

Relazioni tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia

Bruxelles 25 maggio 2012

La Costituzione della Repubblica italiana si è aperta alle regole della vita di relazione internazionale con gli articoli 10 e 11. L'art. 10 è il parametro che ha stabilito un meccanismo di adattamento automatico alle norme, testualmente, «del diritto internazionale generalmente riconosciute» e solo per queste, secondo la lettura che ne è stata data fin dall'inizio dalla giurisprudenza e dalla prevalente dottrina, anche alla luce dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente. A queste norme internazionali è stato, dunque, attribuito, a livello interno, il primato sulle disposizioni nazionali, da sempre sancito dal diritto internazionale, in particolare dall'antico e consolidato principio che preclude agli Stati di giustificare le violazioni facendo valere una contrastante norma interna. L'art. 11, anch'esso collocato tra i principi fondamentali della Costituzione, sancisce, inoltre, l'accettazione delle «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento rivolto ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni», favorendo le organizzazioni internazionali create per realizzare tale obiettivo.

I trattati, invece, lasciati privi di un'espressa copertura costituzionale, per potere acquistare efficacia nell'ordinamento interno, richiedono, invece, una legge del Parlamento, comprensiva sia dell'autorizzazione alla ratifica, sia di un ordine di esecuzione. La conseguenza formale è stata che le norme convenzionali internazionali assumevano nel nostro ordinamento lo stesso rango della legge di adattamento, dunque di legge ordinaria. La conseguenza sostanziale era che, in forza del principio *lex posterior derogat legi priori*, era il tempo a determinare la prevalenza dell'una o dell'altra norma in caso di conflitto; in breve, a mettere nel nulla le norme di un trattato sottoscritto e ratificato poteva essere sufficiente una legge ordinaria, solo perché successiva a quella di adattamento. Il conflitto tra una norma interna ed una norma internazionale convenzionale, pertanto, non dava luogo ad una questione di legittimità costituzionale, ma di prevalenza di norme, di pari rango, posteriori nel tempo.

A questo problema, non da poco rispetto alle esigenze di una ordinata vita di relazioni del nostro Paese nella Comunità Internazionale, la giurisprudenza ha posto rimedi contingenti, ora con il criterio della specialità, ora con la variante della

“peculiarità”, in generale con il ricorso al criterio dell’interpretazione conforme utilizzato anche con una certa disinvoltura. In definitiva, si è riusciti, da parte dei giudici comuni e del giudice costituzionale, a dare di fatto la prevalenza nella maggior parte dei casi alle norme internazionali.

La riformulazione dell’art. 117, primo comma, Cost., realizzata dalla riforma costituzionale del 2001, introducendo la previsione che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», ha offerto copertura costituzionale anche alle disposizioni convenzionali; compresa la CEDU, che è il trattato più frequentemente interpretato ed applicato nelle nostre aule di giustizia. Il contrasto tra norma interna e norma internazionale convenzionale è pertanto oggi una questione di legittimità costituzionale rispetto all’art. 117, primo comma della Costituzione, di competenza della Corte costituzionale quando non sia sanabile in via interpretativa dal giudice comune.

Per il diritto dell’Unione europea, invece, al fine di rimediare alla criticità dovuta alla lacuna dell’art. 10 Cost. non erano sufficienti le vie d’uscita pragmatiche, anche perché l’incidenza del diritto comunitario nel nostro sistema giuridico era particolarmente intensa, sì che non si è potuto fare a meno di trovare un rimedio “sicuro”. Al riguardo c’è stato un lungo braccio di ferro tra Corte costituzionale e Corte di giustizia. Il contrasto con la Corte di Lussemburgo era iniziato con la sentenza n. 14 del 1964, Costa/ENEL ed era poi proseguito con la sentenza n. 98 del 1965, Acciaierie San Michele, sino ad essere attenuato, ma non risolto, dalle sentenze n. 183 del 1973, Frontini e n. 232 del 1975, Industrie Chimiche. Con queste due ultime decisioni il contrasto, almeno dal punto di vista sostanziale, sembrava, infatti, essere stato risolto, grazie all’avvenuto riconoscimento della prevalenza del diritto comunitario, conservando, tuttavia, alla Corte costituzionale il controllo dell’eventuale conflitto, costruito come questione di legittimità costituzionale rispetto all’art. 11. La Corte di giustizia, con la sentenza Simmenthal del 1978, oppose, invece, l’esigenza primaria di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto, evitando procedure che non consentissero tale immediatezza, compresa la questione di legittimità costituzionale demandata alla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale italiana alla fine comprese le ragioni del giudice comunitario, trovando una soluzione, almeno sul piano pratico, con la sentenza n. 170 del 1984, Granital.

Questa decisione ha disegnato due percorsi, entrambi fondati sull'art. 11 della Costituzione, definito il «sicuro fondamento» del rapporto tra norme interne e norme comunitarie. Il primo percorso ha individuato in quella norma una delega di competenze normative all'Unione europea, con la conseguenza che quando tali competenze sono esercitate in modo pieno, nel senso che l'atto non richiede alcun intervento ulteriore da parte di autorità nazionali ed è dunque provvisto di effetto diretto, l'ordinamento interno non è competente e dunque deve lasciare che il rapporto sia regolato immediatamente e per intero dalla norma comunitaria. In breve, il contrasto della norma interna con quella comunitaria non dà luogo ad una questione di legittimità costituzionale, ma di competenza dell'ordinamento comunitario, sì che la norma interna “non viene in rilievo” per la disciplina del caso e non può essere applicata dal giudice comune, il quale deve applicare la norma comunitaria in luogo di quella interna.

Il secondo percorso, invece, riguarda i giudizi principali di legittimità costituzionale (nei quali il giudice costituzionale è il solo giudice della controversia) e i conflitti con le norme comunitarie prive di effetto diretto. La questione di compatibilità comunitaria è in questa ipotesi una questione di legittimità costituzionale. In altri termini, la Corte costituzionale ha conservato a sé il compito di risolvere il conflitto, in quanto giudice al quale è riservata in via esclusiva la verifica della legittimità costituzionale delle leggi (nella specie la legge di adattamento ai trattati comunitari rispetto al parametro dell'art. 11).

Successivamente, la Corte costituzionale, in gran parte su input della Corte di giustizia, ha fatto alcune opportune precisazioni:

a) la sentenza della Corte di giustizia integra il significato e le possibilità applicative della norma comunitaria, vincolando il giudice nazionale all'interpretazione da essa fornita, sia in sede di rinvio pregiudiziale che in sede di procedura d'infrazione;

b) sono dotati di effetto diretto tutti gli atti vincolanti, ivi comprese le disposizioni delle direttive, che abbiano i requisiti di completezza individuati dalla giurisprudenza comunitaria a questo fine;

c) la questione di compatibilità comunitaria sollevata dinanzi al giudice comune ha la precedenza logica e giuridica rispetto alla questione di costituzionalità che pure fosse sollevata davanti a quel giudice, la prima investendo la stessa applicabilità della norma e dunque la rilevanza della questione di costituzionalità;

d) la verifica della compatibilità con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale e con la tutela interna dei diritti umani (controlimiti), della norma comunitaria in ipotesi applicabile in luogo della norma nazionale con essa confliggente, è di esclusiva competenza della Corte costituzionale.

A ciò si aggiunga un passaggio di grande rilievo, l'apertura della Corte Costituzionale, con l'ordinanza n.103 del 2008, al dialogo diretto e non più a distanza con la Corte di giustizia, a mezzo del rinvio pregiudiziale, dialogo che non può non giovare, specie in materia di tutela dei diritti fondamentali.

Sul rapporto tra norma interna e norma comunitaria, la costruzione della sentenza Granital ha pertanto fino ad oggi resistito.

La lettura dell'art. 11 Cost. come sicuro fondamento del rapporto tra diritto italiano e diritto comunitario ha resistito anche alla riforma costituzionale del 2001, che ha portato alla riformulazione dell'art. 117, primo comma. Più in generale, la riforma non ha mutato il quadro e la configurazione dei rapporti tra il nostro ordinamento e il diritto dell'Unione europea. L'art. 117, primo comma, nel sancire che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, ha portato ad una semplificazione del quadro esistente, mettendo in chiaro in primo luogo la copertura costituzionale, con la nuova norma, di tutti gli obblighi internazionali, ivi compresi quelli derivanti da norme internazionali convenzionali.

Si tratta di un riconoscimento esplicito del primato delle norme comunitarie, riconoscimento che conferma quello sancito dalla giurisprudenza costituzionale fondata sull'art. 11. Peraltro, ciò è rilevante soprattutto per il confronto con le norme comunitarie prive di effetto diretto, in quanto le norme interne conservano la loro rilevanza e sono sottoposte allo scrutinio di costituzionalità: ieri rispetto solo all'art. 11, oggi anche rispetto all'art. 117, primo comma. Nel confronto con le norme dell'Unione provviste di effetto diretto, viceversa, la norma interna incompatibile resta soggetta alla disapplicazione da parte del giudice comune, non essendoci alcuna questione di legittimità costituzionale, ma solo di competenza dell'ordinamento comunitario in luogo di quello nazionale.

Né risulta modificato il rapporto tra norme comunitarie e norme costituzionali, rispetto al quale il principio della prevalenza della norma dell'Unione incontra il solo limite dei principi strutturali dell'assetto costituzionale, nonché dei diritti fondamentali

della persona, limite fino ad oggi rimasto sulla carta. Ad esempio, sulla necessità di mantenere l'art. 11 come fondamento del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, la Corte, nella sentenza n. 227 del 24 giugno 2010, ha affermato che "Restano, infatti, ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al legislatore e alla relativa responsabilità internazionale dello Stato, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l'art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e sul piano processuale, per l'amministrazione e per i giudici. In particolare, quanto ad eventuali contrasti con la Costituzione, resta ferma la garanzia che, diversamente dalle norme internazionali convenzionali, l'esercizio dei poteri normativi delegati all'Unione europea trova un limite esclusivamente nei principi fondamentali dell'assetto costituzionale e nella maggior tutela dei diritti inalienabili della persona".

Resta da valutare quali implicazioni siano da collegare all'affermazione, più volte ribadita nella giurisprudenza costituzionale, che la norma comunitaria, sia o no provvista di effetto diretto, rimane una norma esterna al nostro ordinamento; e lo stesso vale anche, a maggior ragione, per la norma internazionale convenzionale. Non più in voga le vecchie teorie che coltivavano l'idea di una trasformazione delle norme esterne in norme interne, anzitutto il problema del loro rango all'interno dell'ordinamento nazionale, magari in una posizione intermedia tra Costituzione e legge ordinaria, non si pone. Anche a voler tacere dell'ambiguità di una simile costruzione, resta da chiedersi se sia del tutto chiara all'interprete, in particolare al giudice, la portata della norma esterna così posizionata; se inoltre sia coerente con l'idea incontestata che la norma esterna integra il contenuto del parametro costituzionale, integrandolo; e se, in definitiva, la formula della norma interposta riferito all'art. 117, primo comma ed alla norma esterna, non sia solo un luogo comune terminologico e possa essere correttamente assimilato al meccanismo della delega legislativa, per il quale la formula stessa dell'interposizione fu coniata.

La questione da molti posta è se lo scenario risultante dall'attuale giurisprudenza costituzionale sia in qualche modo mutato a seguito delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona nei trattati comunitari. La vera novità è costituita anzitutto dall'attribuzione formale alla Carta di Nizza dello stesso rango dei Trattati, anche se, in fatto, essa aveva comunque un valore sostanziale, alla luce di una ricchissima giurisprudenza quarantennale del giudice comunitario in materia di diritti fondamentali, in grandissima parte trasposta nella Carta. Inoltre, dalla possibilità, e sostanzialmente

dall'impegno, formalizzato nell'art. 6 del Trattato, a realizzare l'obiettivo dell'adesione dell'Unione alla CEDU.

Una parte minoritaria della giurisprudenza e soprattutto della dottrina, per un eccesso di entusiasmo ed una lettura troppo rapida dei testi, ha creduto che l'adesione fosse cosa fatta con l'entrata in vigore della riforma di Lisbona dei due trattati, dell'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione. All'evidenza non è così ed il negoziato in corso per arrivare al necessario accordo non è certo facile né rapido; e la stessa determinazione largamente maggioritaria degli Stati membri deve oggi fare i conti con ben altri problemi e altrettante diffidenze. D'altra parte, la stessa Carta dei diritti fondamentali è diritto dell'Unione, al pari dei due Trattati e dell'intero complesso di atti che costituiscono il diritto derivato. Ne consegue che essa è applicabile solo quando è applicabile il diritto comunitario, niente affatto in tutti i casi di violazione di un diritto fondamentale rilevante per il diritto nazionale.

Le disposizioni della Carta sono altrettanti parametri di legittimità degli atti dell'Unione, degli atti nazionali che ai primi danno attuazione, nonché di quegli atti nazionali che, a giustificazione dell'introduzione di una deroga agli obblighi imposti dai Trattati, invocano l'esigenza di tutelare un diritto fondamentale. Al di là di queste ipotesi, la Carta non vuole e non può essere applicata. Va appena ricordato l'art. 51, 1 della Carta, dove si legge, ai fini dell'individuazione dell'ambito di applicazione, che le sue disposizioni si applicano agli Stati membri "esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione". E in questo senso è sia la giurisprudenza della Corte di giustizia (tra le tante, McB, C-400/10, sent. 5 ottobre 2010; Estov, C-339/10, del 12 novembre 2010; Gueye e Salmerón Sánchez, C-483/09 e C 1/10, 15 settembre 2011), sia la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana (sent. 80 del 2011).

Peraltro, neppure è sicuro che l'adesione dell'Unione alla CEDU possa cambiare questa situazione. Lo conferma l'attenzione che gli Stati membri hanno mostrato nel precisare più volte, in occasione della riforma di Lisbona, che la Carta non incrementa le competenze dell'Unione e che il sistema comunitario è fondato sul principio delle competenze di attribuzione, quasi a voler ricordare a coloro che sono stati conquistati solo di recente all'ideale dell'integrazione comunitaria che tale principio, sancito già a chiare lettere dal Trattato di Roma del 1957, resta ancora oggi saldamente il perno sul quale poggia l'intero sistema. E la circostanza non può considerarsi casuale. Gli Stati membri ancora una volta hanno voluto palesemente sottolineare di voler procedere a piccoli passi nel processo d'integrazione, senza salti in avanti.

In definitiva, voler applicare la Carta dei diritti fondamentali, o voler utilizzare il meccanismo della disapplicazione in caso di conflitto con una norma CEDU indipendentemente dalla rilevanza della fattispecie per il diritto comunitario, costituisce un salto in avanti del quale, anche a voler tacere della correttezza giuridica, non si coglie né la necessità, né l'opportunità. Il ritmo impresso al processo di integrazione europea va rispettato al giusto, anche per evitare che i tentativi di passi troppo rapidi, senza la necessaria base normativa o addirittura a dispetto di questa, finiscano per alimentare quei contraccolpi negativi dei quali pure è piena la vicenda comunitaria. D'altra parte, la stessa Corte di giustizia ha escluso, su esplicito quesito pregiudiziale formulato dal Tribunale di Bolzano, l'assimilazione delle norme CEDU a quelle comunitarie quanto a effetto diretto e disapplicazione della norma nazionale in caso conflitto, come una parte della dottrina e qualche sentenza avevano dedotto erroneamente dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (Kamberaj, C-571/10, del 24 aprile 2012).

Vorrei aggiungere due considerazioni, sul rapporto della Corte costituzionale italiana con la Corte di giustizia.

Dopo aver rifiutato di considerarsi una giurisdizione nazionale coinvolta ai sensi del Trattato nel meccanismo del rinvio pregiudiziale, la Corte Costituzionale italiana ha nel 2008, come ho già accennato, aperto il dialogo diretto che quel meccanismo consente. In passato il dialogo c'era di sicuro, ma era a distanza: basti ricordare le sentenze Costa/ENEL e Simmenthal, che hanno fatto la storia del sistema giuridico comunitario e che sono state al centro di un dialogo anche vivace, abbiamo sopra già ricordato, un braccio di ferro, tra le due Corti.

Oggi il dialogo a distanza è insufficiente, per due ragioni almeno.

La prima è il vistoso ampliamento dell'Unione. La seconda, ancor più rilevante, è che il baricentro del sistema comunitario nel suo insieme si è spostato sempre più sulla circolazione delle persone, in parte cospicua anche di Stati terzi. La conseguenza è stata che i diritti della persona, fondamentali o non, sono una parte imponente dell'attività del giudice comunitario, in sinergia con i giudici nazionali: e i diritti della persona sono materia tipicamente costituzionale. Non è pertanto pensabile che non vi sia un dialogo, costruttivo, tra Corte di giustizia e Corti costituzionali in questa materia, un dialogo che deve essere tanto intenso quanto garbato e rispettoso delle specificità non solo dell'ordinamento comunitario ma anche degli ordinamenti nazionali. Il modello di dialogo sperimentato in questi sessant'anni con il rinvio

pregiudiziale ha dato ottimi risultati. E se talvolta vi è stato spazio per qualche reazione critica in qualche Paese membro (penso alle sentenze del Tribunale costituzionale tedesco del 1993 sul Trattato di Maastricht e del 2009 sul Trattato di Lisbona), ciò non deve far dimenticare il cardine sul quale si basa il controllo giurisdizionale comunitario, vale a dire la competenza – e dunque l’obbligo - della Corte di giustizia a dire l’ultima parola sulla legittimità degli atti comunitari sotto ogni profilo, ivi compreso il rispetto delle competenze attribuite all’Unione, cardine che significativamente gli Stati non hanno mai modificato o condizionato nelle numerose occasioni nelle quali ne avrebbero avuto la possibilità, limitandosi a richiamare il principio delle competenze di attribuzione.

Ho già ricordato che la questione di compatibilità comunitaria, quando il contrasto sia con una norma non provvista di effetto diretto o si tratti di contrasto da far valere in un giudizio principale di costituzionalità, si traduce in una questione di legittimità costituzionale. Che succede quando si pongano contestualmente una questione di legittimità costituzionale rispetto ad un parametro interno ed una questione di compatibilità comunitaria non risolvibile dal giudice comune in via interpretativa o con la disapplicazione ? E la questione nota come di doppia pregiudizialità, che ha alimentato la curiosità di molta dottrina, in particolare di diritto interno, e che di recente ha trovato nuovo alimento nella riforma del giudizio di costituzionalità in Francia. La legge organica di attuazione della legge costituzionale del 2008, che ha introdotto il giudizio a posteriori di costituzionalità, ha previsto che in caso di contestuale messa in discussione della compatibilità di una legge rispetto alla Costituzione e agli impegni internazionali, il giudice deve pronunciarsi prioritariamente sulla trasmissione della questione di costituzionalità.

Guardando al sistema italiano, dove l’ipotesi non è espressamente prevista, il problema ha la sua soluzione sia nella disciplina del giudizio di costituzionalità, sia nel rapporto tra diritto interno e diritto dell’Unione.

In primo luogo, infatti, il dubbio di compatibilità comunitaria deve essere risolto dal giudice comune prima di sollevare la questione di costituzionalità, in quanto inerisce alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Una norma che non fosse compatibile con il diritto comunitario sarebbe inapplicabile e dunque la relativa questione di costituzionalità che fosse proposta prima di sciogliere quel dubbio sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza (ordinanza 85 del 2002).

Dal punto di vista del diritto comunitario, poi, fin dalla sentenza *Simmenthal*, poi la sentenza *Factortame*, la Corte di giustizia ha affermato che il giudice nazionale incaricato di applicare le norme comunitarie ha l'obbligo di garantirne la piena e quindi immediata efficacia, disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale senza doverne chiedere previamente la rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale. E la stessa risposta la Corte ha dato alla Cassazione francese con la sentenza *Melki* (C-188-189/10 del 22 giugno 2010), al giudice amministrativo bulgaro con la sentenza *Elchinov* (C-173/09 del 5 ottobre 2010) e alla Corte di Cassazione italiana (*Interedil*, C-396/09 del 20 Ottobre 2011). Lo stesso principio è stato ripetuto nella sentenza *Chartry c. Regno del Belgio* (C-457/09 del 1° marzo 2011), anche se poi la Corte si è dichiarata incompetente a risolvere la questione sottoposta in quanto l'oggetto della causa non aveva alcun collegamento con il diritto dell'Unione.

Giuseppe Tesaro