

Modelli costituzionali a confronto: la specificità della tutela dei diritti fondamentali nel processo di adattamento al diritto dell'Unione europea

Andrea Caligiuri

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le diverse formulazioni della *dottrina dei controlimiti* al primato del diritto dell'UE. – 2.1. La concezione italiana dei controlimiti. – 2.2. La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco e l'evoluzione della c.d. dottrina *Solange*. – 2.3. La Corte costituzionale ceca e la formulazione *soft* dei controlimiti. – 3. Il controllo preventivo di costituzionalità del diritto dell'UE: modello francese. – 4. La supremazia della Costituzione nazionale sul diritto dell'UE: modello polacco. – 5. La clausola costituzionale di subordinazione al diritto dell'UE: modello estone. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

A partire dalla sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*¹, in cui la Corte di giustizia ebbe modo di affermare che “il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato”, i giudici costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea hanno definito in modo sempre più preciso i limiti del primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale, ponendo, di fatto, delle condizioni allo sviluppo progressivo dell'integrazione europea. Come si avrà modo di esaminare, questi limiti e queste condizioni sono state elaborate in periodi differenti, quasi accompagnando le diverse tappe di modifica o di riforma dei trattati istitutivi delle Comunità europee e dell'Unione europea.

L'obiettivo della nostra indagine è quello di evidenziare i più significativi elementi di convergenza tra le posizioni assunte dalle diverse corti costituzionali in relazione al contenuto materiale delle riserve costituzionali al primato assoluto del diritto dell'UE proclamato dalla Corte di giustizia. Seguendo una logica che tende ad individuare differenti modelli esplicativi della rappresentazione dei rapporti tra ordinamenti interni e ordinamento UE, com'è ovvio, sarà presa in considerazione solo la giurisprudenza di alcune corti costituzionali degli Stati membri.

¹ Corte di giustizia delle Comunità europee, *Internationale Handelsgesellschaft*, causa 11/70, sentenza del 17 dicembre 1970. Si veda anche la precedente pronuncia *Stork*, causa 1/58, sentenza 4 febbraio 1959, pronunciata dalla Corte di giustizia nell'ambito dell'ordinamento CECA.

2. Le diverse formulazioni della *dottrina dei controlimiti* al primato del diritto dell'UE

Il primo modello a cui si farà riferimento è quello noto come *dottrina dei controlimiti*, la quale, principalmente frutto dell'elaborazione giurisprudenziale delle corti costituzionali italiana e tedesca, stabilisce l'esistenza di limiti al trasferimento di poteri dallo Stato nazionale all'ente sovranazionale; limiti che sono individuati nella stessa costituzione nazionale e che vanno, in particolare, identificati nelle norme a tutela dei diritti fondamentali della persona. Questo comporta che, nonostante sia assicurato il riconoscimento del primato del diritto dell'UE sul diritto interno, rimanga un ambito spaziale entro il quale le corti costituzionali mantengono la propria giurisdizione di legittimità sul diritto dell'UE, al fine di verificare che i limiti costituzionali posti al processo di integrazione europea non siano intaccati. Come si avrà modo di osservare, in base a questa dottrina, la funzione delle corti costituzionali è essenzialmente quella di stimolare l'attività della Corte di giustizia – alla quale è riconosciuta la funzione principale di tutela dei diritti umani nell'ambito dell'UE – secondo un parametro di legittimità quantomeno analogo a quello che opera negli ordinamenti interni. Si noterà, infine, alla luce della sempre più marcata sensibilità della Corte di giustizia verso la salvaguardia dei diritti fondamentali della persona, che le corti costituzionali non hanno avuto mai modo di applicare i controlimiti.

2.1. La concezione italiana dei controlimiti

La sentenza n. 183/1974, *Frontini*², con cui in Italia, per la prima volta, la Corte costituzionale ha accolto il principio del primato del diritto dell'UE sul diritto interno, si caratterizza per l'affermazione secondo cui il giudice costituzionale è competente ad esercitare il sindacato di legittimità “sulla perdurante compatibilità del trattato [CEE] con i ... principi fondamentali e i diritti inalienabili della persona”. Con questa enunciazione, la Corte sembra essersi riservata un controllo,

² Si rammenta che nella sentenza, la Corte costituzionale afferma che: “La legge 14 ottobre 1957, n. 1203, con cui il Parlamento italiano ha dato piena ed intera esecuzione al Trattato istitutivo della C.E.E., trova sicuro fondamento di legittimità nella disposizione dell'art. 11 della Costituzione, in base alla quale ‘l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni’, e quindi ‘promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo’. Questa disposizione, che non a caso venne collocata tra i ‘principi fondamentali’ della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, ma si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione”. Le decisioni della Corte costituzionale italiana, citate nel testo, sono reperibili sul sito ufficiale della Corte: www.cortecostituzionale.it.

non già sulle singole norme del Trattato CEE, ma sull'evoluzione del processo di integrazione europea, prospettando il caso in cui un esercizio dei poteri normativi delle istituzioni comunitarie avesse prodotto una violazione sistematica dei diritti fondamentali della persona. In questa linea, la sentenza n. 170/1984, *Granital*, ribadiva la riserva di costituzionalità, facendo rinvio espresso al principio stabilito nella sentenza Frontini³; nella sentenza, inoltre, la Corte aveva avuto modo di considerare in termini diversi i rapporti tra ordinamento UE e ordinamento interno, riconoscendo il ruolo precipuo del giudice ordinario nell'assicurare l'efficacia immediata del diritto dell'UE nell'ordinamento italiano.

Un elemento di novità nella ricostruzione dei rapporti tra ordinamento UE e ordinamento interno sembra, piuttosto, essere stato introdotto dalla sentenza n. 232/1989, *Fragd*⁴, la quale amplierebbe considerevolmente il potere di controllo della Corte costituzionale in materia di rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'ordinamento comunitario. In questa occasione, infatti, attraverso l'esame di costituzionalità della legge di ratifica del Trattato CEE, la Corte si è pronunciata sulla compatibilità con la Costituzione (art. 24) di una norma del Trattato comunitario (art. 177 CEE, poi art. 234 CE, ora art. 267 TFUE), così come interpretata dalla Corte di giustizia⁵. In sostanza, si può ragionevolmente ritenere

³ La formulazione della dottrina dei controlimiti è stata giustificata, nell'ottica della Corte costituzionale, sulla considerazione che l'ordinamento UE e quello nazionale "sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato" (par. 4, sent. *Granital*). Una tale concezione non sembra essere stata messa in discussione dalla Corte con le sentenze nn. 348/2007 e 349/2008, in cui si è affermato che "[c]on l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un "ordinamento" più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità" (par. 3.3 della sentenza n. 348/2007 e par. 6.1 della sentenza n. 349/2007). Una parte della dottrina, invece, ha ritenuto di rinvenire in questa frase una innovativa ricostruzione dei rapporti tra i due ordinamenti da parte della Corte, nel senso dell'incorporazione dell'ordinamento nazionale in quello comunitario; sul punto, si veda M. E. BARTOLONI, *Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento italiano?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 511 ss. Tuttavia, una lettura sistematica della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra ordinamento UE e ordinamento interno, nonché la recente affermazione fatta dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 102/2008 (par. 8.2.8.1: "con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi") sembrano smentire questa interpretazione.

⁴ In merito alle conclusioni della sentenza, si veda G. GAJA, *New Developments in a Continuing Story: the Relationship between EEC law and Italian Law*, in *Common Market Law Review*, 1990, p. 83 ss., spec. p. 93 ss., e E. CANNIZZARO, *Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le corti costituzionali italiana e tedesca*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 372 ss., spec. pp. 375-378.

⁵ Nel caso di specie, tuttavia, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile per difetto di rilevanza la questione di legittimità, in quanto la sentenza della Corte di giustizia, che avrebbe applicato la norma dell'UE ed operato una compressione dei diritti costituzionali della parte nel processo *a quo*, si era in effetti limitata a richiamare le conclusioni di una pronuncia antecedente rispetto all'instaurazione del processo.

che la Corte, avendo esercitato il controllo su una norma del Trattato istitutivo, così come interpretata dalla Corte di giustizia, si ritenga altresì competente ad esercitare il proprio sindacato di legittimità anche in relazione ai singoli atti dell'UE qualora producano effetti nel nostro ordinamento e possano contrastare con i principi costituzionali fondamentali⁶.

Il controllo di legittimità sulla legge di ratifica dei trattati istitutivi dell'UE, previsto dalla dottrina dei controlimiti, porta in sé un rischio. Qualora si constatasse l'incompatibilità tra una norma dell'UE e un principio fondamentale della Costituzione, la Corte si troverebbe a dover dichiarare incostituzionale la legge di ratifica nella parte in cui dà esecuzione a quella specifica norma dell'UE, il che potrebbe assumere il significato di una revoca del consenso libero e consapevole prestato a suo tempo dalla Repubblica italiana ai trattati istitutivi⁷. Tuttavia, nel corso degli anni, la Corte costituzionale ha cercato di precisare i termini della propria riserva attraverso una serie di pronunce che ne hanno puntualizzato e definito meglio l'operatività, con il fine di ridurre i casi di possibile attrito tra ordinamento UE e principi fondamentali della Costituzione.

In particolare, nella sentenza n. 509/1995, la Corte ha stabilito che, in caso di dubbio circa la violazione dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti da parte di una norma dell'UE, il giudice nazionale si deve rivolgere alla Corte di giustizia per ottenere un'interpretazione del diritto dell'UE. Solo qualora permanesse un contrasto con i principi fondamentali della Costituzione, il giudice potrebbe proporre un ricorso incidentale alla Corte costituzionale⁸. Con questa

⁶ In tal senso, G. GAJA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 1989 e i "controlimiti" alle superiorità del diritto comunitario*, in G. CATTURINO (a cura di), *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 15 e 16 ottobre 1990*, Milano 1991, p. 81 ss.

⁷ Sull'importanza di questa conseguenza, si veda da ultimo G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 235 ss.

⁸ Il principio è stato erroneamente interpretato dal Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 4207 del 5 agosto 2005, ha escluso una questione pregiudiziale di interpretazione ai sensi dell'art. 234 CE (ora art. 267 TFUE), in quanto la norma nazionale da interpretare "non scaturisce dall'attività del potere legislativo, ma è il frutto di un giudizio di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 134 della Costituzione", cosa che precluderebbe alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla sua conformità al diritto dell'UE. Il Consiglio di Stato ha, infatti, ritenuto che al giudice nazionale non sia consentito, in presenza di una statuizione della Corte costituzionale che lo vincola alla applicazione della norma appositamente modificata in funzione della tutela di un diritto fondamentale, prospettare alla Corte di giustizia un quesito pregiudiziale della cui soluzione non potrebbe comunque tenere conto, perché assorbita dalla decisione della Corte costituzionale, incidente nell'area della tutela dei diritti ad essa riservata. Rimane, tuttavia, da constatare che nella consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale il controllo del rispetto dei controlimiti è riservato in via esclusiva alla Corte stessa, senza che residui spazio per una sorta di sindacato diffuso da parte dei giudici ordinari. In tal senso, si veda a conferma Corte costituzionale, ordinanza del 28 dicembre 2006, n. 454. Per un'illustrazione dei profili di maggiore criticità presenti nella sentenza del Consiglio di Stato, si veda, tra gli altri, A. BARONE, *A proposito della sentenza Federfarma: fra tutela comunitaria e tutela costituzionale dei diritti fondamentali il Consiglio di Stato smarrisce la retta via?* (con postilla di A. TIZZANO, *A volte ritornano...*), in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 201 ss.

pronuncia, la Corte non ha, dunque, rinunciato al suo sindacato di legittimità nel caso di un conflitto tra principi fondamentali della Costituzione e diritto dell'UE, ma ha semplicemente spostato temporalmente in avanti il momento in cui tale sindacato può essere attivato.

Più di recentemente la Corte costituzionale, cambiando la sua precedente posizione⁹, ha riconosciuto anche l'importanza di un dialogo diretto con la Corte di giustizia. Nell'ordinanza n. 103/2008, infatti, la Corte ha affermato che “nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia”. Il ricorso al meccanismo del rinvio pregiudiziale è l'unico mezzo attraverso cui la Corte costituzionale può rappresentare le esigenze fondamentali del proprio sistema nazionale in sede sovranazionale, influenzando positivamente la ricostruzione dei principi generali in materia di diritti fondamentali della persona da parte della Corte di giustizia, principi che pur se non “comuni”, si possano almeno ritenere “condivisi”¹⁰. L'ordinanza sottolinea che, pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno, “in tali giudizi..., a differenza di quelli promossi in via incidentale, [la] Corte è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia”. Pertanto, i giudici costituzionali prendono atto che ove nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non fosse possibile effettuare il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE (vecchio art. 234 CE), risulterebbe leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto dell'UE, quale interpretato dalla Corte di giustizia. Dal ragionamento della Corte emerge, inoltre, come essa abbia escluso la possibilità di proporre un rinvio pregiudiziale nell'ambito di un giudizio incidentale di legittimità¹¹. In questa ipotesi, infatti, l'eventuale conflitto tra norme dell'UE e leggi interne contrastanti dovrebbe essere sanato direttamente dal giudice di merito, mediante la disapplicazione del diritto interno nel caso di una norma dell'UE che espliciti effetti diretti o ponendo un ricorso in via pregiudiziale alla

⁹ Corte costituzionale, ordinanza del 29 dicembre 1995, n. 536. In alternativa, parte della dottrina (A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo* in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 451 ss.) aveva prospettato una soluzione diversa, affermando la possibilità di una tutela “indiretta” dei controlimiti costituzionali davanti alla Corte di giustizia. In particolare, la tutela dei diritti inviolabili e dei principi fondamentali della Costituzione, che siano stati eventualmente pregiudicati da un atto dell'UE, sarebbero dovuti essere fatti valere dal Governo della Repubblica davanti alla Corte di giustizia, incorrendo l'atto in uno dei vizi elencati dall'art 230, par. 2, CE (ora art. 263, par. 2, TFUE).

¹⁰ In tal senso, si veda A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 734 ss.

¹¹ Sul punto, si veda E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza n. 103 del 2008*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 789 ss. L'A. pone l'attenzione sull'incongruenza del ragionamento della Corte costituzionale. Quest'ultima, infatti, pur accogliendo la nozione di giurisdizione nazionale formulata dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 234 CE (ora art. 267 TFUE), detterebbe poi delle “condizioni assai stringenti, tratte dal modo di essere dell'ordinamento italiano per limitare i casi in cui una giurisdizione nazionale, quale la Corte costituzionale, può effettuare un rinvio pregiudiziale” (p. 790).

Corte di giustizia negli altri casi. In merito a quest'ultima ipotesi, qualora permanesse un contrasto tra il diritto dell'UE e il diritto interno, dopo la sentenza della Corte di giustizia, al giudice di merito resterebbe, comunque, la possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale in via incidentale "per motivi di non conformità del diritto interno all'ordinamento costituzionale e non per motivi di non conformità all'ordinamento comunitario"¹².

In ultimo, resta da considerare quali siano i contenuti della riserva di costituzionalità individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Infatti, quest'ultima, fino ad ora, non ha individuato in concreto i principi della Costituzione che non possono essere sacrificati in nome del processo di integrazione europea, fatta eccezione per il cenno al diritto alla difesa nella sentenza *Fragd*¹³ e l'ulteriore indicazione fornita nella sentenza n. 1146/1988 sui limiti alla revisione costituzionale¹⁴, che, in quanto tali, è ragionevole ritenere si oppongano anche nei confronti del "costituente" dell'UE. La dottrina generalmente individua questi principi nei "diritti inviolabili dell'uomo" cui fa riferimento l'art. 2 Cost. e in tutti quei principi che la Costituzione stessa prescrive come inviolabili. D'altronde, quand'anche i principi costituzionali si esaurissero soltanto in una tutela dei diritti fondamentali della persona, pur se tali diritti sono oggi tutelati nell'ordinamento UE, la funzione della dottrina dei controlimiti non si esaurirebbe, in quanto la tutela dei diritti fondamentali non si sovrappone necessariamente alla tutela dei diritti assicurata dall'ordinamento UE e questo perché un principio avente carattere fondamentale nell'ordinamento italiano potrebbe non

¹² Il ragionamento della Corte costituzionale era stato criticato in quanto non si preoccupava di prendere in considerazione il diverso funzionamento del rinvio pregiudiziale ex art. 68 CE (ora abrogato), in cui solo i giudici di ultima istanza erano legittimati a presentare un ricorso in via pregiudiziale alla Corte di giustizia. In tal senso, E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza n. 103 del 2008*, cit., pp. 791-792. L'A. sottolinea come, a ben vedere, la Corte costituzionale non escludesse espressamente l'eventualità di porre un rinvio pregiudiziale nell'ambito di un giudizio incidentale di legittimità, eventualità che si sarebbe potuta presentare qualora un giudice di merito avesse sollevato una questione di legittimità costituzionale in relazione all'efficacia di un atto dell'UE, adottato sulla base del vecchio Titolo IV CE e privo di effetti diretti, che fosse in contrasto con il diritto interno.

¹³ Nella citata sentenza, la Corte costituzionale ha affermato che l'art. 24 della Costituzione enuncia "un principio fondamentale del nostro ordinamento" e che "il diritto alla tutela giurisdizionale, già annoverato fra quelli inviolabili dell'uomo, va ascritto tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio".

¹⁴ Nella sentenza richiamata, la Corte costituzionale ha affermato quanto segue: "La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana".

essere un “principio comune” agli altri ordinamenti degli Stati membri dell’UE e in quanto tale non essere tutelato dalla Corte di giustizia¹⁵.

L’entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea non sembra far venir meno la perdurante validità della dottrina dei controlimiti; anzi, proprio l’art. 53 della Carta specifica che “Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell’Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l’Unione o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri”. Questa previsione, dunque, sembra configurarsi come una clausola di legittimazione della stessa dottrina dei controlimiti. Questi ultimi, però non sarebbero più visti come un mezzo estremo posto a difesa dell’ordinamento nazionale, quanto piuttosto quale strumento finalizzato a garantire uno *standard* elevato di tutela dei diritti umani. In questa ottica, i diritti riconosciuti nelle costituzioni degli Stati membri possono essere indicatori di alcune lacune presenti nell’ordinamento UE, ponendosi sia in termini di supplezza rispetto al sistema di tutela offerto a livello dell’UE e, dall’altra parte sia in termini di stimolo per l’attività di tutela di quei diritti da parte della Corte di giustizia.

2.2. Il Bundesverfassungsgericht tedesco e l’evoluzione della c.d. dottrina Solange

La definizione di controlimiti al primato del diritto dell’UE nella giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco¹⁶ segue un percorso in parte analogo a quello della Corte costituzionale italiana.

L’appartenenza della Repubblica federale tedesca (RFT) all’Unione europea si fonda, dal punto di vista del diritto costituzionale, sull’art. 24 della Legge fondamentale, divenuto art. 23 dopo la revisione costituzionale in seguito alla firma del Trattato di Maastricht nel 1992¹⁷. Pertanto, i trattati istitutivi si inseriscono

¹⁵ Sul punto, si veda G. GAJA, *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 574 ss., spec. p. 588 ss. Per una rassegna delle potenziali aree di contrasto tra diritto dell’UE e principi fondamentali della Costituzione, si veda U. DRAETTA, *Diritto dell’Unione europea e principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non più solo teorico*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2007, p. 13 ss.

¹⁶ Le decisioni del *Bundesverfassungsgericht*, citate nel testo, sono reperibili, anche nella versione inglese, nel sito ufficiale della corte: www.bundesverfassungsgericht.de.

¹⁷ Art. 23 Legge fondamentale della repubblica federale tedesca: “(1) Per la realizzazione di un’Europa unita la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell’Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella

nell'ordinamento interno attraverso una norma costituzionale. Tuttavia, sebbene il *Bundesverfassungsgericht* concepisca i rapporti tra l'ordinamento interno e l'ordinamento UE secondo un approccio dualista e riconosca la superiorità del diritto dell'UE sul diritto interno contrastante, alla luce dell'art. 24 (ora art. 23) della Legge fondamentale¹⁸, con l'ordinanza 29 marzo 1974, *Solange I*¹⁹, esso specificava che la citata clausola costituzionale, che consente le limitazioni di sovranità in favore dell'UE, doveva essere letta in rapporto all'insieme della Legge fondamentale, nella quale si individua un catalogo dei diritti fondamentali quale nucleo intangibile tanto per la revisione costituzionale quanto per l'integrazione europea. Di conseguenza, il Tribunale affermava che, fino a quando l'UE non si fosse dotata di un catalogo dei diritti analogo per contenuti e garanzie a quello della Legge fondamentale il giudice costituzionale, su ricorso di un giudice nazionale, avrebbe esercitato il proprio sindacato sull'applicazione degli atti dell'UE nella RFT, in qualità di ulteriore istanza di controllo rispetto alla Corte di giustizia, anche dopo che il giudice nazionale avesse adito la Corte di giustizia ex art. 177 CEE (poi art. 234 CE, ora art. 267 TFUE). Questa posizione è stata innovata nella sentenza del 22 ottobre 1986, *Solange II*²⁰, in quanto è stato riconosciuto che l'UE, in particolare attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia, è ormai in grado di fornire un livello sufficiente di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo e che pertanto il giudice costituzionale non avrebbe più esercitato la propria competenza sull'applicazione degli atti dell'UE, fino a quando fosse stata garantita la protezione equivalente dei diritti fondamentali dei cittadini tedeschi nell'ambito dell'UE. In sostanza, in relazione alla tutela dei diritti fondamentali, il *Bundesverfassungsgericht* ha rinunciato a esercitare il proprio sindacato in favore della Corte di giustizia. Tuttavia, tale rinuncia non è stata concepita in termini di irrevocabilità, ma sempre condizionata all'effettiva protezione che la Corte di giustizia assicura ai diritti fondamentali. Il *Bundesverfassungsgericht* non si è quindi precluso la possibilità di disapplicare un singolo atto dell'UE, qualora nell'ambito dell'UE si riscontri un arretramento nello *standard* di equivalenza nella tutela dei diritti fondamentali rispetto al livello di protezione garantito dalla Legge fondamentale.

della presente Legge fondamentale. La Federazione può a questo scopo, mediante legge approvata dal Bundesrat, trasferire diritti di sovranità. (...)"

¹⁸ Si noti che la concezione dualista era stata già espressa nella sentenza del 18 ottobre 1967 e nell'ordinanza del 9 giugno 1971; in quelle occasioni, tuttavia, il *Bundesverfassungsgericht* aveva lasciata aperta la questione di sapere se, nell'ambito delle procedure validamente introdotte davanti ad esso, avesse la competenza di apprezzare il diritto delle allora Comunità europee in funzione di disposizioni della Legge fondamentale enuncianti diritti fondamentali.

¹⁹ Per un commento all'ordinanza citata, si veda C. D. EHLERMANN, *Primauté du droit communautaire mise en danger par la Cour constitutionnelle fédérale allemande*, in *Revue du marché commune*, 1975, p. 10 ss.

²⁰ Per un commento alla sentenza citata, si veda E. CANNIZZARO, *Un nuovo indirizzo della Corte costituzionale tedesca sui rapporti fra ordinamento interno e norme comunitarie derivate*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 24 ss.

L'elaborazione della definizione dell'assetto dei rapporti tra l'ordinamento UE e la tutela costituzionale dei diritti fondamentali dell'individuo è proseguita con la decisione del 12 ottobre 1993, relativa al Trattato di Maastricht²¹. In questa pronuncia, pur riconoscendo che la Corte di giustizia ha il compito di garantire la protezione dei diritti fondamentali in ogni singolo caso per l'intero ambito di competenza dell'UE, il *Bundesverfassungsgericht* ha affermato che, poiché gli atti di un'autorità sovranazionale possono incidere sulle garanzie individuali riconosciute dalla Legge fondamentale, esso può esercitare il controllo di costituzionalità sugli atti dell'UE per quanto riguarda "la garanzia generale del livello intangibile dei diritti fondamentali nazionali" ("*eine generelle Gewährleistung des unabdingbaren Grundrechtsstandards*") secondo un "rapporto di cooperazione" ("*Kooperationsverhältnis*") con la Corte di giustizia. In questo senso, il controllo di costituzionalità sugli atti dell'UE sarebbe ammissibile nei casi in cui il Trattato di Maastricht escluda una competenza giurisdizionale della Corte di giustizia²². Il *Bundesverfassungsgericht*, inoltre, ha messo in rilievo le sue funzioni di sorveglianza non solo verso la Corte di giustizia, ma anche verso gli altri organi dell'UE, configurando la possibilità di controllare che l'esercizio dell'azione dell'UE avvenga entro i limiti del trasferimento di competenze effettuato in base ai trattati istitutivi, ed evidenziando che, in caso di violazione, motivi di costituzionalità impedirebbero agli organi statali di applicare nella RFT le norme dell'UE.

Successivamente, il Tribunale costituzionale ha individuato un criterio per valutare "in blocco" la compatibilità degli atti dell'UE con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale; in particolare, il giudice costituzionale ha l'obbligo di astenersi da un singolo caso di violazione di diritti fondamentali da parte del diritto dell'UE, a meno che si dimostri che il caso dedotto in giudizio palesa un rifiuto "generale" dell'ordinamento UE di assicurare uno *standard* di protezione dei diritti fondamentali equivalente a quello fornito dalla costituzione nazionale²³.

La riserva di costituzionalità che il giudice costituzionale ammette in merito alla primizia del diritto dell'UE derivato sul diritto interno ha trovato una preci-

²¹ Per un commento alla decisione, si veda J. SCHWARZE, *La ratification du traité de Maastricht en Allemagne, l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1994, p. 293 ss.

²² Il *Bundesverfassungsgericht* faceva espresso riferimento ai casi previsti dall'art. L UE (poi art. 46 UE, ora abrogato), il quale escludeva i Titoli V e VI UE dalla sfera di competenza della Corte di giustizia. Si ricordi che la nuova formulazione dell'art. 46, adottata con il Trattato di Amsterdam, aveva poi previsto al par. 1, lett. b, la competenza della Corte di giustizia sul Titolo VI UE. Attualmente, in base all'art. 275 TFUE, le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e gli atti adottati in base a dette disposizioni rimangono escluse dalla sfera di competenza della Corte di giustizia, salvo per quanto concerne i ricorsi, proposti secondo le condizioni fissate all'art. 263, par. 4, TFUE riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al Titolo V, Capo 2, TUE.

²³ In tal senso, si veda *Bundesverfassungsgericht*, Order 7 June 2000, *The judicial referral concerns the question whether the application of the common organisation of the market in bananas of the European Community in the Federal Republic of Germany is constitutional* (2 BvL 1/97).

saazione in relazione all'esecuzione delle direttive. Infatti, con l'ordinanza del 12 maggio 1989, il *Bundesverfassungsgericht* ha sottolineato che, mentre la competenza a garantire i diritti fondamentali nell'ambito dell'UE appartiene alla Corte di giustizia, ad esso spetta invece la competenza di assicurare il rispetto dei diritti inviolabili garantiti dalla Legge fondamentale da parte delle norme interne che si propongono di attuare la direttiva. I giudici costituzionali hanno fondato il loro ragionamento sull'assunto che l'esecuzione di una direttiva comporta un margine più o meno ampio di discrezionalità nella predisposizione dei mezzi per il raggiungimento del risultato fissato nella direttiva stessa, e quindi hanno rilevato come sia possibile che una dichiarazione di illegittimità degli atti interni di esecuzione non comporti necessariamente l'impossibilità di eseguire la direttiva. Piuttosto, in presenza di diverse modalità di esecuzione, il legislatore nazionale deve scegliere quella che meglio si concilia con la tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla costituzione. Il *Bundesverfassungsgericht*, comunque, ha ribadito che la disapplicazione di una direttiva segue necessariamente alla constatazione che il raggiungimento del risultato da questa posto comporta un contrasto con i diritti individuali tutelati dalla Legge fondamentale²⁴. In questo filone giurisprudenziale si inseriva anche la sentenza del 18 luglio 2005 sull'attuazione del mandato d'arresto europeo²⁵.

²⁴ In dottrina è stato sottolineato che la differenza tra questa ordinanza e l'ordinanza *Solange II*, relativa ai regolamenti, va spiegata, sul piano tecnico, con l'assenza di effetti diretti delle direttive, oltre che per la rinnovata volontà dei giudici costituzionali di stimolare la Corte di giustizia ad una sempre maggiore attenzione nella tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'UE; in tal senso, cfr. E. CANNIZZARO, *Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le corti costituzionali italiana e tedesca*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 372 ss., spec. pp. 372-375.

²⁵ Con questa sentenza il *Bundesverfassungsgericht* annullava la legge federale del 21 luglio 2004 di attuazione della decisione-quadro, giudicandola in contrasto con l'art. 16, co. 2, della Legge fondamentale, che pone il divieto di estradare un cittadino tedesco. In questa pronuncia, oggetto di critica non era la decisione-quadro (adottata a norma dell'art. 34 UE, ora abrogato), bensì la legge federale che non aveva sfruttato il margine di discrezionalità lasciato al legislatore nazionale nell'esecuzione dell'atto normativo dell'UE. Attraverso l'annullamento dell'intera legge di attuazione, i giudici costituzionali avevano quindi voluto ammonire il legislatore tedesco, inducendolo a recepire la disciplina dell'UE nel modo più conforme possibile ai principi e ai diritti fondamentali sanciti dalla costituzione. Tuttavia, a ben vedere, pur senza impostare il loro ragionamento nella logica tradizionale dei rapporti tra ordinamenti, i giudici facevano emergere chiaramente le peculiarità del processo di integrazione europea attuato attraverso il vecchio Terzo pilastro. In particolare, si sottolineava che, sebbene in presenza dell'art. 6 UE (ora art. 6 TUE), di un meccanismo sanzionatorio a garanzia dei principi strutturali (art. 7 UE, ora art. 7 TUE) e di uno *standard* comune europeo di tutela dei diritti fondamentali attraverso la CEDU, non fosse giustificabile l'assunto secondo il quale le strutture dello stato di diritto degli Stati membri dell'UE fossero "sincronizzate", come ad esempio in merito al contenuto del diritto sostanziale. Pertanto, l'entrata in vigore di uno stretto principio di mutuo riconoscimento, e la connessa dichiarazione di fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'UE, contenuti nella decisione-quadro, sono stati considerati come insufficienti a comprimere la garanzia costituzionale dei diritti fondamentali, proprio perché ci si muoveva in una logica che non era sopranazionale. In merito alla sentenza, si veda, tra gli altri, C.

L'adozione del Trattato di Lisbona, che ridisegna il quadro istituzionale e le competenze dell'Unione europea, non ha inciso in modo radicale sui principi regolatori dei rapporti tra ordinamento UE e ordinamento costituzionale tedesco, così come messi a punto dalla consolidata giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*²⁶. Nella sentenza del 30 giugno 2009, relativa al Trattato di Lisbona, la sola novità di rilievo emersa riguarda il controllo che il *Bundesverfassungsgericht* si riserva di svolgere per la verifica del rispetto da parte dell'UE della "identità costituzionale" degli Stati membri, garantita dall'art. 4, par. 2, TUE. In questi termini, la sentenza arricchisce la dottrina *Solange*, in base alla quale un diritto di sindacato esiste per la salvaguardia dei diritti fondamentali e per il possibile eccesso di potere delle istituzioni dell'UE.

I giudici affermano che l'identità costituzionale tedesca è equiparata al nucleo costituzionale non emendabile di cui all'art. 79, par. 3, della Legge fondamentale (c.d. clausola di eternità)²⁷; ne consegue che il *Bundesverfassungsgericht* sarà il solo competente a poter controllare l'eventuale rispetto di tale identità costituzio-

TOMUSCHAT, *Inconsistencies: The German Federal Constitutional Court on the European Arrest Warrant*, in *European Constitutional Law Review*, 2006, p. 209 ss.; H. SATZGER, T. POHL, *The German Constitutional Court and the European Arrest Warrant. 'Cryptic Signals' from Karlsruhe*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, p. 686 ss.

²⁶ Il *Bundesverfassungsgericht*, nella sentenza del 30 giugno 2009, pur avendo dichiarato la legittimità della legge di ratifica del Trattato di Lisbona e della legge costituzionale di emendamento agli articoli 23, 45 e 93 della Legge fondamentale tedesca, ha accertato la parziale incostituzionalità della Legge di ampliamento e rafforzamento dei diritti del Bundestag e del Bundesrat nelle materie concernenti l'Unione europea per violazione dell'art. 38, par. 1, della Legge fondamentale in relazione all'art. 23, par. 1. In particolare, per la corte la legge non avrebbe garantito in modo efficace la partecipazione dei due rami del parlamento federale alla preparazione della posizione tedesca in sede di Consiglio europeo e di Consiglio, nei casi in cui essi possono decidere di precisare o integrare le competenze attribuite all'UE. Il ragionamento della corte, pur nel confermare l'ampia apertura dell'ordinamento costituzionale verso il processo di integrazione europea, si basa sul nesso imprescindibile che esiste tra principio di sovranità e garanzia del principio di democrazia. Pertanto, secondo i giudici costituzionali, in ragione del fatto che gli Stati membri sono i "signori dei trattati" e che tale signoria appartiene non al potere esecutivo ma al potere costituente, cioè al parlamento federale, i diritti di codecisione dei due rami del parlamento federale, così come delineati dalla legge, sarebbero insufficienti ad influire sul processo di formazione delle decisioni a livello dell'UE e sulle procedure di emendamento del Trattato, vanificando l'efficacia del diritto di voto del cittadino tedesco. Ne è conseguito, che i diritti di codecisione del parlamento federale dovessero essere chiaramente iscritti in una nuova legge federale al fine di garantire l'efficacia del diritto di voto dei cittadini tedeschi e che l'UE non oltrepassi le competenze che le sono state attribuite. Il Tribunale ha imposto che la nuova legge fosse adottata prima del deposito dello strumento di ratifica del Trattato di Lisbona da parte del Governo federale. Per un approfondimento in merito ai contenuti della decisione si veda il commento dei diversi autori nella *Special Section: The Federal Constitutional Court's Lisbon Case*, in *German Law Journal*, 2009, p. 1201 ss. e L. S. ROSSI, *I principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona: un'ipoteca sul futuro dell'integrazione europea?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 993 ss.

²⁷ Art. 79, par. 3, della Legge fondamentale tedesca: "Non è consentita alcuna modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in Länder, il principio della partecipazione dei Länder alla legislazione o i principi enunciati agli articoli 1 e 20".

nale da parte di un atto delle istituzioni dell'UE. La sentenza, tuttavia, non specifica cosa accade nel caso in cui un atto dell'UE dovesse violare l'identità costituzionale tedesca. La sola certezza è che il sindacato di controllo non può essere esercitato dal giudice ordinario, il quale deve operare un rinvio al giudice costituzionale. Sarà poi quest'ultimo a dover decidere se a) operare direttamente il controllo di legittimità, rendendo eventualmente inapplicabile in Germania un atto dell'UE, in contrarietà con i trattati istitutivi; oppure, b) operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, rimettendo ad essa la questione e limitandosi a indicare gli elementi di contrarietà dell'atto dell'UE alla Legge fondamentale. Un'ultima ipotesi, compatibile peraltro con il Trattato di Lisbona, potrebbe prevedere un controllo di legittimità effettuato direttamente dal *Bundesverfassungsgericht* e, in caso di riscontro di incompatibilità con la normativa dell'UE, un'intimazione al Governo federale di richiedere la modifica della norma in sede europea o, in caso estremo, di attivare la procedura di recesso dall'Unione prevista dall'art. 50 TUE.

2.3. *La Corte costituzionale ceca e la formulazione soft dei controlimiti*

Nella decisione Pl. US 50/04, *Sugar Quota Regulation II*²⁸, dell'8 marzo 2006, la Corte costituzionale ceca, prima tra le corti supreme degli Stati dell'Europa dell'Est membri dell'UE, ha affrontato la questione del ruolo del primato del diritto dell'UE e degli effetti diretti degli atti dell'UE nell'ordinamento giuridico nazionale. Il risultato a cui la corte è giunta sembra potersi valutare come di grande apertura verso l'ordinamento UE, sebbene non senza individuare nel rispetto dei requisiti e dei fondamenti dello Stato democratico il limite al primato del diritto dell'UE, di cui la stessa Corte costituzionale rimane la garante.

Due sono le affermazioni nella citata decisione che sono rilevanti ai fini della nostra analisi.

In primo luogo, si afferma che “There is no doubt that, as a result of the Czech Republic's accession to the EC, or EU, a fundamental change occurred within the Czech legal order, as at that moment the Czech Republic took over into its national law the entire mass of European law”. In particolare, è stato sottolineato che nell'ambito delle competenze trasferite all'UE, è la Corte di giustizia a dover valutare il rispetto del riparto delle competenze tra Unione europea e Stati membri; ne consegue che la Corte costituzionale non ha la competenza per controllare la validità degli atti dell'UE. Inoltre, i giudici costituzionali hanno statuito che, nell'ambito delle competenze esclusive dell'UE, il principio del primato del diritto dell'UE vale non solo in relazione alle norme nazionali ordinarie, ma anche a quelle di natura costituzionale. Tuttavia, essi hanno precisato che ciò avviene “naturally on the condition that the factors which influence the

²⁸ Le decisioni della Corte costituzionale ceca, citate nel testo, sono reperibili, nella versione inglese, nel sito ufficiale della corte: www.concourt.cz.

national legal environment are not, in and of themselves, in conflict with the principle of the democratic law-based state or that the interpretation of these factors may not lead to a threat to the democratic law-based state”²⁹.

La definizione dei rapporti tra ordinamento UE e ordinamento ceco sembra riproporre, in termini quasi analoghi, le argomentazioni sviluppate dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco nella sentenza *Solange II*. Tuttavia, il limite posto dalla Corte costituzionale ceca sembra avere soltanto il valore di una enunciazione di principio, in quanto la corte stessa riconosce che “the current standard within the Community for the protection of fundamental rights cannot give rise to the assumption that this standard for the protection of fundamental rights, through the assertion of principles arising therefrom, is of a lower quality than the protection accorded in the Czech Republic, or that the standard of protection markedly diverges from the standard up till now provided in the domestic setting by the Constitutional Court”.

Questa posizione è stata sostanzialmente ribadita nella decisione Pl. US 19/08, *Treaty of Lisbon*, del 26 novembre 2008. La novità della pronuncia è rinvenibile invece nella soluzione che la corte prospetta in merito ad un possibile conflitto tra la Carta dei diritti fondamentali dell’UE, allegata al Trattato di Lisbona, e il catalogo dei diritti fondamentali tutelato dalla costituzione nazionale. Infatti, la corte afferma che “[i]n the event of a conflict of sources governing the rights and freedoms of individuals under the CFREU and the CFRF the applying bodies will naturally proceed according to the one that provides individuals the higher standard of protection”. In sostanza, i giudici costituzionali aprono la strada all’ipotesi che, in futuro, la Carta dei diritti fondamentali dell’UE possa prevalere sulle norme costituzionali in materia di diritti fondamentali, qualora un diritto fondamentale riceva un grado di tutela più elevato in ambito europeo che non in ambito nazionale, magari in seguito ad un’interpretazione evolutiva delle norme della Carta da parte della Corte di giustizia³⁰.

²⁹ La Corte costituzionale invoca, in particolare, l’art. 9 Cost. ceca: “... 2) Any change of fundamental attributes of the democratic law-observing state is inadmissible. 3) Legal norms cannot be interpreted as warranting the removal or threatening of the foundations of the democratic state”.

³⁰ Si noti che nell’interpretazione della Corte costituzionale, l’apertura dell’ordinamento costituzionale ceco alle ragioni del diritto dell’UE era emerso anche in merito al livello di vincolatività da attribuire alle decisioni-quadro adottate, a norma dell’art. 34 UE (ora abrogato), in tema di cooperazione giudiziaria in materia penale. In particolare, con la decisione Pl. US. 66/04, *European Arrest Warrant*, del 3 maggio 2006, si era posta la questione della compatibilità tra la decisione-quadro e l’art. 14, par. 4, della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali della Costituzione ceca che afferma che nessun cittadino può essere forzato a lasciare la madrepatria. I giudici risolvevano la questione facendo riferimento ai principi enunciati dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pupino* che, com’è noto, attraverso il richiamo al principio di leale cooperazione ex art. 10 CE (ora abrogato) e ad un conseguente obbligo di interpretazione conforme delle decisioni-quadro da parte dei giudici nazionali, aveva attenuato la rigidità dell’art. 34 UE (ora abrogato), laddove esso esplicitamente specificava che le decisioni-quadro non producono effetti diretti negli ordinamenti degli Stati membri. Di conseguenza, tra le varie interpretazioni possibili del parametro costituzionale

La Corte costituzionale ha ritenuto di non smentire questa conclusione ne anche con la decisione Pl. US 29/09, *Treaty of Lisbon II*, del 3 novembre 2009, sebbene la pronuncia sia stata emanata in un momento storico particolare, nel quale il governo ceco ricercava e, pochi giorni dopo la decisione, otteneva la garanzia della salvaguardia dei diritti fondamentali costituzionali rispetto all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, mediante l'inclusione di un Protocollo apposito allegato al Trattato di Lisbona³¹.

3. Il controllo preventivo di costituzionalità del diritto dell'UE: modello francese

L'individuazione dei principi fondamentali della Costituzione quali elementi di riferimento per il controllo di costituzionalità degli impegni assunti dallo Stato nell'ambito del processo di integrazione europea si ritrova anche nella giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* francese³². Tuttavia, al contrario di quanto visto in precedenza, il modello francese si caratterizza per un controllo preventivo di costituzionalità dei trattati istitutivi o degli atti dell'UE. Pertanto, qualora si riveli un'incompatibilità con la Costituzione, il primato del diritto dell'UE sul diritto interno è assicurato solo attraverso una procedura di revisione

rilevante, la Corte costituzionale aveva ricercato quella che non si scontrasse con i principi del diritto dell'UE. I giudici costituzionali avevano pertanto ricavato dal combinato disposto dell'art. 1, par. 2, Cost. e dell'art. 10 CE (ora abrogato) l'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'UE della norma costituzionale in questione³⁰. Nella sua decisione, infatti, la Corte costituzionale aveva ritenuto che, ove il parametro di costituzionalità fosse stato letto nel senso di proibire la consegna di un cittadino ceco ad un'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro ai fini della sua sottoponibilità ad un giudizio penale per un crimine commesso in quello Stato, sarebbe venuto meno il principale presupposto alla base della decisione-quadro, vale a dire l'equivalenza del livello di protezione dei diritti fondamentali offerta negli Stati membri dell'Unione europea, la quale si riflette anche in una sostanziale convergenza tra le varie discipline nazionali di diritto penale sostanziale e processuale. Questa affermazione aveva comportato, quale ulteriore conseguenza, l'accettazione da parte dei giudici costituzionali del principio di *mutual trust* tra i differenti Stati membri, anche in un settore così delicato quale quello penale. Questa conclusione è indicativa del fatto che il sistema ceco, al contrario di quanto avvenuto in Germania nell'analoga circostanza, mostrava di avere una maggiore sensibilità verso le esigenze dettate dal processo di integrazione europea; un apertura che, in una logica oramai integrazionista, non era più solo verso l'ordinamento UE in quanto tale, ma anche verso gli ordinamenti nazionali degli altri Stati membri. In questa ottica, il limite posto dalla Corte costituzionale ceca al primato del diritto dell'UE sembrava non avere mai *chance* di essere invocato, almeno fino a quando l'Unione europea e gli altri Stati membri avessero garantito il "*principle of the democratic law-based state*".

³¹ Cfr. per il testo del Protocollo sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Repubblica ceca, v. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 1° dicembre 2009. Il Protocollo rinvia al contenuto normativo del Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito.

³² Le decisioni del *Conseil Constitutionnel*, citate nel testo, sono reperibili nel sito ufficiale della corte: www.conseil-constitutionnel.fr.

della Costituzione stessa³³. Questo modello sembra eliminare, in principio, eventuali contrasti tra il diritto dell'UE e il diritto interno; tuttavia, come si avrà modo di vedere permane un'area di potenziale conflittualità tra i due ordinamenti nel momento in cui l'ordinamento interno deve assicurare il recepimento degli atti emanati dalle istituzioni dell'UE.

I presupposti teorici di questo modello sono stati espressi, ad esempio, nella decisione n. 2004-505 DC del 19 novembre 2004, relativa al Trattato sulla Costituzione europea³⁴. Il *Conseil Constitutionnel* ha affermato la diversità degli obblighi internazionali assunti dalla Francia in seguito alla ratifica di trattati e accordi ex art. 55 Cost. rispetto agli obblighi dell'UE cui la Repubblica è vincolata in virtù dell'art. 88-1 Cost.³⁵, così come modificato in vista della ratifica del Trattato di Maastricht, sottolineando come “[l]e constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international”³⁶. Tuttavia, sebbene la Costituzione sancisce il primato del diritto dell'UE sul diritto interno, i giudici costituzionali hanno individuato un limite a tale primato allorquando le modifiche dei

³³ Si noti che, a questo punto, la ratifica potrà avvenire o con legge o con referendum popolare. Nel primo caso si riapre la possibilità di impugnare il progetto di legge di ratifica davanti al Consiglio costituzionale cui spetterà di verificarne la compatibilità rispetto al testo costituzionale modificato; nel secondo caso, per giurisprudenza costante, l'approvazione popolare sottrae la ratifica ad ogni possibilità di controllo costituzionale.

³⁴ Per un ampio commento alla decisione, si vedano, tra gli altri, V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 relative au Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, p. 557 ss.; L. BURGORGUE-LARSEN, *El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ante el Consejo constitucional francés: entre lo novedoso y lo ortodoxo, Francia resiste*, in *Revista española de derecho europeo*, 2005, p. 257 ss.; L. AZOULAY, F. RONKES AGERBEEK, *Conseil constitutionnel (French Constitutional Court), Decision n° 2004-505 DC of 19 november 2004, on the Treaty establishing a Constitution for Europe*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 871 ss.

³⁵ Art. 88-1, co. 1: “La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences”.

³⁶ Prima di allora, il primato del diritto dell'UE sul diritto interno era stato affermato dal *Conseil Constitutionnel*, nella decisione 9 aprile 1992, n. 92-308 DC, relativa al Trattato di Maastricht, in base al fatto che “le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions [de la quatorzième alinéa, et, de la quinzième alinéa] du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres”. Tuttavia, il *Conseil* sottolineava che “au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle”. Sul punto, si veda anche la decisione n. 97-394 DC del 31 dicembre 1997, *Trattato di Amsterdam* e, per un commento, A. PELLET, *Le Conseil constitutionnel, la souveraineté et les traités. À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997 (traité d'Amsterdam)*, in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1998, p. 113 ss.

trattati istitutivi “portent atteinte aux conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale”.

Sulla base di questo principio, nel caso di specie, il *Conseil Constitutionnel* ha ritenuto che si dovesse chiedere al Parlamento una revisione costituzionale perché il nuovo Trattato potesse essere applicato, avendone giudicato incostituzionali le norme che stabiliscono un cambiamento di metodo nell’esercizio delle preesistenti competenze dell’UE, il trasferimento ad essa di nuove competenze sovrane e l’attribuzione al parlamento nazionale di competenze che gli vengono assegnate direttamente dalla Costituzione europea.

La corte è invece pervenuta, sulla base dello stesso principio, ad un risultato di conformità della Costituzione francese con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, allegata al Trattato costituzionale. In particolare, il potenziale contrasto riguardava la compatibilità tra il riconoscimento, a livello dell’UE, di diritti collettivi in capo a gruppi e il principio costituzionale di *unicité* del popolo francese e tra il riconoscimento, sempre a livello dell’UE, del diritto di manifestare in pubblico la propria convinzione religiosa e il principio costituzionale di *laïcité* dello Stato. La corte ha risolto la questione fornendo una interpretazione restrittiva dei contenuti e degli effetti della Carta, evocando, a proprio supporto, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia. Il risultato così ottenuto è stato quello di salvaguardare, da un lato, la specificità dei principi costituzionali in gioco e, dall’altro, di stabilire una sorta di limite all’interpretazione che della Carta stessa avrebbe potuto fornire, in futuro, la Corte di giustizia, cercando di condizionarne in tal modo l’attività.

Sulla base della decisione in esame, è evidente come il ruolo del *Conseil Constitutionnel*, ogni qualvolta vi sia una modifica dei trattati istitutivi dell’UE, sia quello di mettere in rilievo le eventuali difformità tra la Costituzione e l’ordinamento sovranazionale, e, al verificarsi di tale ipotesi, rinviare al potere costituente ogni decisione relativa all’armonizzazione della Costituzione con i nuovi obiettivi posti dall’integrazione europea.

Il limite imposto al primato del diritto dell’UE dalle “conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale” è stato riaffermato nella decisione n. 2007-560 DC del 20 dicembre 2007, sul *Trattato di Lisbona*³⁷.

Di diversa portata sembra essere la riserva di costituzionalità dichiarata con riguardo al recepimento delle direttive nell’ordinamento interno. Il *Conseil*, a partire dalla decisione n. 2004-496 DC del 10 giugno 2004³⁸, ha avuto modo di affermare che l’attuazione del diritto dell’UE è un adempimento non eludibile

³⁷ Per un commento alla decisione, si veda J. ROUX, *Le Conseil constitutionnel et le contrôle de constitutionnalité du Traité de Lisbonne: bis repetita?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2008, p. 5 ss.

³⁸ Per un commento alla decisione, si veda A. SEGURA SERRANO, *La primacía y el control de constitucionalidad del derecho comunitario en Francia*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2005, p. 93 ss.

per il legislatore francese, il quale risulta vincolato al rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza della Francia all'ordinamento UE, in virtù del disposto dell'art. 88-1 Cost. Pertanto, non spetta al giudice costituzionale, bensì alla Corte di giustizia, sindacare la legittimità di direttive, con riferimento tanto ad eventuali vizi di forma, quanto ad eventuali vizi sostanziali, segnatamente in ordine alla lamentata violazione di diritti fondamentali, o al mancato rispetto del riparto delle competenze tra Unione europea e Stati membri stabilito dai Trattati. Così statuendo, i giudici costituzionali hanno implicitamente riconosciuto che i trattati istitutivi, e non le costituzioni degli Stati membri, sono i soli legittimati a definire le competenze dell'UE e, inoltre, che la tutela e la portata dei diritti fondamentali sono determinati nell'ambito del diritto dell'UE.

Tuttavia, il *Conseil* ha rilevato che la piena effettività del diritto dell'UE può trovare un limite insormontabile in una "disposition expresse contraire de la Constitution". Una tale affermazione si caratterizza per la sua rigidità, in quanto, se portata alle estreme conseguenze, non permetterebbe di trovare una soluzione ai conflitti che possono sorgere tra l'ordinamento UE e il diritto interno di rango costituzionale. Essa inoltre è formulata in termini più ampi di quanto accade nell'ambito di quei sistemi che hanno posto dei controlimiti al primato del diritto dell'UE; infatti, la riserva di costituzionalità fornisce una garanzia ad ogni norma della Costituzione contrastante con il diritto dell'UE e non già ai soli principi supremi dell'ordinamento costituzionale, come accade, ad esempio, in Italia e Germania.

Nella giurisprudenza successiva, la corte ha però precisato il suo pensiero in merito alla riserva di costituzionalità, facendo riferimento al carattere di specificità di cui deve essere dotata la disposizione costituzionale contrastante con il diritto dell'UE, nel senso di una disposizione che non ha un equivalente nell'ordinamento sovranazionale³⁹. Infine, nella decisione n. 2006-540 DC del 27 luglio 2006, il *Conseil* ha adottato una formulazione più precisa della nozione di riserva di costituzionalità, affermando che "la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'un règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti"⁴⁰.

³⁹ Cfr. *Conseil Constitutionnel*, decisione n. 2004-498 DC del 29 luglio 2004, *Legge relativa alla bioetica*.

⁴⁰ Il ragionamento sviluppato dal *Conseil Constitutionnel* è seguito anche dal *Conseil d'Etat*, che nella decisione dell'8 febbraio 2007, n° 287110, *Societe Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, ha avuto modo di affermare che "il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué; que, dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité du décret, de rechercher si la directive que ce décret transpose est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit communautaire; qu'il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 234 du Trai-

Dunque, in linea di principio, la corte mantiene un potere residuale di sindacabilità del diritto dell'UE che la potrebbe condurre ad una rottura con lo stesso ordinamento UE. Questo rischio di rottura, inoltre, è amplificato dal fatto che, per questioni meramente procedurali dettate dall'art. 61 Cost., il *Conseil Constitutionnel* prima di emanare la propria decisione non può sottoporre alla Corte di giustizia un ricorso in via pregiudiziale e quindi non può entrare in un dialogo diretto con la Corte di giustizia stessa⁴¹.

Tuttavia, gli stessi giudici costituzionali, prima di ricorrere alla richiesta di revisione della Costituzione, hanno individuato un margine d'azione rispetto all'applicazione della riserva di costituzionalità: ricorrere ad una interpretazione conforme al diritto dell'UE delle regole e dei principi "*inhérent[s] à l'identité constitutionnelle de la France*"⁴².

4. La supremazia della Costituzione nazionale sul diritto dell'UE: modello polacco

Una prospettiva nuova, rispetto a quelle sino ad ora illustrate, delle dinamiche che interessano l'ordinamento UE e gli ordinamenti nazionali viene dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale polacco⁴³. Nella decisione dell'11 maggio 2005, K 18/04, relativa al Trattato di adesione, la corte sembra aver fornito un quadro completo di tali dinamiche⁴⁴. Il punto centrale della decisione è

té instituant la Communauté européenne ; qu'en revanche, s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit communautaire garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées".

⁴¹ In base all'art. 61, co. 3, Cost., il *Conseil Constitutionnel* deve deliberare entro il termine di un mese, che, in caso di urgenza, si riduce a otto giorni su richiesta del Governo.

⁴² Un esempio in tal senso è fornito nella decisione n. 2006-543 DC del 30 novembre 2006, *Legge relativa al settore dell'energia*. Nella pronuncia, il *Conseil Constitutionnel* interpreta il concetto di "servizio pubblico nazionale" contenuto nell'alinea 9 della Preambolo della Costituzione del 1946 conformemente al diritto dell'UE.

⁴³ Le decisioni del Tribunale costituzionale polacco, citate nel testo, sono reperibili sul sito ufficiale della corte: www.trybunal.gov.pl/eng.

⁴⁴ Si ricordi, che il Tribunale costituzionale polacco aveva avuto modo di pronunciarsi, una prima volta, sui rapporti tra ordinamento costituzionale e ordinamento UE nella sentenza del 27 aprile 2005, relativa all'applicazione del mandato d'arresto europeo ai cittadini polacchi (P 1/05). Nel caso di specie, si era posto un problema di compatibilità tra la decisione-quadro sul mandato d'arresto europeo e l'art. 55, par. 1, Cost. che vieta l'extradizione di cittadini polacchi. Nella sua pronuncia, la corte aveva sottolineato che, sebbene l'obbligo di esecuzione della decisione quadro avesse il suo fondamento giuridico nell'art. 9 Cost., "the fact that a domestic statute was enacted for the purpose of implementing secondary EU law does not per se guarantee the substantive conformity of this statute with the norms of the Constitution". La corte era dunque competente a valutare la compatibilità della norma interna di esecuzione della decisione-quadro con la norma costituzionale contrastante. La norma della legge di attuazione che permette l'extradizione del cittadino

l'affermazione che “the Constitution enjoys precedence of binding force and precedence of application within the territory of the Republic of Poland” e che questo principio, espresso nell'art. 8, par. 1, Cost., non sia stato intaccato in alcun modo dall'adesione della Polonia all'Unione europea. Questa conclusione è stata giustificata alla luce del contenuto dell'art. 90, par. 1, Cost.⁴⁵, che ha costituito la base per l'accessione all'Unione europea. Infatti, secondo la corte, la norma in questione “do not authorise the delegation of competences to such an extent that it would signify the inability of the Republic of Poland to continue functioning as a sovereign and democratic State”. La corte ha pertanto affermato che, sebbene alla luce dell'art. 90, par. 1, Cost., le norme emanate da un'organizzazione internazionale, quale è l'Unione europea, il cui trattato è stato ratificato dalla Polonia, abbiano diretta applicabilità e precedenza, in caso di conflitto con le norme nazionali di livello sub-costituzionale, ciò non possa accadere in relazione alle norme di rango costituzionale.

Il Tribunale costituzionale ha focalizzato il suo ragionamento sul fatto che l'ordinamento interno e quello UE sono autonomi, coesistono e operano simultaneamente. Tuttavia, autonomia non vuol dire che i due ordinamenti non interagiscano, anzi è proprio dall'esistenza di questa interazione che possono sorgere conflitti tra il diritto dell'UE e la costituzione nazionale. Un tale conflitto, qualora si presenti come non componibile attraverso gli strumenti interpretativi, comporta che “the Nation as the sovereign, or a State authority organ authorised by the Constitution to represent the Nation, would need to decide on: amending the Constitution; or causing modifications within Community provisions; or, ultimately, on Poland's withdrawal from the European Union”. Contestualmente, la corte ha indicato i limiti al principio, da essa formulato, di interpretazione del diritto interno “in a manner sympathetic to European law”, individuando, in particolare, nelle norme della Costituzione a tutela dei diritti e delle libertà individuali “a minimum and unsurpassable threshold which may not be lowered or questioned as a result of the introduction of Community provisions”.

La decisione citata sembra dunque affermare l'assoluta supremazia della

polacco è stata così dichiarata incostituzionale e la corte ha suggerito al legislatore di procedere ad una modifica dell'art. 55, par. 1, Cost. al fine di renderlo conforme ai vincoli discendenti dalla decisione-quadro. Infine, sulla base dell'art. 190, par. 8, Cost., la corte ha stabilito lo slittamento degli effetti della sua sentenza di 18 mesi. Come è stato osservato, la corte sembra aver mostrato una certa sensibilità in merito alla necessità per la Polonia di adempiere all'obbligo dell'UE, lasciando quindi al legislatore un congruo lasso di tempo per la modifica costituzionale, così che i vincoli discendenti dalla decisione-quadro non fossero disattesi (in tal senso, K. KOWALIK-BANČZYK, *Should We Polish It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law*, in *German Law Journal*, 2006, p. 1355 ss.; D. LECZYKIEWICZ, *Case Note*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 1181 ss.).

⁴⁵ Art. 90, par. 1, Cost.: “The Republic of Poland may, by virtue of international agreements, delegate to an international organization or international institution the competence of organs of State authority in relation to certain matters”.

Costituzione nazionale sul diritto dell'UE⁴⁶.

In questa scia si è inserita l'ordinanza del 19 dicembre 2006, che ha completato la costruzione teorica elaborata dal Tribunale costituzionale, delineando una divisione di competenze con la Corte di giustizia in merito all'interpretazione del diritto dell'UE. Infatti, valorizzando la posizione della Corte di giustizia come garante dell'interpretazione uniforme del diritto dell'UE, il Tribunale costituzionale ha affermato che, in caso di dubbio circa l'interpretazione del diritto dell'UE, in ragione di un conflitto dello stesso con la legislazione polacca, il giudice nazionale debba decidere la questione direttamente o proporre un ricorso in via pregiudiziale alla Corte di giustizia⁴⁷. Posta in questi termini, la decisione sembrerebbe inserita nell'ambito della ortodossia dei rapporti tra ordinamenti enunciata dalla Corte di giustizia. Tuttavia, facendo riferimento all'art. 8, par. 1, Cost., il Tribunale costituzionale ha aggiunto che ad esso spetta l'ultima parola in merito alle questioni di interpretazione del diritto dell'UE, ogni qualvolta quest'ultimo si ponga in conflitto con la Costituzione, ribadendo, ancora una volta in modo inequivocabile, il valore supremo della carta costituzionale polacca sulle norme dell'UE.

5. La clausola costituzionale di subordinazione al diritto dell'UE: modello estone

Da ultimo, particolare attenzione merita la soluzione offerta dall'ordinamento costituzionale estone in merito ai rapporti con il diritto dell'UE. Al momento dell'adesione dell'Estonia all'UE, si decise di non modificare direttamente la Costituzione, ma di adottare un atto di rilevanza costituzionale, il c.d. *Constitution of Estonia Amendment Act* del 2003, in cui si prevedeva espressamente, all'art. 2, che, dal momento dell'adesione, la Costituzione andasse applicata alla luce dei diritti e degli obblighi previsti in capo agli Stati membri dal Trattato di adesione, firmato ad Atene il 16 ottobre 2003.

In una sentenza dell'11 maggio 2006, la sezione di giustizia costituzionale della Corte suprema estone si è trovata a dover risolvere una questione di compatibilità tra il diritto dell'UE e il diritto interno di rango costituzionale. In particolare, in previsione della futura adesione del paese alla zona dell'euro, un potenziale conflitto sarebbe potuto sorgere tra l'art. 111 Cost., che prevede che la Banca di Estonia goda della prerogativa esclusiva di emettere moneta nel territorio naziona-

⁴⁶ Sul punto, si vedano le parole del giudice costituzionale polacco M. GZYBOWSKI, *The Competence of the Constitutional Tribunal and the 2003 Treaty of Accession*, in "Position of Constitutional Courts Following Integration into the European Union, International Conference 30 September - 2 October 2004, Bled, Slovenia", disponibile su www.us-rs.si/pcceu/index.php?sv_path=589.

⁴⁷ Per un approfondito commento in merito alla citata ordinanza, si veda A. ŁAZOWSKI, *Poland: Constitutional Tribunal on the Preliminary Ruling Procedure and the Division of Competences Between National Courts and the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2008, p. 187 ss.

le, e l'art. 106 CE (ora art. 128 TFUE), in base al quale la Banca centrale europea è la sola competente ad emettere banconote all'interno dell'Unione europea⁴⁸.

I giudici costituzionali hanno rilevato in modo chiaro che “art. 111 of the Constitution is not compatible with the European Union Law, which means that art. 111 of the Constitution and European Law cannot be applied simultaneously” e, preso atto dell'incompatibilità, hanno richiamato l'art. 2 del *Constitutional Amendment Act* per determinare la fonte prevalente. Infatti, a giudizio della Corte, questa norma, avendo costituzionalizzato il Trattato di adesione, comporta che “European Union Law became one of the grounds for the interpretation and application of the Constitution”. Inoltre, la Corte ha aggiunto che, l'ordinamento dell'UE avendo acquisito, in ragione di tale costituzionalizzazione, un carattere vincolante anche nei confronti delle disposizioni costituzionali, “only that part of Constitution is applicable, which is in conformity with the European Union law or which regulates the relationship that are not regulated by the European Law”. Pertanto, “the effect of those provisions of the Constitution that are not compatible with the European Law and thus inapplicable, is suspended”.

Questa sentenza dunque sembra accertare una subordinazione del diritto costituzionale estone al diritto dell'UE. Pertanto, sia all'interno della sfera di competenza esclusiva dell'UE, sia di quella concorrente tra la stessa Unione e gli Stati membri, al diritto dell'UE deve essere sempre accordata la prevalenza in caso di conflitto con le fonti di diritto estone, ivi compresa la Costituzione.

La portata di tale pronuncia potrebbe essere teoricamente dirompente se solo si pensa che da essa discenderebbe la conseguenza che anche le norme costituzionali a tutela dei diritti fondamentali della persona debbano essere sospese se in contrasto con il diritto dell'UE. Più in particolare, qualora la Corte costituzionale estone dovesse confermare questa giurisprudenza senza porre dei limiti al primato del diritto dell'UE, al contrario di altre corti costituzionali degli Stati membri, essa rinuncerebbe ad interrogarsi sul grado di tutela dei diritti fondamentali della persona nell'ambito dell'ordinamento sovranazionale e sulle conseguenze che potrebbero derivare dall'ipotesi, pur remota, di violazioni sistematiche dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione nazionale nell'ambito dell'ordinamento UE.

6. Considerazioni conclusive

Il dato rilevante che emerge da questa, sia pur parziale, rassegna della giurisprudenza delle corti costituzionali degli Stati membri è costituito dalla tendenza ad individuare nella tutela dei diritti fondamentali della persona, più che nel pa-

⁴⁸ La sentenza è pubblicata in *East European Case Reporter of Constitutional Law*, 2006, p. 193 ss.

rametro della sovranità nazionale, l'elemento di potenziale conflitto con l'ordinamento UE. Questo si spiega, principalmente, in base al fatto che il processo di integrazione europeo, attraverso una continua e sempre maggiore cessione di competenze sovrane all'entità sovranazionale, procede secondo meccanismi che si pongono anche al di fuori della legittimazione democratica che caratterizza gli Stati nazionali europei⁴⁹. In questa ottica, la tutela dei diritti fondamentali assurge a parametro imprescindibile per definire i rapporti tra gli ordinamenti nazionali e l'ordinamento UE, nell'ottica della creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei. Una prova in tal senso è il sostanziale fallimento, nella prevenzione dei conflitti tra ordinamenti, del controllo preventivo di costituzionalità sui trattati istitutivi o di modifica dei testi costituzionali nel senso di una maggiore apertura degli ordinamenti nazionali al processo di integrazione europea.

Tuttavia, le riserve di costituzionalità individuate nell'ambito degli ordinamenti di diversi Stati membri non vanno lette come un ostacolo al processo di integrazione, bensì quale espressione dell'istaurarsi di un dialogo costruttivo tra corti nazionali e Corte di giustizia. Esse devono essere considerate uno stimolo alla costruzione del progetto europeo, che metta al suo centro anche la tutela dei diritti inalienabili della persona. D'altra parte, si deve evidenziare che in altre circostanze, le stesse corti costituzionali non si sono mostrate chiuse alla contaminazione positiva del loro sistema costituzionale di tutela dei diritti umani proveniente dall'ordinamento sovranazionale. Tutt'al più, si deve sottolineare che nell'ottica dell'impostazione dualistica dei rapporti tra ordinamenti, da parte dei giudici costituzionali, la contaminazione è stata accettata attraverso l'uso di tecniche interpretative che dilatano i contenuti dei diritti costituzionalmente protetti secondo il nuovo parametro di provenienza sovranazionale. Dal canto suo, anche la Corte di giustizia, probabilmente stimolata da questo attivismo delle corti costituzionali, sembra essere attenta ad una maggiore valorizzazione delle "tradizioni costituzionali comuni" nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, fino ad arrivare ad interpretare le norme dei trattati istitutivi alla luce delle specifiche sensibilità costituzionali dei singoli Stati membri⁵⁰.

Prospettive nuove potrebbero aprirsi, anche attraverso la valorizzazione delle "identità nazionali" degli Stati membri, che l'Unione riconosce in base all'art. 4, par. 1, TUE⁵¹, nei limiti in cui esse effettivamente si differenziano dalle tradi-

⁴⁹ In tal senso, si veda E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 75 ss.

⁵⁰ Si veda ad esempio, Corte di giustizia delle Comunità europee, *Omega*, causa C-36/02, sentenza 14 ottobre 2004.

⁵¹ Art. 4, par. 2, TUE: "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di

zioni costituzionali comuni. In particolare, la clausola sul riconoscimento delle identità costituzionali potrebbe essere letta come un'apertura dell'ordinamento UE alle singole visioni costituzionali degli Stati membri, anche per ciò che riguarda le peculiarità inerenti alla salvaguardia dei diritti fondamentali, con la possibilità per la Corte di giustizia di tenerne maggiormente conto nella propria giurisprudenza. Non a caso la nuova norma è stata percepita come una "europeizzazione" dei "controlimiti"⁵².

tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro".

⁵² Cfr. A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, p. 827 ss.