

## TEORIA DEI CONTROLIMITI E DIRITTI DELLO STATO: UN BINOMIO POSSIBILE

Romano Maria Francesco Carabotta

Sintesi della tesi di laurea in Diritto costituzionale dal medesimo titolo, discussa dall'autore presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di Salerno (corso di laurea magistrale in Giurisprudenza) il giorno 15/12/2025, Relatore Ch.mo Prof. Mario Panebianco. Testo pubblicato su proposta del Relatore e del Prof. Giuseppe Di Genio.

Presentazione del lavoro:

Il contributo del Dr. Carabotta, Dottore in Giurisprudenza, ha ad oggetto il possibile binomio fra la cd. teoria dei controlimiti ed i diritti dello Stato. Si tratta di uno spunto desumibile dalla Sua tesi di laurea, recentemente discussa. Nell'ambito di una riflessione ancora iniziale, l'Autore assume che gli ordinamenti di *civil law* hanno da sempre ancorato i diritti riconosciuti agli individui ad altrettanti doveri. Se tanto è vero per le persone, potrà essere vero pure per quella entità -chiamata Stato- in ragione della quale esse agiscono quali soggetti di diritto. L'art.73 del Regio decreto n. 12 del 1941, del resto, riconosce espressamente l'esistenza dei "diritti dello Stato", senza tuttavia definirli. Mezzo di possibile garanzia di tali diritti appare la teoria dei controlimiti, se riempita di un significato rinnovato. Dopo il riferimento al dibattito dottrinario e giurisprudenziale, il riferimento conclusivo è una "suggerzione" per una rinnovata riflessione "statocentrica".

(Prof. Mario Panebianco)

Il contributo ha ad oggetto la lettura dei diritti dello Stato rispetto ai cd. controlimiti.

Si tratta di un primo contributo, che già denota attitudine alla ricerca e capacità di affrontare criticamente argomenti classici del diritto pubblico statale. Si assume che gli ordinamenti di *civil law* tradizionalmente tengono in relazione diritti individuali e doveri, definiti dalla Costituzione italiana come "inderogabili". Tali ultimi sono i diritti dello Stato? L'art.73 del Regio decreto n. 12 del 1941 ne riconosce l'esistenza, ma senza una puntuale

individuazione. Strumento di garanzia di tali diritti appare la teoria dei controlimiti, soprattutto se riempita di un significato più attento ad una prospettiva statocentrica, della quale si trova traccia più visibile nella giurisprudenza costituzionale in alcuni ordinamenti dell'Europa orientale.

(Prof. Giuseppe Di Genio)

SOMMARIO: 1.- Premessa. I controlimiti tra tradizione, mutamento e (possibile) rinnovamento; 2.- Dai diritti costituzionali ai diritti dello Stato; 3.- La teoria dei controlimiti come “pratica” della Corte costituzionale italiana; 4.- Invece di una conclusione: suggestioni per una rinnovata teoria dei controlimiti

*1.- Premessa. I controlimiti tra tradizione, mutamento e (possibile) rinnovamento*

La teoria dei controlimiti<sup>1</sup> ha avuto una storia travagliata: alle volte accolta all'unanimità con entusiasmo, altre volte tacciata di obsolescenza e abbandonata, essa, volenti o nolenti, è ancora oggi al centro della “pratica” della nostra Corte costituzionale, che ne ha fatto da subito uno strumento di dialogo con le Corti europee più che di separazione fra ordinamenti (già solo questo aspetto testimonia la lungimiranza dei giudici che l'hanno introdotta nella tradizione della nostra giurisprudenza costituzionale).

Di certo non si può pensare che essa sia rimasta immutata nel corso del tempo e che immutata sia rimasta la sua funzione: il mondo (giuridico) di oggi non è quello del secolo scorso, l'Unione Europea ha preso il posto della Comunità Europea<sup>2</sup> ed è cambiato lo stesso modo di concepire il diritto sovranazionale; tuttavia, sebbene potrebbe apparire agevole osservare, a questo punto, come tutto ciò possa bastare per giustificare il superamento dei controlimiti, a nostro avviso la teoria in parola ha ancora tanto da dire, se riscoperta e riempita di un significato rinnovato: se utilizzata, cioè, quale strumento giurisprudenziale di difesa dei diritti dello Stato.

Il che implica innanzitutto ribadire l'esistenza.

*2.- Dai diritti costituzionali ai diritti dello Stato*

Gli ordinamenti di ogni tempo e di ogni latitudine-quantomeno quelli propri della parte di mondo che chiamiamo Occidente- sono stati costantemente caratterizzati dal binomio

---

<sup>1</sup> In una prospettiva costituzionalistica, la dottrina tradizionale definisce la cd. teoria dei controlimiti come teoria in base alla quale le norme comunitarie direttamente applicabili “prevalgono rispetto alle norme di rango costituzionale, con il limite, però, dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili dell'uomo”. Cfr. F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, VI ed., Torino 2023, p.290.

<sup>2</sup> L'Unione Europea (UE) nasce, infatti, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea del 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993.

inscindibile diritto-dovere, in virtù del quale a ciascuna situazione giuridica soggettiva attiva viene accostata una passiva.

Ripercorrere l'evoluzione storica del concetto di *dovere*, da un lato, e di *diritto*, dall'altro, apparirebbe un'operazione estremamente complessa in questa sede; per poter procedere ad una qualche ricostruzione-pur sempre necessaria ai nostri fini-, allora, sembra opportuno seguire una strada meno impervia e financo più sicura: ricostruire, cioè, l'evoluzione dei concetti giuridici di *diritto* e di *dovere* a partire dall'evoluzione storica della nozione giuridica di cittadinanza, dal momento che «i doveri contribuiscono a definire lo status del cittadino nazionale assai più dei diritti»<sup>3</sup>. Se è vero, infatti, che i doveri valgono, come e più dei diritti, a connotare la cittadinanza, è vero altrettanto che studiare come il concetto giuridico di cittadinanza si sia evoluto nel tempo equivale a ricostruire anche l'evoluzione storica del concetto stesso di diritti e doveri.

Proprio percorrendo questa strada, si avrà modo di constatare come non esista sistema giuridico di *civil law* che concepisca i diritti soggettivi senza ancorarli ad altrettanti e corrispondenti doveri, come pure si è detto: ciò appare chiaro ricostruendo l'esperienza degli ordinamenti occidentali propri della Grecia e della Roma antiche- di *civil law ante litteram*, si potrebbe dire-, e poi di quelli dell'età feudale fino allo Stato moderno, passando per l'Illuminismo (persino) e arrivando alle Costituzioni ottocentesche.

Questo sinallagma tra diritti e doveri-intanto esistono gli uni, in quanto esistono gli altri; di più: gli uni traggono la propria ragion d'essere da quella degli altri e viceversa-esiste ed è cristallizzato anche nella nostra stessa Costituzione, il cui art.2, innanzitutto, individua due tipi di situazione giuridica: da un lato quella che si sostanzia nei diritti, dinamica in quanto può operare anche oltre le specifiche espressioni normative del testo costituzionale; dall'altra quella che coincide con i doveri, che invece formano un catalogo analitico, retto da un "principio di certezza" espresso dagli articoli 23 e 54<sup>4</sup>.

Il principio personalista espresso dall'art.2 Cost. e la sinallagmaticità tra diritti e doveri che esso impone nel nostro ordinamento, poi, spiegano pienamente la propria portata in combinato disposto con gli articoli 3, co.2 (in entrambe le disposizioni assume piena rilevanza la persona umana) e 4, co.2.

Da un lato, l'art.3- nella sua interezza e nelle modalità indicate dal suo secondo comma- si propone di garantire uguaglianza: di garantire, cioè, «a ogni individuo le condizioni per poter concretamente esercitare» i diritti «che lo stesso diritto costituzionale gli riconosce»<sup>5</sup>. Dall'altro, l'art.4, co.2 sancisce che «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al

---

<sup>3</sup> Come osservato in E. GROSSO, *I doveri costituzionali. Relazione al Convegno annuale 2009 dell'AIC su "Lo Statuto costituzionale del non cittadino"*, Cagliari 16-17 ottobre 2009, p.2

<sup>4</sup> G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, pp.39-40

<sup>5</sup> Ivi, p.93

progresso materiale o spirituale della società»: anche da questa disposizione emerge, dunque, il momento della doverosità, necessaria per perseguire quella solidarietà come integrazione cui si faceva riferimento poc'anzi. Infine, appare necessario richiamare anche l'art.54 co.1, che fissa il cd. principio di fedeltà quando sancisce che «tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi», esprimendo, così, da un lato il *pactum societatis* (che attiene alle condizioni dello stare insieme, ed è espresso dalla parte dell'articolo che si riferisce alla fedeltà alla Repubblica) e dall'altro il *pactum subjectionis* (che deriva dal primo ed implica l'obbedienza da parte dei cittadini alle norme poste legittimamente dal Legislatore, e discende dal riferimento all'osservanza della Costituzione e delle leggi)<sup>6</sup>. In effetti, pare che l'art.54 esprima, in conclusione, un dovere di fedeltà reciproca: si richiede certamente ai cittadini di essere fedeli alla Repubblica, ma ciò implica che anche la Repubblica-in tutte le sue declinazioni-resti fedele ai cittadini.

La storia giuridica dei sistemi di *civil law* di ogni tempo e latitudine, insomma, rende chiaro come diritti e doveri non possano non coesistere, implicando, di più, la necessità che essi vivano in simbiosi, dal momento che l'avanzamento o l'arretramento degli uni rispetto agli altri finirebbe per determinare un cortocircuito democratico che la nostra Costituzione aborra e combatte<sup>7</sup>.

Appare, a questo punto, plausibile ipotizzare che, se è possibile individuare un rapporto sinallagmatico tra diritti e doveri-quantomeno nelle esperienze giuridiche occidentali passate e presenti-, allora quanto detto sino ad ora potrebbe valere non soltanto per gli individui, ma anche per quella entità<sup>8</sup> grazie alla quale gli individui stessi possono vivere ed operare in modo ordinato e secondo regole definite: lo Stato.

Chi potrebbe dubitare, del resto, che lo Stato abbia dei doveri? La domanda, tuttavia, apparirebbe tutt'altro che retorica se, al contrario, ci si chiedesse: chi potrebbe dubitare che lo Stato abbia dei diritti?

Il nostro Legislatore, in effetti, soltanto in un caso si è lasciato andare ad un espresso riferimento all'esistenza di tali diritti: quando, cioè, nel Regio Decreto n.12 del 1941, all'art.73, nell'individuare le «Attribuzioni generali del Pubblico Ministero», dopo aver sancito che egli «veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia», continua affermando che egli è altresì tenuto a vegliare sulla «tutela dei

---

<sup>6</sup> G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Torino 2005, p. 26, nota 7 cit. in L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino 2014, p.89

<sup>7</sup> Non è certamente un caso che lo stesso N. BOBBIO in N. BOBBIO, M. VIROLI, *Dialogo intorno alla Repubblica*, Roma-Bari 2001, p.40 cit. in L. VIOLANTE, *op.cit.*, p.148, ebbe a confessare: “Se avessi ancora qualche anno di vita, che non avrò, sarei tentato di scrivere *L'età dei doveri*”.

<sup>8</sup> Si utilizza volutamente un'espressione atecnica ed estremamente generica.

diritti dello Stato»<sup>9</sup> (sembra, insomma, che in un flusso di coscienza lo stesso Legislatore abbia riconosciuto non soltanto l'esistenza dei diritti dello Stato ma soprattutto la necessità di tutelarli, vegliando su di essi).

Alle obiezioni, facilmente sollevabili, con cui si potrebbe evidenziare come tale disposizione sia stata concepita in un ordinamento proprio di uno Stato non democratico, si potrebbe-altrettanto facilmente-replicare che il Regio Decreto che la contiene è, in realtà, fonte del diritto attualmente vigente, informando addirittura, tutt'oggi, il nostro ordinamento giudiziario. Soprattutto, si potrebbe ricordare come esso sia stato oggetto di numerosi aggiornamenti succedutisi nel tempo, ma che nessuno di essi abbia mai scalfito la disposizione citata: una ulteriore conferma della consapevolezza, propria persino del Legislatore contemporaneo, di quanto i diritti dello Stato siano imprescindibili per l'esistenza di qualunque ordinamento giuridico, persino di quelli propri di sistemi democratici.

Tale constatazione, tuttavia, seppur rassicurante- poiché conferma che quanto sinora sostenuto ha una sua solida base normativa-, non aiuta in nessun modo a rintracciare la definizione dei diritti di cui si discute: l'art.73, insomma, ne afferma l'esistenza ma non si preoccupa di definirli.

Non appare peregrina, invero, l'individuazione di tre principali diritti dello Stato, su cui timidamente intendiamo intrattenerci.

Il primo-da cui dipende l'esistenza di tutti gli altri-è il diritto di essere Stato: e cioè il diritto di mantenere-e difendere, con ogni mezzo consentito-i tre elementi costitutivi suoi propri (il territorio, il popolo e la sovranità). Tale affermazione è solo all'apparenza lapalissiana: in realtà, le dinamiche internazionali degli ultimi decenni (che tendono ad assorbire gli Stati in organizzazioni sovranazionali più o meno grandi), la corsa forsennata alla globalizzazione (non solo del commercio, ma anche dei costumi), l'affermarsi sempre più deciso della primazia del diritto sovranazionale su quello interno (come accade ai Paesi membri dell'Unione Europea) rendono oggi tutt'altro che scontata la possibilità, per uno Stato, di continuare a dirsi tale mantenendo in vita gli elementi che lo definiscono.

Il secondo diritto che ci sembra vada riconosciuto allo Stato è il diritto a che i cittadini esercitino i propri doveri: si potrebbe, cioè, affermare che ciascun dovere del cittadino coincida con un diritto dello Stato dal medesimo contenuto. Così, se il cittadino ha il dovere di concorrere alle spese pubbliche, lo Stato avrà il diritto di esigere tali dazioni; se il cittadino ha il dovere di difendere la Patria, lo Stato avrà il diritto di esigere il suo arruolamento in caso di necessità, e così via. Del resto, è proprio tale reciprocità a giustificare e fondare quel principio di fedeltà reciproca (appunto) sancito dall'art.54 della Costituzione.

---

<sup>9</sup> RD 30 gennaio 1941, n.12 del 1941, art.73 il cui testo integrale è reperibile al seguente link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1941-01-30;12!vig=> (consultato il 20 marzo 2026)

Il terzo ed ultimo diritto (fondamentale) dello Stato potrebbe consistere nel diritto di difendere l'interesse nazionale: nozione presente nel testo costituzionale originario, superata ma non sparita con la riforma del Titolo V operata con la Legge di revisione costituzionale n.3 del 2001. Nella prospettiva offerta dal testo originario della Costituzione, infatti, alla Corte costituzionale era affidata la custodia della legalità costituzionale e al Parlamento i cui membri rappresentano la Nazione ai sensi dell'art.67 Cost. -quella degli interessi nazionali: strumenti diversi (il giudizio di legittimità per la prima, il giudizio di merito sulle leggi regionali per il secondo) per perseguire l'unico obiettivo di difendere la Costituzione. Con l'eliminazione del riferimento all'interesse nazionale che la Riforma del 2001 ha comportato, poi, «il Parlamento ha lasciato alla Corte costituzionale la difesa dell'interesse nazionale, che da controllo di merito, successivo ed eventuale, è divenuto un presupposto di legittimità»<sup>10</sup>.

Sia che si intenda sposare la tesi per la quale gli interessi nazionali sono identificati «dai fini e dai valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi uniti nella Repubblica italiana»<sup>11</sup>-il che sembra essere vero a prescindere da qualunque riforma-, sia che si aderisca alla definizione degli interessi nazionali quali «obbiettivi fissati dalla maggioranza»<sup>12</sup> o che li si faccia coincidere con «gli interessi della Nazione italiana»<sup>13</sup>, appare evidente come averli consacrati nel testo costituzionale, seppure in un Titolo preciso, abbia conferito loro una dignità che va oltre la mera questione del rapporto Stato-Regioni: nella Costituzione, infatti, nessuna parola è casuale e nessuna disposizione vive solo per se stessa, ma tutte concorrono a formare l'ossatura del nostro ordinamento. Tra tutte, però, la tesi<sup>14</sup> che pare essere la più convincente-quantomeno nella prospettiva che rileva in questa sede-, è quella secondo la quale l'espressione “interesse nazionale” è utilizzata per «contrapporre l'interesse pubblico» di una comunità statale «a quello relativo ad altre comunità statali» (anche se «il fatto che si parli di interesse nazionale non è di per sé sufficiente a giustificare il riferimento dell'interesse pubblico alla nazione anziché allo Stato»). Ecco in che senso la difesa dell'interesse nazionale può assurgere a diritto dello Stato: non come capriccio di una parte politica o dell'altra, ma come interesse pubblico della comunità statale nel suo insieme (e pertanto diverso da quello di altre comunità statali), che alle forze politiche di volta in volta detentrici del potere di indirizzo politico spetta interpretare e declinare concretamente.

---

<sup>10</sup> A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, p.1, reperibile al seguente link: [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old\\_pdf/159.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/159.pdf) (consultato il 20 marzo 2026)

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Tesi sostenuta da C. MORTATI, citato in A. BARBERA, *Ibid.*

<sup>13</sup> Come sostenuto da T. MARTINES, citato in A. BARBERA, *Ibid.*

<sup>14</sup> A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, reperibile al seguente link: <https://core.ac.uk/download/pdf/132519777.pdf> (consultato il 20 novembre 2025), da cui sono tratte le citazioni riportate nel presente periodo

Alla luce di quanto evidenziato, dunque, sembra possibile ipotizzare che, se è vero che oggi spetta alla Corte costituzionale difendere l'interesse nazionale, spetterà ancora ad essa tutelare e difendere anche gli altri due diritti individuati in precedenza, e ribadirne l'esistenza se necessario.

Ne consegue, infine, che andrà individuato uno strumento giurisprudenziale che consenta alla Consulta di adempiere ad un compito tanto arduo, soprattutto nel contesto attuale, come pure si è detto.

La teoria dei controlimiti sembrerebbe poter rispondere a questa esigenza.

### 3.- *La Teoria dei controlimiti come "pratica" della Corte costituzionale italiana*

È particolarmente felice la definizione della teoria in parola quale teoria "dei controlimiti", trattandosi di una espressione che richiama alla mente di chiunque l'idea di un argine issato per limitare qualcosa che, altrimenti, da sé, non si porrebbe alcun limite.

In una prima generica definizione, riproposta in termini più o meno simili da una giurisprudenza costante, i controlimiti appaiono infatti quali «ipotesi in cui il diritto dell'UE» (e, più in generale, il diritto sovranazionale) «non può prevalere sul diritto interno, perché incontra un limite che determina una» sua «disapplicazione a contrario»: come conseguenza, cioè, «il diritto UE cede il passo al diritto interno»<sup>15</sup>.

Va osservato, più nello specifico, come sia possibile far coincidere tali limitazioni al diritto sovranazionale, in una iniziale approssimazione, con i principi supremi della nostra Costituzione<sup>16</sup>: essi operano come controlimiti nel senso che possono fungere da contenimento delle «aperture che possano contrastare con gli elementi su cui si regge l'intero sistema costituzionale»<sup>17</sup>. Per ora ciò basti ad apprezzare la celebre definizione della nozione in parola per la quale i controlimiti sarebbero «controlimitazioni alle limitazioni»<sup>18</sup> della sovranità nazionale, a cui la nostra Costituzione espressamente acconsente senza tuttavia permettere in nessun caso che tale sovranità sia «alienata, sminuita»<sup>19</sup>.

Di «limitazioni di sovranità», del resto, parla espressamente (ed unicamente) l'art. 11 della nostra Costituzione; tuttavia, se si intende tale espressione «come comprensiva delle re-

---

<sup>15</sup> REDAZIONE, *La Teoria dei controlimiti: una elaborazione dottrinale con molti dubbi*, reperibile al seguente link: <https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=2154> (consultato il 20 marzo 2026)

<sup>16</sup> Si rinvia, sul punto, a M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, p.10, secondo cui "l'affermazione dell'invulnerabilità dei supremi valori costituzionali nei confronti delle norme comunitarie non ha la sua ragion d'essere nei caratteri peculiari delle norme comunitarie (...). Il problema dei controlimiti alle norme comunitarie è un problema che afferisce più alle caratteristiche dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale che alle peculiarità delle norme comunitarie".

<sup>17</sup> Così A. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte Costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze del dialogo con le Corti nel contesto europeo*, p.88, reperibile al seguente link: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44744> (consultato il 20 marzo 2026)

<sup>18</sup> P. BARILE *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 2417 cit. in A. LO CALZO, *op.cit.*, p.88, nota 10

<sup>19</sup> *Ibid.*

strizioni ai poteri dello Stato sulla propria comunità territoriale derivanti da obblighi internazionali»<sup>20</sup> allora anche l'art.10 co.1 e l'art.117 co.1 dovranno essere considerati concorrenti alla ammissione di tali limitazioni.

Risulta evidente, dunque, come «la nozione tradizionale di controlimite» sia «inseparabilmente connessa a quella di sovranità»<sup>21</sup>.

Sebbene sia soprattutto il rapporto tra diritto interno e diritto comunitario quello al quale si pensa ogni qual volta si discorre di controlimiti, non è a causa di un contrasto con il diritto UE che essi sono stati attivati per la prima volta dalla nostra Corte.

È con riguardo alle relazioni tra la nostra Repubblica e la Chiesa cattolica-per come iscritte nel quadro concordatario-, infatti, che la Consulta ha per la prima volta issato l'argine dei controlimiti: essa, con diverse pronunce emanate tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, aveva chiarito come i principi supremi della Costituzione dovessero fungere da «limite di penetrazione delle norme di un ordinamento esterno»<sup>22</sup>: è così, dunque, che nella giurisprudenza costituzionale italiana inizia ad affermarsi la teoria dei controlimiti, da subito identificati dalla nostra Corte con i super-principi della nostra Costituzione.

Il punto è che, se è vero che tali super-principi «coabitano tutti, teoricamente, al contempo e pari ordinati»<sup>23</sup>, talvolta essi finiscono per entrare in contrasto e limitarsi: da qui la necessità di una teoria (quella oggetto della nostra attenzione) che venga azionata qualora i principi supremi, incontrandosi, non finirebbero per contemperarsi vicendevolmente ma quando, al contrario, l'uno finirebbe per cedere a causa dell'imporsi dell'altro. In tal senso «il controlimite è un super-principio in potenza negato che (re)agisce a sistema su un altro super-principio: persistendo il primo e calmierando (non estinguendo) il secondo»<sup>24</sup>.

Sebbene, poi, sia invalsa in dottrina l'idea per la quale le norme consuetudinarie debbano prevalere sulle “semplici” norme costituzionali-dal momento che l'art.10 Cost. prevede la conformazione dell'ordinamento italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, e quindi anche della stessa Costituzione -, si tratta di una prevalenza che non può in alcun caso essere considerata assoluta<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Così U. VILLANI, *Limitazioni di sovranità, 'controlimiti' e diritti fondamentali nella Costituzione italiana*, versione pdf, p.79 reperibile al seguente link <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2021/03/05.-Villani-CG-vol.-10-ebook.pdf> (consultato il 20 marzo 2026)

<sup>21</sup> A. LO CALZO, *op.cit.*, p.88

<sup>22</sup> G. DOLSO, *I controlimiti "comunitari" tra passato e presente*, p.3, reperibile al seguente link: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/10/dolso.pdf> (consultato il 20 marzo 2026)

<sup>23</sup> L. FEDERICI, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale tra teoria dei controlimiti e norme internazionali*, p.91, reperibile al seguente link: [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/file\\_rivista/29859\\_2017\\_269.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/29859_2017_269.pdf), p.97 (consultato il 20 marzo 2026)

<sup>24</sup> Ivi p.99

<sup>25</sup> Così U. VILLANI, *op.cit.*, p.82

A chiarirlo, del resto, è la stessa Consulta nella “recente” sentenza n.238 del 2014<sup>26</sup>, con la quale afferma che «il contrasto di una norma internazionale generale con i principi supremi dell’ordinamento italiano e con i diritti inviolabili della persona preclude lo stesso funzionamento del rinvio previsto dall’art. 10, 1° comma, Cost. Di conseguenza la norma internazionale in questione “non è entrata nell’ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto”»<sup>27</sup>, operando come «una sorta di meccanismo di tutela preventiva»<sup>28</sup>.

È innegabile, tuttavia, come l’autolimitazione di sovranità cui la nostra Costituzione acconsente si manifesti massimamente in quella dimensione che un tempo avremmo definito comunitaria, soprattutto in seguito alla riformulazione dell’art.117 Cost che oggi impone allo Stato e alle Regioni di rispettare, nell’esercizio della propria potestà legislativa, tra l’altro, «i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario».

Nonostante ciò- o proprio per questo-, a dispetto di coloro che sostengono la tesi della divisività dei controlli- vedendo anche in essi un nemico dell’integrazione europea- è proprio nei casi della loro attivazione che si sono scritte le pagine più interessanti di dialogo tra la nostra Consulta e la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, come accaduto con l’esemplare Caso Taricco<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> L’intera vicenda ruota intorno alla norma consuetudinaria internazionale che cristallizza la regola della immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di altri Stati per atti ritenuti *iure imperii*<sup>26</sup>. In particolare, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 5044 del 2004 (cd. Ferrini c. Repubblica federale di Germania) aveva negato l’immunità della Repubblica tedesca per i crimini commessi nel corso della Seconda guerra mondiale ai danni di cittadini italiani, dal momento che- si osservava- le norme internazionali poste a tutela dei diritti fondamentali della persona umana, introdotte nel nostro ordinamento proprio dall’art.10, co.1 Cost., prevalgono sulle norme internazionali in tema di immunità. La questione arriva, così, dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia che pur riconoscendo, nella sentenza Repubblica federale di Germania c. Italia, la cogenza delle norme internazionali in tema di tutela dei diritti umani, chiariva, tuttavia, che ciò non potesse incidere sull’applicabilità delle norme in tema di immunità, avendo, queste ultime, carattere procedurale. L’Italia, pertanto, optò per la conformazione all’interpretazione della CIG. Il 21 gennaio 2014, tuttavia, il Tribunale di Firenze emanerà, di tutta risposta, tre ordinanze con le quali solleva questione di legittimità costituzionale della “norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell’art.10, co.1 Cost., della consuetudine internazionale nella parte in cui nega la giurisdizione del giudice di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi, almeno in parte nello Stato del giudice adito, *iure imperii* dal Terzo Reich”. Per una ricostruzione dettagliata della vicenda si rimanda a U. VILLANI, *op.cit.*, pp.84-85, da cui sono tratte le citazioni contenute nella presente nota.

<sup>27</sup> Così, ancora, U. VILLANI, *op.cit.*, p.85

<sup>28</sup> R. GIOVAGNOLI, *Rapporti tra diritto interno e diritto internazionale: è ancora attuale la teoria dei controlli?*, p.2, reperibile al seguente link: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/giovagnoli-rapporti-tra-diritto-interno-e-diritto-sovranaazionale-c3-a8-ancora-attuale-la-teoria-dei-controllimiti->

<sup>29</sup> L’occasione di confronto fra le due Corti scaturì dalla celebrazione di un processo penale avente ad oggetto l’accertamento di frodi fiscali (cd. frodi carosello) commesse, secondo l’accusa, da una certa società italiana. Il GUP presso il Tribunale di Cuneo, avendo rilevato che sulla base degli artt.160 e 161 del Codice Penale il reato si sarebbe sicuramente prescritto nel corso del processo, sollevava questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Lussemburgo, ponendo, tra l’altro, l’accento sulla conformità di tali disposizioni con l’art.325, par.2 del TFUE: tale disposizione, infatti, prevede che gli Stati membri sono tenuti ad adottare,

La notorietà della vicenda e le esigenze di brevità della presente trattazione ci consentono unicamente di ricordare come il caso in esame si sia concluso con una parziale revisione delle proprie posizioni da parte della CGUE<sup>30</sup>.

Con l'introduzione dell'istituto del mandato di arresto europeo e l'elaborazione della Carta di Nizza, inoltre, il diritto comunitario ha «varcato le colonne d'Ercole» addentrandosi «negli ambiti più gelosamente custoditi dalla sovranità nazionale»<sup>31</sup>: il diritto penale e, appunto, la tutela dei diritti fondamentali in quanto tali e «non necessariamente connessi a libertà economiche»<sup>32</sup>. L'impressione, allora, è che l'ambito che-più di ogni altro nei prossimi anni metterà alla prova la tenuta dei controlimiti sia proprio quello della tutela dei diritti umani: spetterà alle Corti costituzionali nazionali, proprio attraverso una saggia e sempre lungimirante applicazione della teoria in parola, fronteggiare la «strategia di spiazzamento»<sup>33</sup> delle Corti nazionali che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea sembra stia consapevolmente attuando allo scopo di accentrare a livello europeo la tutela dei diritti fondamentali, lasciando invece alle Corti costituzionali il compito di intervenire soltanto in caso di conflitto tra poteri e di controllo formale sulle condizioni procedurali della legislazione democratica<sup>34</sup>.

È quanto ha fatto la nostra Consulta con la sentenza 269 del 2017, aprendo la strada ad una nuova modalità di declinazione dei controlimiti: dando, cioè, vita all'inversione della doppia pregiudiziale. Con tale decisione, infatti, la Corte rovescia radicalmente l'approccio al primato del diritto comunitario (*rectius* ne sovverte la priorità). Mentre fino a quel momento, infatti, la giurisprudenza costituzionale aveva costantemente affermato la precedenza della pregiudiziale comunitaria rispetto alla questione di legittimità costituzionale-a pena di inammissibilità di quest'ultima-, essa «viene ora postergata all'incidente costituzionale e configurata come ipotesi eventuale e residuale»<sup>35</sup>, senza tuttavia ricorrere a contrapposizioni radicali e nette con il giudice comunitario ma decidendo, piuttosto, di

---

nella lotta alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro stessi interessi finanziari.

<sup>30</sup> Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 5 dicembre 2017, C-42/17 del 2017. Per approfondire si rinvia a A. LO CALZO, *op.cit.*, p.109

<sup>31</sup> Così G. SCACCIA, *Il controllo della legittimità costituzionale del diritto dell'Unione Europea, Il controllo della legittimità costituzionale del diritto dell'Unione Europea*, p.143, reperibile al seguente link <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=47965> (consultato il 20 marzo 2026)

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> J. KOMAREK, *National constitutional courts in the European constitutional democracy*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, p. 527 cit. in G. SCACCIA, *Il controllo della legittimità costituzionale del diritto dell'Unione Europea*, cit., p.147

<sup>34</sup> G. SCACCIA, *Ibid.*

<sup>35</sup> G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, pp.2-3, reperibile al seguente link: [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/nota\\_269\\_2017\\_scaccia.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/nota_269_2017_scaccia.pdf) (consultato il 20 marzo 2026)

entrare «in campo per primi, ponendo sul tappeto la tradizione giuridica e l'identità costituzionale italiane, e non più intervenendo, come in passato, in via eventuale e comunque di rincalzo»<sup>36</sup>.

Sebbene la Corte Costituzionale abbia parzialmente ammorbidito la posizione assunta nel 2017 (e fatta propria, nuovamente, con la sentenza n.20 del 2019) a partire dall'Ordinanza n.117 del 2019<sup>37</sup>, con l'inversione (logica e cronologica<sup>38</sup>) della doppia pregiudiziale essa ha dimostrato come i controlimiti siano materia viva da adattare all'ampliarsi o al comprimersi e, comunque, all'evolversi dello spiazzamento operato dai giudici europei; e che, in ogni caso, ad essi non si può rinunciare se si intende salvaguardare la nostra identità costituzionale e, quindi, il nostro modo di guardare al cittadino, all'uomo, ai suoi diritti e al cittadino in quanto uomo con i suoi diritti.

#### *4.- Invece di una conclusione: suggestioni per una rinnovata teoria dei controlimiti*

Tenuto conto «che i controlimiti possono subire mutamenti, assestamenti, integrazioni nel corso del tempo, ciò perché non hanno più a riferimento un unico ordinamento chiuso a livello costituzionale, ma finiscono per essere il precipitato dell'interazione che i principi sovranazionali hanno con quelli interni»<sup>39</sup>, i tempi sono, forse, maturi perché la teoria dei controlimiti compia un ulteriore, necessario, passo in avanti.

E proprio in questo tempo nel quale la stessa esistenza dello Stato è minacciata dal globalismo giuridico imperante, appare necessario partire dalla difesa dei suoi diritti-che ne costituiscono e ne garantiscono l'identità-per poter assicurare, poi, la difesa dei principi fondamentali del suo ordinamento: senza i primi, i secondi non esistono.

La riformulazione dell'articolo 117, avvenuta con la revisione costituzionale del 2001 ha, infatti, legato definitivamente le mani al Legislatore, che non solo non potrà in alcun caso e in nessun modo ripristinare la prevalenza del diritto interno su quello comunitario ma non potrà neppure prevedere alcun limite normativo alla sua introduzione nel diritto interno: la cui estrema difesa è quindi, inevitabilmente, trasferita nelle mani della giurisprudenza costituzionale.

È pertanto la Consulta ad essere investita del potere-dovere di tutelare i principi supremi dell'ordinamento così come di tutelare i diritti dello Stato: ricorrendo, in entrambi i casi, all'attivazione dei controlimiti, seppure con declinazioni diverse.

Se infatti i principi supremi sono tali in quanto irriducibili nel loro contenuto essenziale, sia che il tentativo di revisione provenga dal diritto interno sia che esso origini da una

---

<sup>36</sup> Ivi p.7

<sup>37</sup> La Corte era chiamata a decidere su plurime questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione in applicazione della regola fissata dalla Consulta con sent.269/2017

<sup>38</sup> Cfr. G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p.1

<sup>39</sup> A. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte Costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze del dialogo con le Corti nel contesto europeo*, cit., p.93

fonte del diritto esterno, i diritti dello Stato non sono assolutamente indisponibili, apparendo, al contrario, disponibili unicamente da chi ne è titolare: lo Stato stesso, appunto<sup>40</sup>. Ne deriva che, mentre nel primo caso i controlimiti risultano essere soltanto uno degli strumenti di tutela dei principi supremi (ma non l'unico), nel secondo essi assurgerebbero a unico strumento possibile di difesa dei diritti dello Stato, attivabile solo quando la minaccia all'integrità (e all'effettività) dei suoi diritti arrivi da chi non ne può disporre: e cioè da qualunque soggetto diverso dallo Stato stesso. È per questo che le limitazioni dell'integrità territoriale statale, ad esempio, non apparirebbero *tout court* incostituzionali, divenendolo, piuttosto, solo qualora esse non siano oggetto di previsione di trattati convenzionalmente (e liberamente) sottoscritti, ma frutto di imposizioni di Stati esteri o organizzazioni sovranazionali.

Ecco la nuova prospettiva, il nuovo significato che si può riconoscere alla teoria attenzionata: una risposta nuova-ma ancorata alla tradizione consolidata della nostra giurisprudenza costituzionale- al tentativo di spiazzamento operato delle Corti europee. Riconoscere alla Consulta (*rectius*, che la Consulta riconosca da sé) la possibilità di difendere per questa via anche i diritti dello Stato-ribadendone innanzitutto l'esistenza-significa che essa potrà mantenere e tutelare la propria dignità e il proprio ruolo (e la dignità del proprio ruolo) quand'anche, in futuro, dovesse essere completato il processo di trasferimento, in sede europea, della tutela delle materie considerate tradizionalmente costituzionali: in tal modo, anzi, i controlimiti potranno fungere ancora una volta da baluardo ultimo della sovranità statale, da ultimo presidio di quell'entità, chiamata Stato, che non si può cancellare con un tratto di penna né a colpi di sentenze di qualsivoglia corte.

---

<sup>40</sup> Regge ancora il parallelismo con i diritti della persona umana.