

# Quali prospettive nei rapporti tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia?

1. È facile constatare che nell'attuale fase di globalizzazione appare naturale la spinta al ravvicinamento e all'omogeneizzazione degli ordinamenti, tanto più nel caso di organizzazioni sovranazionali, come appunto l'Unione europea, che già presentano, di per sé, un elevato grado di integrazione tra i rispettivi ordinamenti di appartenenza. Si va dunque manifestando, nella prassi ed anche nella cultura giuridica, l'esigenza di convergenze di valori e di obiettivi, particolarmente accentuata in ambito comunitario, se è vero che, come è stato rilevato in dottrina, allo stato attuale, la sola componente del diritto europeo che non tragga origine esclusivamente dagli accordi tra gli Stati è rappresentata dal diritto giurisprudenziale elaborato dalla Corte di giustizia delle Comunità, nel cui ambito peraltro un significativo rilievo ha fino ad ora esplicitato proprio il riconoscimento delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri come «principi generali del diritto comunitario».

È stato infatti proprio questo riconoscimento la chiave di volta per l'affermazione della tutela comunitaria dei diritti fondamentali, anche se intrinsecamente limitata – come è scritto nella motivazione della sentenza *Internationale Handelsgesellschaft* del 1970 – dalla considerazione che questo tipo di tutela dei diritti deve essere comunque circoscritto «entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità». Ma è in ogni caso indubitabile che la protezione dei diritti umani abbia costituito una tappa fondamentale del percorso della Corte di giustizia verso il rafforzamento del principio di legalità e verso la configurazione dell'ordinamento comunitario in termini monisti, tanto che essa nel suo parere 2/94 ha espressamente affermato che «il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce un requisito di legittimità degli atti comunitari».

*Il testo riproduce l'intervento tenuto all'incontro di studio tra la Corte Costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee (Roma, 3-7 aprile 2002).*

Valutando infatti oggi lo stato della giurisprudenza comunitaria in ordine ai rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamenti nazionali, è appena il caso di ricordare che la chiarissima scelta da parte della Corte di giustizia del modello monista, a partire dalla nota sentenza *Van Gend & Loos* del 1963, si è manifestata, come è stato rilevato in dottrina, in una serie di pronunce che hanno affermato alcuni criteri molto importanti a questo proposito, tra cui in particolare: la superiorità «gerarchica» delle norme comunitarie rispetto a qualsiasi atto normativo interno, la rivendicazione della *Kompetenz-Kompetenz*, l'utilizzo del procedimento del «rinvio pregiudiziale», sulle cui problematiche valenze, anche in riferimento alla posizione della Corte costituzionale, è però, in questa sede, difficile pronunciarsi ulteriormente, dopo l'approfondita discussione di ieri.

In definitiva, per sintetizzare al massimo, si può dire che il percorso di «costituzionalizzazione» dell'Unione si è svolto essenzialmente attraverso il progressivo accoglimento da parte della Corte di giustizia di quelle che, in sede scientifica, sono state definite le quattro «dottrine»: e cioè quella dell'«effetto diretto», quella della «supremazia», quella dei «poteri impliciti» e quella dei «diritti umani», in ordine alle quali, dopo le chiare puntualizzazioni del giudice La Pergola, mi sembra superfluo aggiungere alcuna altra parola, avendo invece io l'intenzione di riprendere, tra qualche momento, il discorso sul ruolo e l'evoluzione della giurisprudenza comunitaria in una chiave prospettica.

2. Più articolato e, direi, meno rettilineo è stato invece, come è noto, il «cammino comunitario» della Corte costituzionale italiana, anche se essa si è sempre ispirata ad un'impostazione sostanzialmente «dualista», anche dopo il *revirement* del 1984 con la famosa sentenza n. 170, nella quale, come è noto, si è peraltro continuato ad affermare che «i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati», pur stabilendo, in luogo dei precedenti criteri della *lex posterior* e dell'invalidità per violazione dell'art. 11 della Costituzione, il principio, molto innovativo in questa formulazione, dell'inapplicabilità della norma interna contrastante con un regolamento comunitario.

Tale impostazione, come è noto, è stata sostanzialmente seguita negli anni seguenti dalla Corte italiana per tutti i precetti comunitari *self-executing*, ma, sin dal 1989 – come è già stato ricordato – nella decisione n. 232 si è introdotta una sorta di clausola di riserva in questo indirizzo giurisprudenziale, prospettandosi in modo compiuto, sia pure senza pervenire ad un dispositivo di accoglimento, quella teoria dei «controlimiti», che, anche se fino ad ora inutilizzata, potrebbe avere potenzialmente una incidenza enorme sugli sviluppi dei rapporti tra Corte di giustizia e Corti nazionali, dal momento che può costituire, come è stato detto bene in dottrina, l'ultimo «residuo di sovranità» degli Stati membri, tale da precludere anomale forme di eterointegrazione degli ordinamenti. In ogni caso, merita di essere segnalato positivamente

mente, sul piano delle premesse teoriche, il fatto che la nozione di «inapplicabilità» della norma interna contrastante con un atto comunitario *self-executing* sia sostanzialmente affermata sia nella giurisprudenza della Corte di giustizia, che si muove da una prospettiva monista, sia nella giurisprudenza della Corte italiana, che viceversa segue l'impostazione dualista.

Tuttavia, in questi ultimi anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale – come si è rilevato in dottrina – sembra mostrare qualche crepa nella accettazione del criterio di separazione tra ordinamento comunitario e ordinamento interno. Si pensi, in proposito, alla sentenza n. 443 del 1997, in tema di «discriminazioni alla rovescia» in materia di paste alimentari, in cui pur ribadendo formalmente le premesse dualiste, nello schema del giudizio di eguaglianza viene sostanzialmente utilizzata come *tertium comparationis* una qualificazione normativa (le imprese «comunitarie») tipicamente riferibile all'ordinamento comunitario.

Oppure si pensi alla sentenza n. 383 del 1998, in tema di «numero chiuso» nell'Università, in cui si afferma che la riserva relativa di legge vigente in materia di ordinamento universitario si può ritenere rispettata dal decreto ministeriale censurato, a condizione di considerare il decreto stesso inserito in un contesto legislativo costituito anche da direttive comunitarie «dalle quali derivino obblighi per lo Stato incidenti sull'organizzazione degli studi universitari».

Ancora, infine, le sentenze nn. 41 e 45 del 2000, pronunciate in sede di ammissibilità di referendum abrogativi delle norme relative al lavoro a tempo determinato e al *part-time*, contengono un dispositivo di inammissibilità, essenzialmente motivato sulla base dell'interferenza tra disposizioni da abrogare e direttive comunitarie incidenti in materia, le quali sarebbero rimaste completamente inattuata, in dispregio dell'art. 11 della Costituzione, in conseguenza dell'abrogazione referendaria delle norme in questione, le quali prevedevano invece una sorta di anticipata applicazione delle direttive stesse.

Tutti questi esempi – ed altri ancora che si omettono per non appesantire troppo il discorso – sembrano dunque indicare, nella giurisprudenza della Corte italiana, una tendenziale crisi del criterio della separazione tra i due ordinamenti ed un avvicinamento alle posizioni moniste, oppure si tratta soltanto di episodi isolati non in grado di incidere sulla tenuta complessiva della linea giurisprudenziale, che si è prospettata? La risposta a questo interrogativo, secondo una mia personale impressione, è in questo secondo senso, perché non mi sembra che siano maturate le condizioni per una svolta di tipo monista.

3. Ma tutto questo si può dire che ormai appartenga al passato, in quanto fa riferimento ad una giurisprudenza consolidata sia sul versante comunitario, sia sul versante interno.

Le prospettive di sviluppo dell'integrazione europea passano invece attraverso le nuove forme di protezione dei diritti fondamentali e soprattutto, come è ovvio, attraverso i lavori della «Convenzione», istituita dal vertice di Laeken, la quale, come è noto, ha lo scopo di «esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili», redigendo «un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse, o raccomandazioni in caso di consenso». Questo documento finale si dovrà poi porre il problema se si dovrà pervenire o meno all'adozione, nell'Unione, di un «testo costituzionale» e, in ogni caso, «unitamente al risultato dei dibattiti nazionali sul futuro dell'Unione», rappresenterà «il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa, che prenderà le decisioni finali».

Si apre dunque ora una fase «costituente» di grande interesse e di altrettanto grande incertezza di risultati, la quale dovrà comunque affrontare non pochi problemi di estrema delicatezza, il primo dei quali è se sia o meno già individuabile una costituzione europea, naturalmente non scritta e, per così dire, «senza Stato». La tesi affermativa, che si propone in dottrina, si baserebbe essenzialmente sull'esistenza di alcuni presupposti di fondo, e cioè sia sul consenso a trasferire parti della propria sovranità espresso originariamente dai sei Stati fondatori con i trattati istitutivi e successivamente allargato agli altri Stati, sia sul riconoscimento delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri come «principi generali» del diritto comunitario e fonte di principi comuni non scritti, sia sulla solenne «proclamazione» della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per non parlare, infine, dell'istituzione della moneta comune. Si tratta cioè di elementi che potrebbero denotare l'esistenza di valori ed interessi comuni capaci di identificare una realtà sociale ordinata con un proprio assetto ed una propria visione politica di fondo.

Mi rendo peraltro conto che con questa prospettazione vengono in gioco questioni di estrema difficoltà, che involgono essenzialmente le complesse tematiche dei rapporti tra società, ordinamento e costituzione, alle quali, in questo momento, è forse prematuro dare una risposta.

4. È vero invece che c'è da chiedersi se la collocazione, ad opera dell'art. 17 del Trattato di Amsterdam, del «cittadino dell'Unione» europea al centro di un articolato sistema di diritti comporta che gli organi dell'Unione debbano fare fronte, nel quadro di principi costituzionali comuni, ad una serie di domande di tutela di diritti che, a livello nazionale, potrebbero invece ottenere, anche in ragione di differenti motivazioni culturali, risposte non del tutto soddisfacenti. La protezione delle libertà e dei diritti fondamentali si esplica infatti oggi in un contesto di «costituzionalismo a multilivello», nel cui ambito la pluralità e la diversità degli ordinamenti e dei relativi strumenti di garanzia non sempre riescono a trovare congrui moduli complementari di tutela dei diritti. Il rischio è

infatti che questo *multilevel constitutionalism* determini non solo forme di incerta sovrapposizione e concorrenza, ma possa addirittura dare vita a complicati conflitti non solo sul piano delle competenze, ma anche su quello più specifico dei contenuti, specialmente in tema di parità di trattamento. In questa ottica si corre quindi il rischio che si possa prefigurare, anche in ambito europeo, il discutibile ricorso al cosiddetto *forum shopping*, che talvolta sembra oggi prospettarsi in alcuni settori del diritto internazionale.

Una possibile prospettiva di sviluppo di questo «costituzionalismo a multilivello» potrebbe allora essere quella, secondo le suggestioni di Häberle, di un diritto costituzionale europeo fondato sul comune riconoscimento delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri come «principi generali del diritto comunitario». Proprio in questa direzione, del resto, prima o poi, potrebbe spingere la Corte di giustizia comunitaria – che inizialmente fondò la sua giurisprudenza proprio su questo riconoscimento – o anche qualche Corte costituzionale nazionale, facendo riferimento, all'inizio magari mediante qualche *obiter dictum* (come è già avvenuto con la sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2002), a qualcuno dei principi della Carta dei diritti. Il campo della protezione dei diritti dell'uomo è infatti quello in cui si misura meglio, in una, fino ad ora, irrisolta concorrenza tra le tutele offerte dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Carta dei diritti proclamata a Nizza e dalle singole Costituzioni nazionali, la effettività dei diversi strumenti di garanzia e, in un certo senso, anche dei relativi ordinamenti.

Potrebbe così avere vita un diritto costituzionale comune europeo *sui generis*, tutto incentrato sulle pronunce «creative» delle Corti, secondo un percorso che in qualche modo può ricordare la vicenda della protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario, introdotta dalle note sentenze della Corte di giustizia *Stauder*, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Nold*, attraverso più o meno ardite forme di interpretazione «pretoria», che, a dire il vero, sembra si siano accentuate ed estese in questi ultimissimi anni, come dimostrano, ad esempio tra le altre, le decisioni in materia di protezione differenziata delle minoranze linguistiche (sent. 24 novembre 1998, C-274/96), o di esclusione delle donne dal servizio in unità combattenti speciali (sent. 26 ottobre 1999, C-273/97), o in tema di «discriminazioni alla rovescia» in favore delle donne (sent. 28 marzo 2000, C-158/97), o in materia di brevettibilità delle invenzioni biotecnologiche (sent. 9 ottobre 2001, C-377/98).

Si tratterebbe peraltro di decisioni in certa misura «creative» per così dire indotte, poiché riguardando in special modo i cosiddetti «nuovi diritti», che nella maggior parte dei casi sono «diritti-valori», cioè espressivi della complessità di fini e di interessi che si registra nelle odierne società pluralistiche, assumono molto spesso valenze pluridimensionali, tali da postulare, per la loro protezione, accurate tecniche di bilanciamento tra i diversi interessi e finalità che vengono in gioco.

È proprio in queste evenienze, dunque, che appare evidentissimo il segnalato intreccio tra le competenze della Corte di giustizia, delle Corti costituzionali nazionali ed anche della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale intreccio, in linea di principio, potrebbe essere avviato a soluzione, sia attraverso l'applicazione di quelle regole di diritto costituzionale comune europeo, alle quali si era prima fatto riferimento, sia anche attraverso la formazione di apposite *conventions*, tipiche dei sistemi a costituzione non scritta, le quali potrebbero dar vita ad una sorta di reticolo di garanzie, nel cui ambito, nello spirito del principio di «leale cooperazione», si potrebbero determinare reciproche forme di *self-restraint* dei singoli organi, potenzialmente competenti, tali da evitare l'insorgenza di conflitti di giurisdizione. In ogni caso, sulla base del principio di sussidiarietà, potrebbe essere accolta, in via convenzionale, la regola che la protezione dei diritti fondamentali potrebbe essere affidata alle Corti europee, solo qualora la tutela degli stessi diritti, a livello nazionale, si dovesse rivelare, per qualche ragione, non soddisfacente.

Si tratta di una prospettiva, come è ovvio, ancora molto incerta e problematica, ma che potrebbe comunque costituire una linea di tendenza su cui si può forse cercare di impostare, per l'avvenire, la regolazione concreta dei rapporti tra Corte europea di giustizia e Corte costituzionale italiana.

Lo stato della giurisprudenza costituzionale sui rapporti fra ordinamento interno e ordinamento comunitario: "armonia tra diversi" e problemi aperti

1. In un recente intervento il mio collega Gustavo Zagrebelsky osservava come possa apparire stupefacente il fatto che la nostra Corte costituzionale pervenga assai spesso a soluzioni condivise dei problemi ad essa sottoposti, nonostante che i singoli giudici muovano da premesse di pensiero, teoriche e metodologiche, molto diverse e anche tra loro contrastanti, in merito al ruolo del diritto e ai criteri della sua applicazione.

Qualcosa del genere penso si possa dire - *mutatis mutandis* - anche a proposito dei rapporti fra le nostre due Corti: le rispettive giurisprudenze, pur muovendo da premesse teoriche e di principio differenti e inconciliabili (rispettivamente una visione monista, ed una dualista, dei rapporti fra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario), pervengono per lo più, sul piano pratico, a conclusioni convergenti, tanto che, a tutt'oggi, se rimangono interrogativi non sciolti e aree problematiche, tuttavia non si può certo parlare di una situazione di contrasto fra le due giurisdizioni. I conflitti, che sembrerebbero una eventualità possibile se non probabile date le diverse premesse, restano appunto per lo più una mera eventualità, non realizzata nella pratica.

Non starò certo qui a richiamare e a confrontare ancora una volta le dottrine che le nostre Corti hanno affermato in merito ai rapporti fra diritto comunitario e diritto interno dello Stato membro. Preferisco, piuttosto, mettere l'accento su alcune ragioni pratiche che, probabilmente, stanno a base di questa situazione che si potrebbe definire di "armonia fra diversi".

2. La prima e fondamentale ragione sta nel fatto che la Corte costituzionale - chiamata ad assicurare l'osservanza della Costituzione e dunque la conformità ad essa delle leggi italiane - ha affermato da molto

tempo, facendo leva sui principi espressi nell'art. 11 della Carta, che il sistema dell'integrazione giuridica europea non solo non contrasta con la Costituzione italiana, ma, una volta realizzato con l'adesione ai Trattati, è esso stesso costituzionalmente garantito e quindi non più liberamente disponibile da parte del legislatore ordinario interno; e che di questo sistema di integrazione fanno parte i due fondamentali principi dell'effetto diretto e del primato del diritto comunitario (inteso, quest'ultimo, come applicabilità del diritto comunitario a preferenza del diritto nazionale). L'unico limite a questo pieno dispiegarsi dell'efficacia del diritto comunitario, secondo la nostra Corte, è costituito dall'intangibilità dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano e del nucleo essenziale dei diritti inalienabili garantiti dalla Costituzione (il c.d. controlimite): ove, in ipotesi, il diritto comunitario dovesse apparire in contrasto con tale controlimite, la Corte costituzionale si riserva di sindacare, alla luce di esso, le leggi di esecuzione dei Trattati, in quanto la cessione di sovranità, con essi realizzata, non può includere l'obbligo di riconoscere deroghe ai principi indisponibili del diritto costituzionale interno.

Questi principi sono stati chiaramente affermati dalla nostra Corte fin dalla sentenza n. 183 del 1973. Ciò che, allora, non era stato ancora chiarito era a chi spettasse, secondo il nostro ordinamento costituzionale, risolvere i problemi di compatibilità fra norme interne e norme comunitarie. Si riteneva che, poiché il giudice italiano non è abilitato, in generale, a negare applicazione agli atti di carattere legislativo, pur ritenuti invalidi, senza passare attraverso il vaglio della Corte costituzionale, ciò dovesse avvenire anche per poter negare applicazione alle norme legislative interne contrastanti con norme del diritto comunitario, quanto



meno se sopravvenute rispetto a queste ultime. In tal modo però si sarebbe chiamata la Corte costituzionale a risolvere i problemi di compatibilità fra norme interne e norme comunitarie, facendo della Corte stessa il "guardiano" del rispetto del diritto comunitario da parte del legislatore italiano.

Ciò, da un lato, avrebbe comportato il rischio di contrasti di interpretazione e di applicazione fra Corte costituzionale e Corte di giustizia; dall'altro lato, soprattutto, avrebbe trasformato il giudice costituzionale in un improprio "custode" (a fini interni) non già solo - come è logico che sia - del rispetto da parte dell'Italia del sistema dell'integrazione comunitaria ("costituzionalizzato" per il tramite dell'art. 11), ma dell'osservanza delle singole norme del diritto comunitario. A questo punto sarebbe stato difficile negare che la Corte costituzionale, per risolvere i casi dubbi, dovesse ricorrere sempre, ai sensi dell'articolo 234 (ex articolo 177) del Trattato - in quanto giudice di unica istanza nei giudizi davanti ad essa proposti - , alla questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia, poiché è a questa, e non al giudice costituzionale nazionale, che spetta, nel sistema della Comunità, garantire l'uniformità nell'applicazione del diritto comunitario. In tal modo, però, la Corte costituzionale avrebbe finito per operare come semplice tramite, nell'ordinamento nazionale, di interpretazioni e decisioni adottate dalla Corte di giustizia; senza dire che, anche fuori dei casi di dubbio, il passaggio attraverso la questione di costituzionalità, per accertare la non applicabilità di una norma interna contrastante col diritto comunitario, avrebbe costituito un ostacolo, oltre tutto inutile, alla immediata applicabilità delle norme comunitarie.

3. Con la nuova impostazione data al problema dalla sentenza n. 170 del 1984 (caso Granital) si è definito questo punto, escludendo che i problemi di compatibilità del diritto interno col diritto comunitario si configurino come questioni di costituzionalità, e affermando che applicare direttamente il diritto comunitario, a preferenza di quello interno eventualmente contrastante, spetta ai giudici comuni, nonché (come si è affermato in seguito: sentenza n. 389 del 1989) ad ogni altro organo pubblico competente a dare esecuzione alle leggi.

Questa soluzione, oltre a risultare convergente di fatto con quella seguita dalla Corte di giustizia, ha il pregio di ricondurre l'opera del giudice costituzionale sul suo terreno proprio, che è quello di garante delle norme della Costituzione, e non di garante interno delle norme comunitarie. A ognuno il suo mestiere!

E' vero che l'affermazione contenuta in queste sentenze riguarda i casi di contrasto fra norma interna e diritto comunitario *direttamente applicabile*. Sembrerebbe dunque lasciar fuori il caso in cui una norma interna appaia contrastante non già con una norma comunitaria puntualmente applicabile alla specie in luogo della prima, ma con un principio di diritto comunitario: si abbia cioè una norma interna "anticomunitaria", ma non una norma comunitaria suscettibile di essere direttamente applicata alla specie in luogo della norma interna. In questo caso la questione di compatibilità fra norma interna e diritto comunitario sembrerebbe potersi prospettare ancora come questione di costituzionalità.

E infatti casi di questo genere sono stati decisi talvolta dalla Corte costituzionale, anche in giudizi incidentali, vuoi nel merito, escludendo in concreto il contrasto (ad es. ordinanza n. 267 del 1999), vuoi, più frequentemente, rimettendo gli atti al giudice *a quo* perché fosse esso ad

adire la Corte di giustizia per provocare una "interpretazione certa ed affidabile" del diritto comunitario, che potesse rendere rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità (ordinanze n. 536 del 1995, n. 319 del 1996, n. 108 e n. 109 del 1998).

Tuttavia, anche in questa ipotesi, l'allontanamento dalla dottrina della sentenza Granital è più apparente che reale. Ove, infatti, il giudice comune, che dubiti della conformità della norma interna ad una norma comunitaria non direttamente applicabile, si rivolga alla Corte di giustizia ponendo una questione pregiudiziale, e la decisione della Corte di giustizia sia tale da comportare l'obbligo per il giudice di non applicare la norma interna, in quanto contrastante effettivamente col diritto comunitario, la pronuncia della Corte europea vale essa stessa come diritto comunitario direttamente applicabile (come affermazione in concreto del primato del diritto comunitario). Si riprodurrebbe dunque la situazione nella quale il giudice comune è tenuto a negare applicazione alla norma interna "anticomunitaria", senza bisogno di sollevare la questione di costituzionalità, che risulterebbe perciò inammissibile. Ciò è stato affermato espressamente dalla nostra Corte (sentenze n.113 del 1985, n. 389 del 1989).

Questo spiega forse perché le questioni che la Corte ha rinviato al giudice comune, perché esso si munisse della "interpretazione certa e affidabile" del diritto comunitario rivolgendosi alla Corte di giustizia, non sono, a tutt'oggi, tornate all'esame della Corte costituzionale: la quale, peraltro, se mai esse tornassero, non si vede cosa potrebbe fare d'altro, se non prendere atto della decisione della Corte di giustizia e dichiarare inammissibile la questione, perché sarebbe il giudice comune, a quel punto, a dover decidere direttamente il caso negando, se del caso,

applicazione alla norma interna ritenuta in contrasto col diritto comunitario. Il passaggio attraverso la Corte costituzionale si potrebbe rivelare dunque in ogni caso superfluo.

Ancora una volta viene in evidenza il discrimine del parametro: se si tratta di interpretare e applicare, non le norme della Costituzione, ma quelle del diritto comunitario, la sede propria non è la Corte costituzionale, ma la Corte di giustizia: come è detto nell'ordinanza n. 536 del 1995, "non compete....a questa Corte fornire l'interpretazione della normativa comunitaria che non risulti di per sé di 'chiara evidenza'..., né tanto meno le spetta risolvere i contrasti interpretativi insorti...in ordine a tale normativa, essendone demandata alla Corte di giustizia delle Comunità europee la interpretazione con forza vincolante per tutti gli Stati membri".

4. La costituzionalità di una legge italiana può dipendere dalla sua conformità a norme comunitarie anche indipendentemente dal raccordo costituito dall'art. 11 della Costituzione e dall'impostazione che si dia ai rapporti fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario. Ciò accade quando tale conformità integri una condizione richiesta, per la legittimità della legge, da un'altra norma costituzionale. Tipico è il caso in cui una legge del Parlamento deleghi il Governo ad emanare norme legislative in una data materia, stabilendo fra i principi e criteri direttivi della delega, cui deve attenersi il Governo, quello della necessaria conformità della disciplina al contenuto di norme comunitarie. Questo è quanto avviene, assai di frequente e anzi abitualmente, quando, per l'attuazione in via legislativa di direttive comunitarie, si adotta la tecnica della delegazione legislativa. In questa ipotesi le norme comunitarie dovrebbero fungere da "norme interposte" nel giudizio di legittimità costituzionale della legge

delegata. Se questa contrasta con la norma comunitaria, viola indirettamente l'art. 76 della Costituzione, che prescrive le condizioni alle quali la funzione legislativa può essere delegata al Governo<sup>1</sup>.

Nelle ipotesi di cui stiamo parlando, in cui la questione di costituzionalità è sollevata in riferimento ad un vincolo costituzionale (come quello dell'art. 76) che si sostanzia, nel caso concreto, nell'osservanza di obblighi derivanti dal diritto comunitario, e dunque nell'osservanza di norme comunitarie, apparentemente la Corte costituzionale non potrebbe sfuggire alla necessità di applicare, e dunque di interpretare, la norma comunitaria; e, se l'interpretazione non è evidente, alla necessità di investire la Corte di giustizia della questione interpretativa (come ammesso in via di principio nella sentenza n. 168 del 1991, poi smentita dalla ordinanza n. 536 del 1995).

Tuttavia la Corte - dopo l'ammissione fatta in via di principio nel 1991 - è finora sfuggita a questa ultima conseguenza, ragionando nel modo seguente: se c'è contrasto della legge (anche delegata) interna con la norma comunitaria direttamente applicabile, la prima non può essere applicata dal giudice, e dunque la stessa questione di costituzionalità per violazione dei criteri della delega non ha rilevanza (così la stessa sentenza n. 168 del 1991), mentre il compito di richiedere alla Corte di giustizia l'interpretazione della norma comunitaria spetta al giudice comune e non alla stessa Corte costituzionale (ordinanza n. 536 del 1995). E' da notare

---

<sup>1</sup> A seguito della modifica recata al titolo V, parte II, della Costituzione, dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117, primo comma, stabilisce ora espressamente che la potestà legislativa statale e regionale si esercita nel rispetto "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Si potrebbe dunque ritenere che, oggi, la "conformità comunitaria" costituisca in ogni caso una condizione di legittimità costituzionale di tutte le leggi italiane, ai sensi appunto dell'art. 117. La Corte costituzionale non ha ancora avuto modo di pronunciarsi in argomento: ci si domanda se questa innovazione costituzionale, la quale peraltro - almeno per quanto riguarda il rispetto degli obblighi comunitari - non sembrerebbe avere inteso sostanzialmente alterare il quadro dei vincoli preesistenti,

che in tal modo quest'ultima finisce per sottrarsi alla decisione di una questione vera e propria di costituzionalità, quale è quella relativa al rispetto da parte del legislatore delegato dei limiti della delega: ma ancora una volta la Corte mostra di voler prendere atto che il "giudice naturale" dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto comunitario è la Corte di giustizia.

5. Resta dunque una sola ipotesi nella quale la Corte sembra ritenere di propria competenza decidere sul contrasto della norma legislativa interna con il diritto comunitario: è l'ipotesi in cui la legge italiana, statale o regionale, viene impugnata in via diretta, rispettivamente dalla Regione o dal Governo nazionale. In questi casi, come è noto, la Corte ha ritenuto che possa essere dedotta davanti ad essa anche una questione di contrasto con il diritto comunitario, al fine di espungere dall'ordinamento disposizioni legislative contrastanti con gli obblighi derivanti dall'adesione ai Trattati europei, così assicurando la certezza del diritto (sentenze n. 384 del 1994, n. 94 del 1995).

L'applicazione di questi principi ha riguardato, finora, solo casi di impugnazione di leggi regionali: probabilmente anche perché, nel nostro sistema, le Regioni potevano far valere, in sede di impugnazione delle leggi statali, solo motivi attinenti alla lesione della loro autonomia, e dunque la violazione di obblighi comunitari poteva essere dedotta solo in quanto essa ridondasse in lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni<sup>2</sup>.

---

possa portare a modificare l'impostazione seguita quando il raccordo costituzionale con l'ordinamento comunitario risultava solo dall'art. 11.

<sup>2</sup> Per quanto riguarda l'impugnazione delle leggi regionali, la recente riforma costituzionale (legge cost. n. 3 del 2001) ha soppresso la forma, prima vigente, di controllo e di impugnazione preventiva della legge regionale: ai sensi del nuovo art. 127 della Costituzione, ora il Governo può solo impugnare davanti

In ogni caso, se restano ipotesi in cui la Corte costituzionale è chiamata a decidere, nel merito, sulla conformità di leggi italiane al diritto comunitario (in quanto tale conformità condiziona la legittimità costituzionale delle leggi stesse), si pone, ove l'interpretazione della norma comunitaria sia dubbia, il problema di munirsi di una interpretazione "certa e affidabile" di tale norma, attraverso una pronuncia della Corte di giustizia.

E' difficile, infatti, sfuggire alla seguente alternativa: o la Corte costituzionale declina la propria competenza a decidere siffatte questioni, lasciando che la conformità comunitaria delle leggi italiane sia rimessa esclusivamente al meccanismo del primato del diritto comunitario, affidato ai giudici comuni sotto il controllo della Corte di giustizia; ovvero la Corte costituzionale, sia pure solo in talune ipotesi (come quella del giudizio in via principale), decide questioni del genere, e allora non si può negare che l'ultima parola sulla interpretazione della norma comunitaria debba spettare alla Corte di giustizia, anche attraverso il meccanismo della pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato.

6. Sul piano strettamente costituzionale, e del giudizio costituzionale, resta da accennare a tre profili problematici: due, almeno finora, di portata prevalentemente teorica, un terzo di valore anche attuale e pratico.

Il primo profilo è quello derivante dal cosiddetto "controlimite" che, come ho ricordato, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è

---

alla Corte le leggi regionali entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Si tratterà di vedere se, alla luce di questa innovazione costituzionale, sarà confermata la tradizionale giurisprudenza, la quale ammetteva che il Governo, in sede di impugnazione, potesse addurre qualsiasi motivo di illegittimità della legge regionale, ivi compreso il contrasto con il diritto comunitario, e riteneva invece che la Regione, impugnando la legge statale, potesse far valere solo motivi attinenti alla tutela della propria sfera di attribuzioni.

riservata di far valere per l'ipotesi in cui una norma del diritto comunitario risultasse in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano, o con il nucleo essenziale dei diritti inalienabili da esso garantiti. Di fatto, il problema, presumibilmente, potrebbe porsi solo con riguardo ai diritti fondamentali: non è facile infatti immaginare quale altro "principio supremo" potrebbe essere in gioco, a meno di pensare all'esistenza di un eventuale (e problematico) nucleo irrinunciabile di sovranità insuscettibile di essere ceduto ai sensi dell'art. 11 della Costituzione (ma che porrebbe allora un problema non risolvibile nemmeno con il procedimento di revisione costituzionale, il quale incontra, secondo quanto ritenuto dalla Corte – sentenza n.1146 del 1988 – il limite, appunto, dei principi supremi).

Quanto ai diritti, l'esistenza di principi largamente comuni al diritto costituzionale degli Stati membri e dell'Unione, risultanti anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e di quella di Strasburgo, e da ultimo attestati, sia pure, per ora, senza una chiara efficacia giuridica, dalla carta dei diritti dell'Unione proclamata a Nizza, rende poco probabili conflitti insolubili, tali da mettere addirittura in questione la validità dell'adesione dell'Italia ai Trattati. E' significativo il fatto che, nell'unico caso in cui la Corte italiana ha ipotizzato l'azionabilità del "controlimite" (sentenza n. 232 del 1989), essa si sia limitata all'affermazione di principio, ma in concreto non abbia ravvisato le condizioni per pervenire ad una pronunzia di merito.

Vero è, d'altra parte, che l'accrescersi delle competenze e degli interventi degli organi comunitari in settori tradizionalmente riservati agli Stati membri, e in cui sono coinvolti delicati profili di tutela dei diritti, come la giustizia o l'ordine pubblico, potrebbero in futuro rendere più



attuale di quanto oggi non appaia l'ipotesi dell'incidenza di norme comunitarie su diritti fondamentali, non solo in materia economica, e conseguentemente la possibilità di contrasti di giurisprudenza fra le varie Corti in tema di limiti e garanzie di tali diritti.

7. Il secondo profilo problematico, finora del tutto teorico, attiene all'eventualità che vengano in discussione in concreto i limiti del trasferimento di sovranità attuato a favore dell'Unione ad opera dei Trattati. Se cioè fosse controverso, in concreto, se una certa materia o un certo oggetto, su cui intervengono gli organi dell'Unione (ma che potrebbe, in ipotesi, essere rivendicato alla competenza dello Stato membro), appartenga o non appartenga alla sfera demandata ad essi dai Trattati, si potrebbero avere dei conflitti di interpretazione, e si porrebbe il quesito di chi abbia l'ultima parola in proposito: se cioè l'organo di giustizia dell'Unione, secondo la logica federale, ovvero gli organi di garanzia delle Costituzioni degli Stati membri, chiamati a vegliare anche sui limiti della cessione di sovranità effettuata (e la cui pronuncia, però, non potrebbe avere effetti al di là del singolo Stato membro). Si tratterebbe infatti, da un lato, di un problema di interpretazione dei Trattati, e dunque di diritto comunitario per eccellenza; dall'altro lato di un problema di interpretazione degli atti - le leggi di esecuzione dei Trattati - da cui deriva, nell'ordinamento interno, la cessione di sovranità che fonda il primato del diritto comunitario, e dunque di un problema di definizione dei limiti in cui tale cessione è avvenuta. Un conflitto di questo genere, per ora fortunatamente prospettabile solo in via teorica, sarebbe insolubile in un contesto in cui permangono diverse le premesse generali da cui parte la giurisprudenza delle due Corti.

8. Il terzo e ultimo profilo, come ho accennato, ha invece un'incidenza più pratica. Nella casistica giurisprudenziale più recente vanno aumentando i casi in cui una legge italiana è contestata o messa in dubbio, davanti alle giurisdizioni comuni, sotto un duplice profilo: sia, cioè, in quanto contrastante, in ipotesi, con norme della Costituzione (per esempio in materia di diritti), sia in quanto ritenuta in contrasto con il diritto comunitario. Il giudice comune, in queste ipotesi, ha davanti a sé aperte, contemporaneamente, due strade: quella della eccezione di costituzionalità, per far valere il primo ordine di dubbi; quella della questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia, per far valere il secondo ordine di dubbi (ove, naturalmente, il giudice non ritenga di potere già risolvere da sé questi ultimi). *Quid juris*, se entrambi gli ordini di dubbi sono sollevati, rispettivamente davanti alla giurisdizione costituzionale e a quella comunitaria, dallo stesso o da diversi giudici?

Di per sé, naturalmente, nulla vieta che ciascuna Corte proceda alla risoluzione della questione davanti ad essa sollevata, indipendentemente dall'altra questione e dalla sorte della medesima. Tuttavia nella nostra giurisprudenza si è posto il problema di come procedere, quando la Corte era informata dell'esistenza contemporanea della questione pregiudiziale posta davanti alla Corte di giustizia. In un caso recente, addirittura, lo stesso giudice aveva, con un unico atto, sollevato sia la questione di costituzionalità, sia la pregiudiziale di interpretazione ai sensi dell'art. 234 del Trattato (e la prima questione è stata dichiarata, per questa ragione, inammissibile: ordinanza n. 85 del 2002).

In queste ipotesi, come è evidente - a differenza delle ipotesi, prima esaminate, in cui la questione di costituzionalità coincide nella sostanza

con quella di contrasto col diritto comunitario - la prima questione è concettualmente del tutto indipendente dalla seconda. Tuttavia la Corte costituzionale può ritenere inopportuno decidere senz'altro una questione di costituzionalità su una legge che potrebbe a posteriori, a seguito del giudizio della Corte di giustizia, rivelarsi inapplicabile per il prevalere del diritto comunitario, e quindi può differire il giudizio in attesa dell'esito di quello pendente a Lussemburgo; oppure, viceversa, può ritenere opportuno risolvere senz'altro la questione di costituzionalità che, se accolta, con l'annullamento della legge, renderebbe definitivamente privo di oggetto il dubbio dei giudici sul contrasto con le norme comunitarie. In pratica, è più probabile che la Corte segua la prima strada, quando reputi che la questione di costituzionalità abbia scarso rilievo e scarsa autonomia rispetto alla questione comunitaria (per esempio quando siano invocati come parametri principi costituzionali largamente interferenti o sovrapposti rispetto a principi specifici dei Trattati, come quelli di libera circolazione o di libera prestazione dei servizi); è più probabile che, viceversa, segua la seconda strada quando ritenga di trovarsi di fronte ad una questione rilevante di diritto costituzionale interno, autonoma anche sostanzialmente da quella di diritto comunitario<sup>3</sup>.

E' ipotizzabile che anche la Corte di giustizia si ponga, specularmente, analoghi problemi di opportunità?

---

<sup>3</sup> Il problema si potrebbe porre in modo ancora diverso (ed essere foriero di eventuali contrasti di giurisprudenza). Se la questione di costituzionalità e quella di diritto comunitario venissero a coincidere nel loro contenuto in quanto la seconda questione fosse sollevata, su una legge interna operante in materia comunitaria, in riferimento non già a norme comunitarie specifiche, ma a principi generali del diritto comunitario che sono anche principi costituzionali (si pensi per esempio all'eguaglianza).

**CORTE COSTITUZIONALE****Proporzionalità e ragionevolezza**

[PROF. CARLO MEZZANOTTE]

Corte costituzionale, 25.30 ottobre 2003

La mia esposizione si atterrà ad alcune notazioni preliminari sulle nozioni di proporzionalità e ragionevolezza nel sistema costituzionale italiano e sulla loro attitudine ad essere impiegate nei bilanciamenti che la giurisprudenza costituzionale opera in materia di diritti fondamentali.

Il principio di proporzionalità non coincide con quello di ragionevolezza anche se nella prassi è ormai incorporato in questa. Ma, all'interno del canone di ragionevolezza la proporzionalità agisce con caratteristiche proprie che ne tradiscono la differente origine storica e la diversa funzione.

Il principio di proporzionalità nasce agli albori dello Stato di diritto. E' soprattutto in Germania che la dottrina pubblicistica elabora il principio della *Verhältnismässigkeit* il quale è destinato a fornire quasi tutti i materiali per la costruzione di una teoria generale dei limiti al potere pubblico, teoria che non può dirsi autenticamente liberale, quanto liberal-autoritaria. Il contesto storico è segnato da gerarchie sociali molto solide; è incontrastata la legittimazione dello Stato, al quale si chiede soltanto di non agire in maniera sproporzionata rispetto ai fini pubblici perseguiti. *Die Polizei soll nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen*: è a partire da questa massima che si snodano nel diritto pubblico le diverse teorie dei limiti all'attività dell'esecutivo monarchico. Congruità e adeguatezza rispetto al fine, coerenza e non contraddittorietà, logicità e, in una parola, razionalità dell'azione dei pubblici poteri sono in effetti istanze che promanano tutte dal comune ceppo del principio di proporzionalità. Sono figure che sopravvivono alla loro origine e sono tuttora utilizzate nel sindacato di ragionevolezza delle leggi, ma riproducono schemi concettuali che non sono peculiari dello Stato costituzionale ma si perpetuano in questo dallo Stato di diritto. Lo Stato costituzionale, del resto, anche nelle elaborazioni più moderne, non è mai negazione dello Stato di diritto, ma superamento, nel senso filosofico di *Aufhebung*, che è insieme annullamento, incorporazione, superamento.

Non è un caso che il principio di proporzionalità si sia sviluppato in Germania e consolidato nel diritto pubblico tedesco senza intaccare le basi teoriche del principio monarchico, che si dispone ad assumere la nuova, più moderna forma del principio dello Stato persona, il quale costituirà, nel tempo, l'asse centrale intorno al quale ruota l'intera dottrina del diritto pubblico tedesco. Nessuna teoria giuridica poteva prescindere, qualunque fosse il tema trattato, neppure quando si ragionava di diritti di libertà.

Semplici situazioni di fatto, effetti riflessi dell'autolimitazione del potere statale che è in sé potenzialmente illimitato, originaria auto-obbligazione dello Stato (dovere di rispettare i diritti dei sudditi che lo Stato assume nei confronti di sé medesimo nel suo costituirsi): sono tutte concezioni, queste, che mettono capo all'idea centrale che i diritti di libertà non siano che epifenomeno dell'altrimenti incondizionato determinarsi del potere statale e che solo a partire dalla persona statale sia possibile costruire una teoria della libertà giuridica come limitazione del potere.

Il principio di proporzionalità, dunque, non poneva in discussione il fine perseguito dal potere pubblico, anche se tale principio era prevalentemente orientato alla salvaguardia dei valori chiave di quell'età: sicurezza e proprietà, che, come già era chiaro ai filosofi politici inglesi, costituirà la base sulla quale si modelleranno tutti gli altri diritti.

\* \* \*

E' la ragionevolezza il canone generale che nel sistema costituzionale italiano è posto a presidio della coesistenza di principi diversi e disomogenei e alla commisurazione dei singoli diritti all'intero spettro degli interessi e valori costituzionali. Il contesto nel quale si determina in Italia il primato del canone di ragionevolezza coincide con l'allargamento delle basi sociali dello Stato, con l'avvento dei partiti di massa portatori di visioni del mondo diverse e sotto più profili antagonistiche e di una Costituzione "lunga", che a ciascuna di tali visioni conferisce sostegno e legittimazione. Compito specifico della Corte costituzionale è quello di concorrere alla progressiva formazione di un diritto costituzionale unitario che tragga origine da forme di pluralismo di tipo accentuatamente conflittuale. Non però lo svelamento di ontologiche unità, che il principio dello Stato-persona evocava, ma

l'unificazione di soggettività diverse attraverso un incessante percorso politico-costituzionale che non può conoscere altro punto d'arrivo che lo stesso metodo dell'unificazione: il metodo della ragionevolezza.

La Corte costituzionale italiana è giunta oggi alla matura consapevolezza del suo ruolo, ma la sua giurisprudenza ha dovuto attraversare una lunga fase di conquista di una piena legittimazione che le consentisse di attendere a quel permanente compito di unificazione politico-costituzionale al quale è chiamata. L'occasione storica che favorì la conquista di legittimazione fu il sopravvivere della legislazione anteriore alla entrata in vigore della Costituzione del 1948; legislazione che era espressione di un sistema di valori autoritario, illiberale e non democratico. Contro le norme della legislazione anteriore nessun bilanciamento era richiesto: ciascun principio della Costituzione repubblicana poteva dispiegarsi in tutta la sua forza senza doversi misurare con altri principi di pari rango in contese che ne avrebbero fatalmente ridotto la cogenza. La Costituzione, grazie alla sua funzione invalidante, che consentiva, attraverso l'opera della Corte costituzionale, di porre fine alla intollerabile sopravvivenza della legislazione anteriore, poteva mantenere attratte alla sua sfera aspettative tra loro diverse e in quel frangente storico inconciliabili. E per questa via la Corte mostrava di saper unificare attorno a valori largamente condivisi un modello costituzionale che, sul piano ideologico, era accentuatamente pluralistico.

L'altra importante operazione compiuta dalla Corte fin dalla sua prima sentenza è stata la equiparazione, quanto a forza prescrittiva, di tutti gli enunciati costituzionali, anche di quelli che nella elaborazione di alcuni costituzionalisti erano ritenuti di natura programmatica, se non addirittura proclamazioni filosofiche prive di qualunque valore giuridico.

L'irrompere nella giustizia costituzionale del canone di ragionevolezza e l'elevarsi della tecnica del bilanciamento a modulo operativo tipico è parallelo all'affermarsi nella teoria giuridica della nuova categoria dello Stato costituzionale, i diritti fondamentali, che soppiantano la vecchia categoria del diritto soggettivo, propria dello Stato legislativo. Quest'ultima evoca una misurabilità preventiva e definitiva di tutti i diritti nei loro reciproci rapporti ed allude a uno scenario costituzionale in cui il contenuto e la consistenza di ciascun diritto non richiedono operazioni di bilanciamento.

Per contro, i diritti fondamentali postulano un rovesciamento completo della prospettiva all'interno della quale era nato e si era consolidato in Europa il principio di proporzionalità, che, come si è visto, consentiva una ricostruzione dell'intero sistema giuridico a partire dal principio della legittimazione del potere statale. E' la persona, e l'insieme dei suoi diritti, che diviene base legittimante e al contempo centro del sistema giuridico. Il ruolo della giustizia costituzionale deve corrispondere all'istanza di rendere egualmente operanti tutti i diritti della persona. Dove prima era il binomio autorità-libertà a marcare il campo della giustizia costituzionale, sono ora i diversi diritti della persona, di differente natura e potenzialmente confliggenti tra loro a segnare l'azione della Corte costituzionale e ad imporre un continuo bilanciamento, illuminato dalla ragionevolezza come criterio generale di unificazione del sistema.

Nessun diritto, nel nostro sistema pluralistico, può oggi pretendere di essere il dominatore assoluto e di sottrarsi perciò alla ragionevole commisurazione e al bilanciamento con altri beni costituzionali. Ed è all'interno di questo schema, in cui l'autorità statale è soltanto una parte tra le parti del pluralismo, che il principio di proporzionalità, pur non avendo completamente dismesso la primitiva funzione di limitazione degli arbitri del potere, assume la nuova funzione di consentire un bilanciamento equo tra i diritti fondamentali di cui sono portatori i singoli e i gruppi.

Incontro con la Corte di giustizia delle Comunità Europee

Roma, Palazzo Spada

14 luglio 2003

Intervento del prof. Valerio Onida

1. Il mio breve intervento vuole offrire solo qualche sintetica riflessione sul rapporto fra giurisprudenza costituzionale e diritto comunitario.

2. La Corte costituzionale – nel quadro degli organi *lato sensu* giurisdizionali operanti in Italia – si trova in una posizione particolare.

Essa non è, per lo più, giudice di controversie concrete, ma giudice della legge, cioè decide questioni di compatibilità fra norme legislative e norme costituzionali, promosse vuoi in via incidentale, vuoi in via diretta nei rapporti fra Stato e Regioni. Perciò non ha occasione di applicare direttamente il diritto comunitario, come accade invece per la generalità degli organi nazionali di giurisdizione .

La Corte costituzionale decide, bensì, conflitti concreti di attribuzione, fra poteri dello Stato e fra Stato e Regioni, ma si tratta di controversie nelle quali è assai poco probabile che venga in considerazione il diritto europeo, il quale, di massima, è indifferente rispetto al modo in cui le attribuzioni sono ripartite fra Stato ed enti territoriali, e ancor più fra diversi poteri dello Stato.

3. Il problema di fronte al quale, da sempre, si trova la Corte costituzionale è quello del rapporto fra questioni di costituzionalità delle leggi e problemi di



compatibilità del diritto legislativo interno con il diritto comunitario, primario e derivato.

Da molto tempo ormai, a partire dalla nota sentenza 170/84 (caso Granital), a questo problema è stata data una soluzione che ha evitato conflitti con la Corte di Giustizia europea.

La soluzione, come è noto, segue, in sintesi, le seguenti linee:

a) l'adesione dell'Italia ai Trattati europei, e i vincoli che ne derivano a carico del legislatore interno, delle pubbliche amministrazioni e degli organi della giurisdizione, ha fondamento costituzionale nell'art. 11 della Costituzione, che legittima le limitazioni di sovranità necessarie per dar vita a ordinamenti sovranazionali, quale è quello dell'Unione europea.

b) In forza di questo fondamento costituzionale e di questa adesione, l'ordinamento comunitario opera direttamente nei confronti di tutti i soggetti nazionali con le proprie caratteristiche, fra cui il primato del diritto comunitario sul diritto interno e l'efficacia diretta del diritto comunitario medesimo; ciò senza incontrare ostacolo nel diritto interno legislativo né costituzionale, salvo il solo caso teorico in cui dovesse verificarsi un contrasto con i principi supremi del diritto costituzionale italiano o con il contenuto essenziale dei diritti inviolabili garantiti dalla Costituzione. Caso teorico, perché anche a seguito del riconoscimento, da parte della Corte di giustizia, dei principi comuni del diritto costituzionale degli Stati membri come principi del diritto comunitario, e del riconoscimento alle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del valore, a loro volta, di principi del diritto comunitario, nonché fra poco, presumibilmente, con la prevista costituzionalizzazione della Carta europea dei diritti, che a sua volta ha assunto a proprio contenuto norme corrispondenti, appare improbabile l'ipotesi che una misura concreta adottata dalle istituzioni europee possa essere ritenuta, da un lato, legittima e valida secondo il diritto comunitario, e contrastante, dall'altro lato, con i principi supremi del diritto costituzionale italiano.

Potranno verificarsi specifici contrasti di giurisprudenza, su aspetti particolari, ma in definitiva è più che probabile una convergenza di giurisprudenze. Allo stesso modo, benché finora alle norme della Convenzione europea dei diritti la nostra Corte non abbia riconosciuto rango di norme costituzionali, ma solo quello di norme legislative ordinarie, di fatto la Corte costituzionale tiene conto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ed è perciò alquanto improbabile che una legge nazionale sia ritenuta in contrasto con la Convenzione, ma non in contrasto con la Costituzione, che garantisce gli stessi diritti protetti dalla Convenzione.

c) I dubbi di compatibilità delle leggi italiane col diritto comunitario non devono e non possono essere sottoposti dai giudici alla Corte costituzionale come questioni di costituzionalità, ma devono essere risolti direttamente dai giudici dando prevalenza alle norme comunitarie direttamente applicabili. La questione di costituzionalità fondata su tali dubbi è ritenuta dalla Corte inammissibile.

d) I dubbi sulla portata e sulla interpretazione delle norme comunitarie, che condizionano l'applicabilità delle norme interne eventualmente confliggenti, devono essere sottoposti alla Corte di giustizia, con la pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 del Trattato, non dalla Corte costituzionale ma dal giudice comune, poiché l'applicabilità della legge è condizione per poter sollevare nei confronti di essa questione di costituzionalità.

In questo modo la Corte costituzionale evita per lo più di occuparsi dei problemi di compatibilità fra norme interne e norme comunitarie, e di applicare il diritto comunitario nei propri giudizi; ed evita altresì di utilizzare a sua volta la pregiudiziale di interpretazione del diritto comunitario ai sensi dell'art. 234 T.C.E., come giudice di unica o di ultima istanza.

4. In questo quadro non sembra che porti sostanziali novità la norma del nuovo art. 117, 1° comma, Cost., secondo cui la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto (fra l'altro) "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Tale norma, mentre potrebbe aprire prospettive nuove in ordine ai rapporti fra legislazione interna e diritto internazionale, per quanto riguarda i rapporti con l'ordinamento comunitario non sembra aggiungere nulla a ciò che già derivava dalla "costituzionalizzazione", sulla base dell'art. 11, dei vincoli che lo Stato ha assunto con l'adesione ai Trattati europei e con le cessioni di sovranità a favore delle istituzioni comunitarie.

Di per sé, quindi, questa norma costituzionale non dovrebbe recare conseguenze per quanto attiene alla configurazione dei rapporti fra leggi interne e diritto comunitario. Non certo, in ogni caso, nel senso di trasformare automaticamente ogni questione di compatibilità della legge nazionale (o regionale) con il diritto comunitario in questione di costituzionalità da proporre davanti alla Corte costituzionale: il che farebbe fare un antistorico passo indietro rispetto al traguardo raggiunto con la sentenza n. 170/84 (Granital) e con le successive decisioni.

5. Già prima della riforma del Titolo V la Corte costituzionale aveva ritenuto però di potersi occupare di problemi di compatibilità delle leggi regionali con il diritto comunitario, in occasione della impugnazione diretta delle leggi medesime ad opera del Governo. La Corte ha ritenuto che tale tipo di questione sia ammissibile, quando proposta in via diretta, in quanto tendente ad espungere dall'ordinamento leggi contrastanti con gli obblighi comunitari, assicurando così la certezza del diritto.

Di per sé la stessa *ratio* dovrebbe valere anche nel caso di impugnazione diretta di una legge statale ad opera di una Regione. Ma vi è da considerare che, nell'assetto precedente alla riforma del Titolo V, mentre lo Stato poteva impugnare le leggi regionali per qualsiasi profilo di incostituzionalità (compresa quindi la violazione degli obblighi comunitari), le Regioni potevano invece impugnare le leggi statali solo per motivi attinenti alla lesione della propria autonomia.

Si è discusso se, da questo punto di vista, sia cambiato qualcosa con la riforma del Titolo V, e in particolare dell'art. 127 Cost., o nel senso di non ammettere più

l'impugnazione statale della legge regionale per motivi diversi dall'eccesso di competenza in senso stretto, o nel senso, contrario, di ammettere le Regioni a far valere nei confronti delle leggi statali anche vizi diversi dalla lesione della competenza regionale, e così vizi di contrasto con gli obblighi comunitari.

La giurisprudenza della Corte si va orientando peraltro nel senso di ritenere ancora valida, sulla base del nuovo art. 127 Cost., l'impostazione precedente, che trattava in termini asimmetrici l'impugnazione delle leggi statali e di quelle regionali.

Pertanto l'impugnazione di leggi per contrasto col diritto comunitario potrà riguardare essenzialmente le leggi regionali, e quelle statali nel solo caso in cui la violazione del diritto comunitario ridondi in una lesione dell'autonomia o dello *status* della Regione: ciò che non si verifica di frequente, dato che il diritto comunitario è di regola indifferente all'assetto interno delle competenze (qualcosa, forse, potrebbe cambiare su questo punto con la nuova futura Costituzione europea).

In ogni caso, se la Corte costituzionale è investita di siffatte questioni, essa decide utilizzando il diritto comunitario come parametro. Onde, se dovesse sorgere un dubbio sulla portata della norma comunitaria, con la quale quella interna viene ritenuta contrastante, sarebbe difficile per la Corte costituzionale rifiutare di sollevare la pregiudiziale di interpretazione davanti alla Corte di giustizia, per fornirsi di una interpretazione "certa e affidabile" della norma comunitaria, poiché non vi sarebbe nessun giudice *a quo* sul quale trasferire tale obbligo.

6. Resta aperto il problema di come procedere quando il contrasto della norma legislativa interna appaia non già nei confronti di una norma comunitaria direttamente applicabile, a sua volta idonea a fornire la *regula juris* per il caso concreto (poiché allora il contrasto si risolve con la applicazione di quest'ultima, e la "disapplicazione" (o non applicazione) della norma interna, da parte del giudice comune), ma nei confronti di principi del diritto comunitario.

Ci si domanda cioè se, in questo caso, il giudice possa o debba risolvere da sé il contrasto, negando applicazione alla legge interna, non perché utilizza in sua vece

una norma comunitaria di diretta applicazione, ma solo perché la legge interna gli appare viziata dal conflitto con i principi del diritto comunitario.

Questa eventualità potrebbe presentarsi sempre più spesso nel futuro, a mano a mano che lo spazio in cui la legge interna opera nel quadro e in attuazione del diritto comunitario va aumentando.

Il problema sarebbe ancor più grave se il contrasto fosse denunciato nei riguardi di principi comunitari di contenuto sostanzialmente corrispondente ai principi costituzionali, come per esempio potrebbe accadere se si trattasse di contrasto con i diritti fondamentali.

In questa ipotesi, se si ammette che il giudice possa disapplicare la legge nazionale perché la ritiene in contrasto con i principi comunitari in tema di diritti, senza sollevare questione di costituzionalità, si verificherebbe un paradosso: il giudice, al quale il nostro ordinamento preclude sia l'applicazione sia la disapplicazione della legge sospetta di incostituzionalità, obbligandolo a investire della questione, in via incidentale, la Corte costituzionale, potrebbe invece, in alternativa, e sostanzialmente per gli stessi motivi, disapplicare direttamente la legge per contrasto con i principi comunitari.

La questione non è teorica. Nella giurisprudenza comune è dato già di rinvenire alcune pronunce di giudici di merito che ragionano così nei riguardi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: la Convenzione, in quanto richiamata dai Trattati, è diritto comunitario (e ciò varrà ancor più una volta costituzionalizzata la Carta dei diritti, e una volta realizzata l'adesione formale dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti, come previsto dall'art. 7, paragrafo 2, del progetto di trattato costituzionale); il diritto comunitario prevale sul diritto interno, e il giudice è abilitato e tenuto ad applicarlo, disapplicando la legge interna contrastante. *Ergo*, il giudice può direttamente disapplicare la legge italiana che contrasta con la Convenzione europea.

Dato il carattere generale e di principio proprio di molte norme della Convenzione, non è chi non veda come questo modo di ragionare conduca ad

instaurare un nuovo sistema, parallelo, di sindacato di costituzionalità sulle leggi, realizzabile in modo diffuso dai giudici comuni.

Ma ciò porrebbe sostanzialmente nel nulla il principio del nostro ordinamento, secondo cui sono accentrati nella Corte costituzionale il potere e il compito di privare di efficacia le leggi ordinarie in contrasto con la Costituzione: principio a cui non sarebbe implausibile attribuire la portata di principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

7. Non è improbabile dunque che in futuro la nostra Corte costituzionale possa essere portata a ripensare alcuni aspetti della questione. Da un lato, forse, questo potrebbe avvenire riconoscendo esplicitamente valore costituzionale a norme, come quelle della Convenzione europea sui diritti, che sostanzialmente esplicano funzione analoga alle corrispondenti norme della Costituzione, e che potrebbero agevolmente essere ritenute parte di quel diritto internazionale generalmente riconosciuto, cui il nostro ordinamento si adatta automaticamente ai sensi dell'art. 10 Cost., o comunque di quegli obblighi internazionali che il legislatore ordinario, anche statale, è vincolato a rispettare in forza del nuovo art. 117, 1° comma, Cost.

Dall'altro lato, si potrebbero porre nuovi interrogativi sulla portata del poterdovere dei giudici comuni di negare direttamente applicazione alle leggi contrastanti col diritto comunitario, limitandolo al caso di conflitto con norme comunitarie direttamente applicabili, e non estendendolo al caso, diverso, del contrasto ipotizzato con principi del diritto comunitario: in conformità, d'altronde, a ciò che prevede il nuovo art. 52, paragrafo 5, della Carta europea dei diritti, come formulato nella II parte del progetto di Costituzione europea, secondo cui le previsioni della Carta contenenti principi sono giustiziabili solo ai fini dell'interpretazione degli atti legislativi ed esecutivi dell'Unione e ai fini della decisione sulla loro legittimità (rimessa, quest'ultima, alla Corte di giustizia).

Mentre, infatti, il conflitto fra norme interne e norme comunitarie di diretta applicazione può essere risolto in termini di separazione dei due ordinamenti,

applicando la norma comunitaria e conseguentemente negando applicazione alla norma interna incompatibile, il conflitto della norma interna con principi sanciti nella Costituzione e insieme nel diritto comunitario (come quelli in tema di diritti fondamentali) non può essere risolto se non attraverso un espresso sindacato di legittimità sull'atto legislativo ordinario: e questo, nel sistema vigente, spetta, per quanto riguarda gli atti di legislazione ordinaria, statale o regionale, alla Corte costituzionale, essendo precluso al giudice comune sia applicare, sia direttamente disapplicare le norme legislative riguardo alle quali sorga il dubbio sulla loro compatibilità con norme di rango sovraordinato.

Resterebbe invece in ogni caso interamente in capo ai giudici comuni – così come essi debbono sempre interpretare le leggi in conformità alla Costituzione – il potere-dovere di interpretare le leggi, quando operano in campi coperti dal diritto comunitario, in conformità con quest'ultimo, come accertato in ultima analisi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, oltre che, in conformità alle norme della convenzione europea sui diritti, quali risultano dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Non potrebbero escludersi, nemmeno in un contesto siffatto, incertezze o contrasti di giurisprudenza in un campo delicato com'è quello della garanzia dei diritti fondamentali: ma si eviterebbero conseguenze eversive dei criteri cui il nostro costituente si è ispirato in tema di rapporto fra giurisdizioni comuni e giurisdizione costituzionale, oltre che foriere, in pratica, di imprevedibili sviluppi (o avventure) giurisprudenziali.