostanziale, al punto da giustificare l’ipotesi dell’illegittimità costituzionale dell’ordine di esecuzione nella parte in cui consente l’adattamento automatico a *quello* specifico accordo internazionale lesivo dei principi supremi.

In mancanza di una solida *European clause* all’interno della Costituzione, d’altronde, è difficile immaginare – e giustificare sul piano dommatico – una deviazione dall’applicazione della dottrina *Granital*, tenuto conto della situazione di dipendenza del regime dei rapporti tra

⁵⁹ A. VON BOGDANDY, *Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship Between International and Domestic Constitutional Law*, in [International Journal of Constitutional Law](#), 2008, 397 ss. e spec. 400.



ordinamento europeo e ordinamento interno “dal trasformatore afono contenuto nell’ordine di esecuzione del Trattato”⁶⁰.

Sotto il secondo profilo, anche il rapporto tra diritto europeo e diritto internazionale non sfugge ad una certa permanente vitalità della distinzione. Sebbene il tema, per la sua complessità, richieda ulteriori approfondimenti che in questa sede non è dato operare, basti considerare che il tradizionale approccio monista dell’Unione al diritto internazionale⁶¹ (al punto che, si è visto, gli accordi internazionali da essa conclusi si immettono automaticamente nel suo ordinamento) è stato progressivamente temperato, specie con (e a seguito della) vicenda *Kadi*: non soltanto, oggi, la Corte di Giustizia manifesta una tendenza al rafforzamento dell’autonomia dell’ordinamento europeo, ma “*it does so by putting the primacy of international law into question*”⁶², specie allorché questo si ponga in tensione con i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza-Strasburgo e, in generale, con quel *corpus* di principi *lato sensu* costituzionali che contrassegnano l’identità dell’ordinamento dell’Unione.

Paradigmatiche di questa tendenza sono state le Conclusioni dell’Avvocato Generale Poiares Maduro nel [caso Kadi del 16 gennaio 2008](#), caratterizzate da un accorto recupero della “*good old (‘dualist?’) notion*”⁶³ di “ordinamento giuridico autonomo dell’Unione europea”: sebbene il *focus* della Corte sia stato sull’implementazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite da parte delle istituzioni dell’Unione, piuttosto che sulla validità delle norme internazionali in quanto tali, tuttavia il portato dell’argomentazione giuridica è tale che qualsiasi applicazione di quelle risoluzioni (in materia, com’è noto, di misure restrittive anti-terrorismo) avrebbe determinato la violazione dei diritti fondamentali riconosciuti dall’ordinamento europeo. La Corte, in altre parole, non “intacca” formalmente l’impostazione monistica dei rapporti tra diritto europeo e diritto internazionale⁶⁴, evitando di mettere in

⁶⁰ R. BIN, *La sentenza La Pergola, tra assetto politico e paradigma giuridico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024, 2665.

⁶¹ Cfr. E. CANNIZZARO, *The neo-monism of the European legal order*, cit., 36: “International law is part of European Union law without need for any special act of incorporation, and it prevails over inconsistent European legislation. Direct effect and supremacy of international law within domestic law are the traditional hallmarks of the classical monist theories”. L’A. richiama, in proposito, la nota giurisprudenza della Corte di Giustizia (*Haegemann, Kupferberg, Demirel*); v. pure J.W. VAN ROSSEM, *The EU at crossroads: a constitutional inquiry into the way international law is received within the EU legal order*, cit., 66: “once it has been established that an international norm is indeed binding, this subsequently means that the norm automatically, that is without need for an additional act of transformation, becomes an integral part of the Union legal order”.

⁶² E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R.A. WESSEL, *Introduction: International Law as Law of the European Union*, in *id.* (a cura di), *International Law as Law of the European Union*, cit., 3.

⁶³ R.A. WESSEL, *Reconsidering the relationship between International and EU law: towards a content-based approach?*, cit., 16.

⁶⁴ Secondo E. CANNIZZARO, *The neo-monism of the European legal order*, cit., 50-51, si dovrebbe però parlare quantomeno di un “neo-monismo”, interpretato in questi termini: “The theoretical value of this new approach thus seems to reside primarily in the consideration of international law not so much in terms of its abstract legal



questione il quadro delle relazioni tra diritto onusiano e diritto UE (al punto che, in sé, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza rimangono “*untouchable*”) e limitandosi ad annullare gli atti dell’Unione con cui l’UE stessa “*implements the resolutions*”⁶⁵, ma sembra, in ogni caso, accogliere una prospettiva analitica che guarda ad una “gerarchia sostanziale” (un *dualismo sostanziale*, si direbbe) volta ad assicurare il primato assiologico dei principi *lato sensu* costituzionali dell’ordinamento europeo⁶⁶.

Pertanto, è solo con (ed entro) le suddette “cautele” che la (da taluni paventata, da talaltri auspicata) messa in discussione della classica distinzione monismo/dualismo può essere retttamente inquadrata, non già in termini di un radicale superamento (verso ipotetiche nuove categorie di cui appare ben lontana una certa “presa” dommatica), quanto piuttosto in termini di arricchimento e di “complessificazione” del paradigma tradizionale, come dimostrerebbe in maniera esemplare proprio il caso-studio degli accordi internazionali dell’Unione europea e della loro collocazione nel sistema delle fonti del diritto. La stessa proposta di estensione della dottrina *Granital*, del tutto ragionevole nella misura in cui appare coerente con la descritta “europeizzazione” delle suddette fonti internazionali, non comporta affatto, in conclusione, l’abbandono, ché anzi lo rimpingua e completa, del suo fondamento dualistico.

Al contempo, proprio l’emersione di un quadro decisamente più problematico dell’assetto delle fonti – nei rapporti tra ordinamento interno, ordinamento europeo e ordinamento internazionale – richiederebbe una maggiore puntualità e chiarezza *normativa* – e, con essa,

value or as a set of isolated substantive rules, but rather as the final product of a complex process of law-making and law-determining. It is this final product, and not so much the legal provisions considered as abstract sources of law, which must be implemented and enforced through internal remedies. In this light, there seems to be a common thread in the various cases decided by the ECJ, which consists of the tendency to consider international rules not in isolation but rather as part of a more complex legal system. Ultimately, it is this legal system, with its idiosyncratic dynamics – and not a series of isolated substantive rules, decontextualized from their own legal order of origin – that becomes part of the European ‘domestic’ law. Since this approach seems inspired by the need to respect the comprehensiveness and consistency of international law in the process of domestic implementation, it seems appropriate to characterise it as ‘neo-monism’.”

⁶⁵ V. ancora R.A. WESSEL, *Reconsidering the relationship between International and EU law: towards a content-based approach?*, cit., 17.

⁶⁶ Cfr. J.W. VAN ROSSEM, *The EU at crossroads: a constitutional inquiry into the way international law is received within the EU legal order*, cit., 63-64. Senza voler entrare, in questa sede, nel merito della *vexata quaestio* della natura giuridica dell’Unione e dell’eventuale esistenza di un “diritto costituzionale europeo”, ci si potrebbe però limitare ad osservare che, paradossalmente, se, per la Corte di Giustizia, il diritto comunitario (oggi europeo) e il diritto nazionale degli Stati membri formano un “ordinamento giuridico integrato” (v. già la [sentenza Costa-ENEL](#)), allo stesso tempo, la dichiarata “autonomia” dell’ordinamento europeo rende difficile, per la Corte, l’accettazione della stessa idea di “integrazione” rispetto al diritto internazionale: cfr. R.A. WESSEL, *Reconsidering the relationship between International and EU law: towards a content-based approach?*, cit., 19.



un'assunzione di responsabilità *politica* – sia da parte del legislatore costituzionale (interno) sia da parte dei Trattati⁶⁷. Ma ciò, evidentemente, trascende i limitati confini di questo studio.

⁶⁷ È questo, in fondo, il monito che traspare, in una prospettiva più generale, dalla riflessione di R. BIN, *La sentenza La Pergola, tra assetto politico e paradigma giuridico*, cit., 2661 ss.