

Corti costituzionali e giurisprudenza

Il ruolo delle Corti costituzionali nei confronti del diritto comunitario

Le Corti costituzionali dei paesi membri dell'Unione europea (UE) hanno avuto – e continuano ad avere – un ruolo cruciale nel precisare il rapporto tra i rispettivi ordinamenti nazionali e l'ordinamento comunitario. Il loro contributo non si limita peraltro solo alla definizione del regime delle fonti (collocazione del Diritto comunitario, primario e derivato, e sua applicabilità; compatibilità di tale diritto con la Costituzione nazionale) ma tocca anche altri aspetti, spesso ai confini tra politica e diritto, come la sovranità statale, la protezione del nucleo irrinunciabile dei diritti costituzionali, la natura dell'Unione, il comportamento dei giudici ordinari nei confronti delle fonti extrastatali.

Si tratta di questioni complesse che incidono anche sul rapporto di tali giurisdizioni con la Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea; v. anche Corte di giustizia delle Comunità europee, giurisprudenza della) in un'interazione e in un dialogo che non sono sempre stati pacifici, assistendosi soprattutto nei primi anni a una serie di frizioni. Le Corti costituzionali non sono entusiaste di concedere l'ultima parola alla Corte di Lussemburgo in materie di alta sensibilità costituzionale. È per questo che solo poche di esse hanno fatto uso del rinvio pre-giudiziale previsto dall'art. 234 del trattato sull'Unione europea (Austria, Belgio, Lituania); altre non si considerano legittimate (Italia, Spagna); altre ancora si ritengono in astratto legittimate ma non hanno ancora fatto ricorso a questo strumento (Portogallo, Germania, Repubblica Ceca).

Il ruolo delle Corti costituzionali nei confronti

dell'ordinamento europeo è stato, e in parte continua ad essere, ambiguo. Da un lato esse si sono preoccupate di assicurare il rispetto e la prevalenza del diritto comunitario all'interno del proprio ordinamento (la cosiddetta *primauté*), dall'altro si sono fatte gelose custodi di un nucleo irrinunciabile di sovranità nazionale, attraverso la nota teoria dei controlimiti (ossia i limiti alle limitazioni di sovranità consentite dagli Stati).

Il problema principale attiene dunque alla prevalenza del diritto comunitario negli ordinamenti interni, "pretesa" dalla Corte di Lussemburgo fin dagli anni Sessanta: la peculiarità del "sistema Europa" rispetto alle altre organizzazioni internazionali ha reso infatti impossibile la soluzione delle antinomie normative sulla base dei tradizionali rapporti tra diritto nazionale e diritto internazionale, a prescindere dall'impostazione monista (più rara) o dualista (prevalente) dei diversi ordinamenti.

Allo specifico rapporto tra diritto comunitario e diritto nazionale si aggiunge quello più generale riguardante la compatibilità tra il processo di integrazione europea e le costituzioni nazionali, che in diversi paesi si è posto a seguito della trasformazione della Comunità a base economica in un'Unione di tipo politico, a partire dal Trattato di Maastricht. In alcuni casi le pronunce delle Corti costituzionali, che hanno messo in luce l'inadeguatezza delle disposizioni generali sui rapporti tra diritto interno e diritto internazionale nel fornire un valido fondamento costituzionale al processo comunitario, hanno indotto una serie di riforme costituzionali.

Il ruolo delle Corti è ovviamente più incisivo laddove esiste uno specifico ricorso per la verifica preventiva della costituzionalità dei trattati internazionali (Francia, Spagna, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Slovenia, Ungheria). Va poi ricordato che non tutti gli Stati membri dell'Unione conoscono un controllo accentratore di costituzionalità affidato

a Corti costituzionali. In diversi paesi (Svezia, Finlandia, Paesi Bassi, Estonia, Regno Unito, Irlanda, Grecia, Danimarca, Malta, Cipro) il controllo è di tipo diffuso (e in qualche caso, come quello finlandese, il controllo preventivo sulla costituzionalità dei trattati spetta a una commissione parlamentare). Ma anche in essi si è posta la questione dei controlli, tramite pronunce delle Corti supreme (anche amministrative, come nel caso svedese) o tramite espressa volontà del legislatore costituzionale.

Corti costituzionali e revisioni "europee"

Quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno sentito il bisogno – prima o poi – di inserire a livello costituzionale un fondamento che legittimasse il processo di integrazione europea, per evitare problemi applicativi o frequenti revisioni costituzionali, o per porre dei limiti alla penetrazione del diritto europeo (v. anche Integrazione, metodo della; Integrazione, teorie della). Laddove tale dato testuale manca sono le Corti costituzionali a supplire, individuando i limiti in via giurisprudenziale. Inoltre, nei paesi che prevedono un controllo preventivo dei trattati ad opera delle Corti costituzionali sono state queste ultime a indurre a successive revisioni costituzionali. I casi francese e spagnolo sono particolarmente interessanti, in quanto l'evoluzione delle giurisprudenze delle loro Corti costituzionali mostra recenti approdi comuni.

Il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato per la prima volta in materia nella decisione del 9 aprile 1992 (detta *Maastricht I*), in cui esso ha ammesso che il rispetto della sovranità nazionale non impedisce che la Francia possa concludere, sotto riserva di reciprocità, impegni internazionali diretti alla creazione o allo sviluppo di un'organizzazione internazionale permanente investita di poteri di decisione per effetto del trasferimento delle competenze consentito dagli Stati membri. Tuttavia, nel caso in cui gli impegni internazionali sottoscritti contengano clausole contrarie alla Costituzione o

attentino alle «condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale» l'autorizzazione alla ratifica richiede una revisione costituzionale. Di conseguenza, il *Conseil* ha costretto il parlamento all'adozione di una profonda revisione costituzionale (legge cost. del 25 giugno 1992) che ha inserito nel testo della Legge fondamentale un apposito titolo sull'integrazione europea. Tuttavia, tale revisione non è stata considerata sufficiente a consentire una volta per tutte le limitazioni di sovranità richieste dall'appartenenza all'UE. Infatti, anche in occasione della ratifica del Trattato di Amsterdam, con la decisione del 31 dicembre 1997, il *Conseil* ravvisò la necessità di una previa revisione costituzionale (legge cost. del 25 gennaio 1999, di minor respiro rispetto a quella del 1992). In entrambe le occasioni il *Conseil* ha individuato dei controlimiti di tipo procedurale al processo di integrazione europea della Francia.

La giurisprudenza costituzionale francese muterà in parte nel 2004, in occasione della verifica del "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" (v. Costituzione europea), quando il *Conseil*, oltre a ritenere necessaria una nuova revisione costituzionale, per la prima volta porrà limiti anche di tipo materiale alla penetrazione del diritto comunitario nell'ordinamento francese.

In tale sentenza (del 19 novembre 2004) il *Conseil* richiama una giurisprudenza recente in cui esso aveva precisato che anche se il diritto comunitario derivato non incontra limiti giuridici nella normativa nazionale, anche di livello costituzionale, tale regola non può valere qualora l'antinomia si verifichi nei confronti di una «espressa e specifica disposizione» della Costituzione, laddove esso si riserva la competenza a esercitare il controllo di costituzionalità sulla normativa interna di recepimento. Alla decisione del *Conseil* è dunque seguita una profonda modifica del titolo XV della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale del primo marzo 2005.

Per quanto riguarda la Spagna, la Costituzione precisa espressamente che se si vuole ratificare un trattato che è in contrasto con essa occorre una preventiva revisione costituzionale (art. 95). Il governo o una delle due camere possono adire il Tribunale costituzionale (TC) per verificare eventuali contrasti. Il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno fu precisato dal Tribunale costituzionale per la prima volta in occasione della verifica in via preventiva della costituzionalità del Trattato di Maastricht, nella decisione del primo luglio 1992. Secondo il TC, l'art. 93 cost. (che contiene la clausola che autorizza il trasferimento di competenze nazionali a organizzazioni internazionali) non consentirebbe l'ingresso di atti che possano derogare alla Costituzione. Il Tribunale dunque afferma in maniera chiara la supremazia della Costituzione rispetto al diritto comunitario. In caso di contrasto bisogna emendare la Costituzione, e così fu fatto nel 1992. Fino al 2004 il TC non aveva tuttavia affrontato la questione dell'esistenza di principi irrinunciabili, non modificabili neanche tramite revisione costituzionale. Nella sentenza del 13 dicembre 2004 (sulla verifica del Trattato "costituzionale" europeo) esso però individuava alcuni controlimiti materiali. La pronuncia intervenne poche settimane dopo quella del *Conseil constitutionnel* e affrontò praticamente le stesse questioni, pur giungendo a conclusioni in parte differenti. Il Tribunale spagnolo stabiliva difatti che non esistono contrasti tra la Costituzione spagnola e gli articoli impugnati del Trattato (relativi al primato del diritto comunitario sul diritto interno e ai rapporti tra i diversi sistemi di tutela dei diritti fondamentali presenti nell'ordinamento comunitario), con la conseguenza che l'art. 93 della Costituzione consente di ratificarlo senza una previa modifica costituzionale.

Secondo il Tribunale, le riserve avanzate dalle Corti costituzionali degli Stati membri al principio della supremazia del diritto comunitario erano giustificate dall'assenza di un riconoscimento esplicito, da parte

dell'Unione europea, del rispetto dovuto all'identità e alle strutture fondamentali degli Stati membri. Di conseguenza, il riconoscimento ad opera del nuovo trattato di tale rispetto deve essere interpretato come un limite posto alla regola della supremazia del diritto comunitario. Tuttavia il Tribunale precisa che «è la stessa Costituzione a esigere che l'ordinamento di cui si accetta l'integrazione in virtù della cessione di competenze sia compatibile con i suoi principi e valori fondamentali». La presenza di limiti costituzionalmente necessari al processo di integrazione comunitaria viene descritta dunque come un'esigenza imprescindibile.

Dottrina dei controlimiti e sovranità nazionale

Le Corti costituzionali dei paesi membri dell'Unione europea interpretano in maniera diversa il rapporto tra diritto europeo e diritto nazionale. Ciò dipende in alcuni casi dal dettato costituzionale (là dove si sono costituzionalizzati i controlimiti o si ammettono limiti espliciti alla revisione costituzionale). In altri è la stessa giurisprudenza delle Corti costituzionali (o supreme) a elaborare riserve al prevalere del diritto comunitario (cosiddetti controlimiti non testuali, oppure evidenziazione dei limiti impliciti alla revisione costituzionale). Più semplice è il caso in cui le Corti hanno costretto i parlamenti a revisioni costituzionali per consentire la ratifica di alcuni trattati europei: in tal caso il limite è solo procedurale (anche se si basa comunque sulla supremazia della Costituzione sul diritto comunitario). Altra distinzione da fare è quella tra la prevalenza del diritto comunitario (primario o derivato, e sono due ipotesi distinte) sul diritto interno di rango ordinario oppure costituzionale: in alcuni casi le Corti si sono pronunciate sulla compatibilità costituzionale dei trattati e loro modificazioni, in altri è stata messa in dubbio l'efficacia del diritto derivato rispetto a quello interno.

Le Corti costituzionali si sono dunque pronunciate sulle modalità procedurali per assicurare la prevalenza del diritto

europeo sulle leggi o altre norme interne in caso di conflitto. Si tratta di una questione che, com'è noto, ha causato in passato diversi contrasti tra giudici nazionali ed europei. Mentre la Corte di Lussemburgo fin dagli anni Sessanta (a partire dalla sentenza *Costa/ENEL* del 15 luglio 1964) ha proclamato la superiorità del diritto comunitario, che diventa parte degli ordinamenti nazionali per il fatto stesso dell'ingresso nella Comunità europea ed è superiore alle leggi interne, alcuni Stati membri non hanno accettato questa rigida supremazia, cercando di proteggere il nucleo del proprio ordinamento. Già nella sentenza n. 183 del 27 dicembre 1973 (detta *Frontini*) la Corte costituzionale italiana aveva manifestato la propria posizione in proposito, sostenendo di potere sindacare la legge di esecuzione del Trattato in riferimento ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale interno e ai diritti inalienabili della persona umana. Ma è stato soprattutto il Tribunale costituzionale tedesco ad elaborare tale dottrina con una serie di pronunce, dando così avvio a quell'interazione proficua tra Corti nazionali e Corte comunitaria che ha condotto quest'ultima a elaborare un catalogo giurisprudenziale di diritti fondamentali a livello comunitario.

Le posizioni delle Corti costituzionali nei confronti della supremazia del diritto comunitario e dei limiti di tale supremazia possono essere distinte in diverse categorie. Alcune Corti sono particolarmente collaborative col sistema comunitario, come quella austriaca, che nella sentenza del 24 febbraio 1999 ammetteva la superiorità del diritto comunitario anche sulla Costituzione. Analogamente si è comportata la Corte suprema dell'Estonia (si veda la pronuncia dell'11 maggio 2006). Altre Corti costituzionali (o supreme) hanno posto una serie di argini, di tipo procedurale o sostanziale, al prevalere del diritto comunitario sul testo costituzionale (sull'intero testo o solo su alcune parti o principi).

Per quanto riguarda la Germania, la giurisprudenza del

Tribunale costituzionale (Bundesverfassungsgericht, BVG) aveva individuato i limiti della penetrazione del diritto europeo già prima della revisione costituzionale del 21 dicembre 1993, che li costituzionalizzava sulla scia appunto di tale giurisprudenza. Nella sentenza del 29 maggio 1974 (*Solange I*) il Tribunale si riconosceva competente, in linea teorica, a non dare applicazione nell'ordinamento nazionale agli atti comunitari contrastanti con i diritti fondamentali della Costituzione. Con la sentenza del 22 ottobre 1986 (*Solange II*) il BVG riteneva di dover sospendere il proprio controllo sulle norme comunitarie in relazione ai diritti fondamentali, quantomeno fino a quando la Corte di Lussemburgo avesse continuato a garantire una sufficiente protezione dei diritti fondamentali a livello comunitario. Tale soluzione compromissoria veniva smentita dalla sentenza del 12 ottobre 1993 sulla ratifica del Trattato di Maastricht (*Maastricht-Urteil*) in cui il BVG lasciava intendere di poter continuare a svolgere il ruolo di garante dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione tedesca, sia pure in cooperazione con la Corte di giustizia, dichiarando l'inapplicabilità in Germania degli atti comunitari *ultra vires*. Il BVG mutava poi in parte tale posizione nella decisione 7 giugno 2000 (*Bananenmarktordnung*) in cui affermava di essere incompetente a decidere sulla protezione dei diritti fondamentali negli atti comunitari, stante la giurisdizione della Corte di Lussemburgo, attivabile tramite il meccanismo pregiudiziale. Un controllo a livello nazionale sarebbe possibile solo per casi di violazioni continuate e sistematiche dei diritti, che dimostrassero una insormontabile inadeguatezza delle istanze comunitarie di tutela. Infine, nella sentenza del 18 luglio 2005 il Tribunale invalidava la legge di attuazione della decisione quadro europea sul Mandato d'arresto europeo, perché il legislatore tedesco non avrebbe recepito la decisione europea con strumenti più rispettosi dei diritti fondamentali alla luce dei parametri di proporzionalità e ragionevolezza. Di fatto si ponevano ulteriori ostacoli all'integrazione tra gli ordinamenti, dal momento che si stabiliva che il

legislatore nazionale, in caso di minaccia persistente ai principi dello Stato di diritto, può opporsi.

Nel caso italiano, l'esigenza di salvaguardare i principi e diritti fondamentali dell'ordinamento nazionale nei confronti delle Comunità europee si manifestava già nella sentenza n. 98 del 27 dicembre 1965. In essa la Corte affermava che in ambito giurisdizionale possono essere attribuite alle Comunità competenze precedentemente assegnate allo Stato, purché ciò avvenga «senza pregiudizio del diritto del singolo alla tutela giurisdizionale, in quanto questo diritto è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2». Tale accenno all'esistenza di un nucleo di norme costituzionali resistenti alle norme comunitarie veniva poi sviluppato nella sentenza n. 183 del 1973 (vista sopra). Tale riserva era confermata nella sentenza n. 170 del 1984 e ancora nelle sentenze n. 1146 del 1988 e n. 203 del 1989, nonché, in maniera più sfumata, in una serie di sentenze successive (509 del 1995, 168 del 1991, 117 del 1994, 126 del 1996, 93 del 1997).

Anche altre Corti dei "vecchi" Stati membri dell'Unione hanno precisato i limiti dell'erosione del dettato costituzionale: si vedano la decisione del 6 aprile 1998 della Corte suprema danese (sul Trattato di Maastricht); la sentenza *Thoburn* della High Court britannica del 18 febbraio 2002 (in cui si attribuisce rango costituzionale all'*European Communities act* del 1972).

Per quanto riguarda i nuovi membri dell'Unione (entrati nel 2004 e nel 2007) le loro Corti costituzionali sono dotate di ampie competenze, che consentono sia la verifica preventiva dei trattati internazionali (a volte anche quella successiva, tramite il controllo della legge di ratifica) sia il controllo sulla conformità delle leggi (e atti sublegislativi) ai trattati internazionali ratificati dal parlamento. Sebbene la giurisprudenza sui limiti alla penetrazione e alla superiorità del diritto europeo (primario e derivato) non sia molto

significativa, tuttavia abbiamo qualche esempio che ci consente di affermare che anche queste Corti si allineano al coro di quelle dei vecchi membri dell'Unione nel rivendicare una protezione *in extremis* della propria sovranità (del resto esplicitamente enfatizzata nei testi costituzionali), pur manifestando nel contempo (e in ciò risiede la loro originalità) una notevole apertura alla ricezione del diritto europeo. Tre sono le pronunce più significative in proposito: quella del Tribunale costituzionale polacco, quella della Corte costituzionale ceca e quella della Corte costituzionale lituana. Il primo, nella decisione dell'11 maggio 2005 sulla verifica del Trattato di Adesione, pur confermando proprie precedenti posizioni circa l'interpretazione del diritto nazionale in maniera favorevole al diritto europeo, stabiliva che tale principio di interpretazione *euro-friendly* non può mai condurre a risultati che si pongano in contrasto con il tenore esplicito delle regole costituzionali. Esisterebbe dunque un nucleo duro della Costituzione in materia di diritti e di libertà che non può essere messo in discussione dal diritto comunitario. Anche la Corte ceca, nella sentenza dell'8 marzo 2006, ha elaborato una sua teoria dei controlimiti, sostenendo che la penetrazione del diritto comunitario è ammessa a patto che esso non si ponga in contrasto con lo Stato democratico di diritto. Tuttavia, a differenza del caso polacco, tale Corte ha dimostrato una notevole apertura al diritto comunitario e alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo (con dovizia di citazioni della stessa), riconoscendo che con l'ingresso nell'UE il quadro normativo interno di riferimento è mutato e di conseguenza deve mutare anche la sua interpretazione. Ciò può comportare addirittura una "correzione" della giurisprudenza costituzionale, che deve tenere conto delle norme europee e della loro interpretazione ad opera della Corte di Lussemburgo. Infine, la Corte costituzionale lituana, pur affermando che la superiorità delle norme dell'Unione europea sul diritto interno non si estende alla Costituzione, ha riconosciuto l'efficacia diretta del diritto comunitario come

interpretato dalla Corte di giustizia, di cui cita ampiamente la giurisprudenza (sentenza del 14 marzo 2006; si vedano anche le sentenze del 21 dicembre 2006 e dell'8 maggio 2007).

Le sentenze citate dimostrano che le preoccupazioni per l'elevato "Euroscetticismo" delle nuove Corti si rivelano infondate. Anche in decisioni precedenti l'ingresso nell'Unione una serie di Corti (oltre che di Polonia e Repubblica Ceca anche di Ungheria e Slovenia) hanno dimostrato una chiara apertura al diritto comunitario e un allineamento alle posizioni della Corte di giustizia. In tal modo si conclude il percorso "europeista" intrapreso da questi paesi fin dal momento della transizione che, tra alti e bassi, li ha condotti al recepimento degli standard europei in materia di diritti fondamentali e a una posizione "disciplinata" di conformazione alle condizioni poste dall'Unione per il loro ingresso, palesando una vocazione integrazionista spesso maggiore di quella dei precedenti membri dell'Unione.

In definitiva, diverse Corti costituzionali (o supreme) hanno affermato, espressamente o implicitamente, di potere dichiarare incostituzionale il diritto comunitario se in contrasto coi principi fondamentali delle loro Costituzioni o se eccedente i limiti delle competenze della Comunità. Le "resistenze" opposte dalle Corti costituzionali sono state spesso tacciate di ostruzionismo rispetto al processo di integrazione europea. In realtà non è così. Le Corti non hanno semplicemente difeso le prerogative dello Stato nazionale, ma hanno invece cercato di imporre anche all'ordinamento europeo i controlli e limiti democratici all'esercizio del potere che tale ordinamento, e in primis i governi degli Stati membri, hanno sempre cercato di evitare. Allo stesso tempo, alcune Corti hanno creduto di potere anacronisticamente porre una chiara linea di confine tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario, non considerando la natura costituzionale dell'applicazione interna del diritto europeo.

Secondo alcune ricostruzioni, tale teoria dei controlimiti si

sarebbe oggi modificata, in quanto a livello dell'Unione ci sarebbe ormai una tutela dei diritti, restringendosi dunque alla salvaguardia di alcuni principi base. Ma il vero scopo di questo recupero di poteri delle Corti costituzionali non sembrerebbe tanto quello di verificare realmente la conformità delle singole norme comunitarie con i principi fondamentali dell'ordinamento interno, quanto piuttosto quello di mantenere sempre la possibilità di interloquire con l'ordinamento comunitario, con interventi di portata essenzialmente monitoria e con finalità di cooperazione.

Anche se l'attivazione dei controlimiti va considerata un'*extrema ratio*, difficilmente attuabile, e dunque piuttosto teorica (per ragioni sia giuridiche che politiche) la posizione "protezionista" delle Corti costituzionali ha avuto effetti positivi nel sollecitare la democratizzazione dell'ordinamento comunitario, spingendo la Corte di giustizia a elaborare un catalogo giurisprudenziale dei diritti (basato sulle tradizioni costituzionali comuni e sulla Corte europea dei diritti dell'uomo) e dunque inducendola a considerare la posizione delle Corti nazionali (come queste avevano alla fine accettato, dopo iniziali resistenze, la posizione della Corte europea e del diritto comunitario). I controlimiti hanno dunque svolto, attraverso la loro concretizzazione non solo nei rispettivi testi costituzionali, ma anche e soprattutto nelle giurisprudenze costituzionali, una funzione di stimolo alla democratizzazione dell'agire comunitario. Le Corti costituzionali sono dunque attori diretti nel processo di integrazione e hanno agito nel senso di promuovere significativi passi in avanti nel processo di costituzionalizzazione dell'Europa.

Angela di Gregorio (2008)