

La Corte costituzionale ed il suo ruolo nella crisi d'integrazione europea

Report a cura di Federica Peres, matricola 883871

Il 7 ottobre del 2019 si è svolto all'Università di Bologna il seminario in programma nel corso di *Crises (critical risks for integration and solidarity in the european space)* della Prof.ssa Sabrina Ragone sul *ruolo della Corte costituzionale italiana nella crisi d'integrazione europea* presieduto dal Prof. Giacomo D'Amico, professore associato di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina e comandato a tempo pieno presso la Corte costituzionale come assistente di studio del giudice costituzionale Prof.ssa Daria de Pretis.

Il seminario è iniziato partendo dalla definizione di "crisi" a cui nell'argomentazione si farà riferimento, evidenziando la natura sia economica, che ordinamentale e di sistema, ma soprattutto relativa alla tutela dei diritti sociali in relazione a quello che si prospetta oggi come un "mercato" delle Corti e delle Carte per una tutela multilivello dei diritti fondamentali (e quindi dei costi che quest'ultima comporta).

E' stato necessario chiarire l'obiettivo dei padri costituenti nella creazione della stessa Corte costituzionale nel 1946-1947, istituita come organo che fosse in grado di sindacare la legittimità costituzionale delle leggi, ossia a verificare che le norme contenute negli atti aventi forza di legge e, in generale, nelle fonti primarie fossero conformi ai parametri costituzionali. Volendo riassumere, il compito della Corte è un confronto tra la norma oggetto del sindacato (quella che si valuta) e quella parametro; tuttavia, ci sono delle norme parametro (cioè, costituzionali) che a loro volta impongono il rispetto di altre norme: le norme interposte.

Esempio riportato di queste norme interposte sono le norme dell'Unione Europea e quella della CEDU, ma anche quelle che regolano la legge delega attraverso gli artt. 76 e 77 comma 1 Cost. it. e impongono il rispetto dell'oggetto, dei tempi e dei principi del decreto legislativo.

L'importanza delle norme europee starebbe proprio nella loro natura, nella loro capacità di interporsi e di vincolare il legislatore italiano. Di fatti, la nostra Costituzione non farebbe riferimento all'Unione europea e alle norme europee fino al 2001 poiché quando fu scritta delle comunità europee non c'era la minima traccia. I trattati istitutivi sono tutti successivi ad essa e la primordiale Comunità Europea Economica nasce con una vocazione prettamente economica con un obiettivo di libertà di circolazione per merci e lavoratori teso a favorire lo sviluppo di un ambiente, ricco di risorse, economicamente produttivo.

Nell'intenzione del Prof. D'Amico, si è proseguito tracciando un filo che tenga conto della cronologia degli eventi e che, quindi, meglio chiarisca l'arrivo ad un'analisi multilivello nel sistema integrato dell'unione europea. Rilevante è parsa la norma sulle fonti del diritto prima delle comunità europee, oggi dell'Unione Europea: regolamenti (caratterizzati dall'obbligatorietà e dall'applicabilità diretta), direttive (prive di applicabilità diretta e caratterizzate da una trama di obiettivi e principi di cui assicurare la realizzazione) e decisioni. Possiamo aggiungere a questa una forma ibrida: le direttive autoapplicative, che, nonostante il *nomen*, sono dettagliate in modo tale da essere applicate direttamente.

Tracciata la classificazione delle fonti dell'UE, soprattutto in riferimento alle norme dettagliate autoapplicative e a quelle di principio non immediatamente applicabili, è stato, quindi, possibile capire il ruolo della Corte costituzionale.

Cosa c'entra la Corte? La Corte diventa rilevante perché nel momento in cui le comunità europee hanno iniziato a pensare a regolamenti e direttive, questa si è trovata davanti al problema del contrasto tra una norma interna ed una della Comunità Europea. Erano quest'ultime da considerarsi alla stregua delle norme interposte e di conseguenza in grado di vincolare la norma oggetto? È la norma interna in contrasto con quella della Comunità Europea da considerarsi incostituzionale?

Il Prof. D'Amico ha, a questo punto, analizzato la genesi della giurisprudenza costituzionale, evidenziando tre tappe, tre stadi, in grado di chiarire l'evoluzione del rapporto tra norma interna e norma della comunità europea e di un relativo contrasto tra queste per esser più precisi.

- Con la Sent.14/1964 (“Guerra delle Corti”) si stabilisce che, in presenza di un contrasto di questo tipo, ad esempio relativo alla competenza, si applica il criterio cronologico. Si applica la norma più recente e la legge posteriore deroga quella precedente (*lex posterior derogat priori*). La Corte costituzionale precisò in quest'occasione che le norme di diritto comunitario erano da porre sullo stesso piano delle norme della legge ordinaria, facendo leva sul fatto che i trattati istitutivi fossero stati recepiti attraverso leggi ordinarie. Pertanto, secondo questa interpretazione, la relazione tra norme interne e norme comunitarie si sarebbe dovuta proporre secondo la logica della successione della legge nel tempo, con la conseguente possibilità di vedere una norma comunitaria abrogata da una successiva norma nazionale successiva, secondo il già citato principio.

Successivamente, con l'acquisizione di una diversa sensibilità, la Corte costituzionale incominciò ad aprirsi al diritto comunitario, riconoscendone la superiorità sulle norme ordinarie di diritto interno.

- Con la Sent.183/1973 la Corte riflette sul contrasto con la Corte di Giustizia e, grazie anche a studi dottrinali, individua nell'art 11 Cost. (*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*) il fondamento della prevalenza del diritto comunitario su quello interno, giustificato dall'obiettivo delle comunità europee di assicurare la pace e la giustizia. Sancisce, così, l'applicabilità, se non immediata, almeno vincolante delle norme della Comunità Europea e ne riconosce la natura di norme interposte. Questo permette di elaborare la “teoria dei controlimiti” (inteso come limite alla preminenza del diritto comunitario) in grado di tutelare un'ingerenza del diritto comunitario in riferimento a quelli che sono i principi supremi dell'ordinamento, in modo tale da escludere un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana.
- Con la Sent.170/1984 (sentenza la pergola), quando la Corte costituzionale non regge più la pressione della Corte di Giustizia, aderisce all'impostazione di quest'ultima. Ribadisce il primato sulla base dell'art.11 Cost., ribadisce l'idea del limite derivante dai principi supremi dell'ordinamento e, però, aggiunge che nel caso in cui la norma comunitaria sia dettagliata, con le caratteristiche dei regolamenti, allora il giudice italiano dovrà applicare direttamente la norma comunitaria e disapplicare quella interna.

La Corte costituzionale stabilisce quindi nel 1983 che i giudici amministrativi non debbano rivolgersi ad essa nel caso di un contrasto tra norme di questo tipo, ma che siano loro stessi a

valutarne in autonomia l'applicazione/disapplicazione senza appellarsi alla Corte. Attenzione va posta alla funzione del giudice amministrativo di disapplicare sì una norma interna che si ponga in contrasto con una comunitaria, ma che non rappresenta alcun valore di abrogazione il quale resta in capo ai giudici della Corte costituzionale qualora si ponga in contrasto con i suddetti limiti, principi fondamentali dell'ordinamento

Dopo un approfondimento sulle sentenze trattate dal prof. D'Amico, mi sono imbattuta nella più recentemente Sent. 384/1994, con cui la Corte costituzionale ha altresì sancito e specificato, in una questione sollevata dallo Stato contro la Regione Umbria, che:

“di fronte alla Comunità europea è lo Stato a essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall'esercizio della potestà legislativa della Regione; e che il mantenimento, nell'ordinamento interno, di un provvedimento incompatibile con le disposizioni del Trattato - oltre a creare situazioni di fatto ambigue - è considerato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee quale trasgressione degli obblighi posti dal Trattato stesso”.¹

La Corte, dunque, tornando alla sentenza del 1983, introduce elementi di diffusione pur mantenendo un controllo accentrato.

Cosa accade negli ultimi anni? Il Prof. D'Amico, ha sottolineato due elementi di novità che negli anni più recenti hanno coinvolto e coinvolgono il panorama del rapporto tra diritto interno e quello comunitario:

1. Nel 2001 la riforma dell'art 117, comma 1, titolo V, Cost., che stabilisce che il legislatore statale esercita la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.
L'aggettivo “comunitario” entra nella Costituzione italiana, fino a quel momento assente. Rintracciamo in questa riforma il pieno riconoscimento della natura di norma interposta delle norme comunitarie, come quelle della CEDU e in generale qualsiasi norma contenuta in un trattato internazionale.
2. Nei primi anni del 2000 viene scritta e approvata la Carta di Nizza, che però all'inizio non ha sostanzialmente valore giuridico (alcuni studiosi ne definivano il valore come “culturale”).

La grande svolta a riguardo avviene con il Trattato di Lisbona, perché lo incorpora nella Carta costituzionale europea determinandone il valore giuridico. Si pone il problema del valore giuridico delle singole prescrizioni della Carta, Carta che ha un linguaggio talvolta di principio. Cosa succede in presenza di un contrasto tra una norma contenuta in questa ed una cosiddetta interna? È assimilabile ai regolamenti comunitari e quindi il giudice italiano può disapplicare la norma interna ed applicare quella della Carta? Oppure le assimiliamo alle norme di principio e quindi il giudice italiano in caso di contrasto debba rivolgersi alla Corte costituzionale?

Lo stesso problema si poneva con i contrasti con i regolamenti (che prevede una applicazione\disapplicazione) e con le direttive (che prevede l'appello alla Corte costituzionale).

La Corte nel 2017 stabilisce che in presenza di un contrasto tra una norma interna, che si pone anche in contrasto con una norma costituzionale, e la Carta di Nizza il legislatore statale deve sottoporre la questione alla Corte. Ha messo in atto una forza accentratrice, che più recentemente ha poi attenuato. Secondo il Prof. D'Amico la Corte nel caso di un

¹ Consulta online: <http://www.giurcost.org/decisioni/1994/0384s-94.html>

contrasto “puntuale” la Corte avrebbe potuto lasciarne al giudice la risoluzione e in caso contrario prevedere un proprio intervento nella risoluzione.

In generale, se le norme europee, per la loro conformazione, hanno efficacia diretta – sono cioè sufficientemente precise da risolvere direttamente il caso concreto, senza l’intervento mediatore del legislatore – il giudice italiano è tenuto a non applicare la norma nazionale con esse contrastante, garantendo così il primato delle prime. Se, al contrario, tale diretta efficacia manca, il giudice deve sollevare la questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale, la quale valuterà se annullare la norma interna.

La sentenza del 2017, con piglio ricostruttivo e ben oltre la “domanda” contenuta nell’ordinanza di remissione, chiarisce il modo in cui il giudice deve comportarsi innanzi ad una particolare fonte europea: la Carta di Nizza. Si tratta della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, redatta nel 2000 e successivamente incorporata nei trattati istitutivi riveduti e corretti a Lisbona (2007). La peculiarità di questo documento sta nel “tono” dei suoi precetti, essendo questi di chiara ispirazione costituzionale; proprio per questo, si caratterizzano per una costruzione delle norme a maglie sostanzialmente larghe, bisognose cioè di una intermediazione legislativa per la loro concreta applicazione.

Il punto, secondo il Prof. D’Amico, sembrerebbe essere esattamente questo: non di rado è capitato che i giudici comuni, innanzi ad un presunto contrasto tra una norma interna ed un precetto della Carta di Nizza, non applicassero autonomamente il diritto nazionale per favorire la norma europea, considerando così quest’ultima dotata di efficacia diretta. Ciò ha destato una qualche preoccupazione, sia per la tendenza ad un’applicazione della Carta di Nizza oltre il regime di competenza dell’UE, sia per la difficoltà di concepire tali “ampie” norme ad effetto diretto. Forse è a ciò che la Corte ha voluto porre rimedio con la presente sentenza: in essa, dopo aver ricordato la natura sostanzialmente costituzionale della Carta di Nizza, ha precisato che un eventuale contrasto tra quest’ultima e il diritto interno deve essere risolto dalla Corte costituzionale stessa, non dal giudice comune, per tramite un giudizio di costituzionalità. Spetta dunque alla Consulta, non all’attività giurisdizionale diffusa sul territorio, accertare l’incompatibilità tra le due fonti in esame.² Il Prof. D’amico ha quindi riportato tre casi discussi dalla Corte di Giustizia del 2008, uno circa la contestazione a dei dipendenti del diritto a godere delle ferie, in cui la Corte ha stabilito che il giudice comune in questi casi debba disapplicare la norma interna e applicare direttamente la Carta di Nizza, perché questa contiene una disposizione secondo la quale ogni lavoratore ha diritto ad usufruire delle ferie. In questo caso il problema era nella mancanza nel *nomen* e cioè nella definizione della prescrizione come norma di principio o di dettaglio.

Prende piede in quest’ambito la questione del rinvio pregiudiziale, strumento di collegamento previsto dall’Unione Europea tra la giurisdizione interna e la giurisdizione comunitaria dell’UE. Questo prevede la possibilità di sospendere la causa e rivolgersi alla Corte di Giustizia qualora un giudice interno abbia dubbi circa l’interpretazione o la validità del diritto comunitario; meccanismo analogo, ma non uguale, a quello della rimessione degli atti alla Corte costituzionale italiana.

Fino a quel momento infatti, per anni la Corte costituzionale, che non si riteneva responsabile, non si riferisce alla Corte di Giustizia lasciando in compito ai giudici.

La Corte costituzionale italiana nel 2008 supera anche questo elemento, questa posizione giurisprudenziale, in tre occasioni di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia:

1. Caso delle tasse sul lusso della regione Sardegna;

² <https://www.lacostituzione.info/index.php/2017/12/20/quando-confliggono-diritto-interno-e-diritto-ue-una-sentenza-della-corte/>

La regione aveva previsto una serie di imposte sulle grandi imbarcazioni che attraccavano nei porti della Sardegna con l'intento di fare cassa, colpendo soprattutto contribuenti particolarmente abbienti. Il problema di fondo fu che queste tasse alteravano la concorrenza, perché spostava il traffico in altri porti, come ad esempio i vicini della Corsica.

Queste norme vengono impugnate davanti alla Corte costituzionale e, dopo l'ennesima richiesta, per la prima volta fa un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia chiedendo se la normativa europea sulla concorrenza ostasse alla normativa della regione Sardegna che aveva previsto le tasse sul lusso.

2. Caso Mascolo, sugli insegnanti precari che avevano avuto un periodo di insegnamento, anche se con brevissime interruzioni, pari o superiori a 36 mesi.

C'è una normativa europea che prevede che in presenza di un'esperienza lavorativa pari o superiore ai 36 mesi alle dipendenze dello stesso lavoratore ha il diritto al contratto a tempo indeterminato. Lo Stato italiano per eludere questa normativa ogni anno rinnovava il contratto a tempo determinato (dal 1° settembre al 30 giugno).

3. Caso Taricco, la Corte di giustizia si pronunciò nel 2015 e poi nel 2017, sollecitata da un giudice italiano che si trovava a dover giudicare su alcuni casi di frodi IVA su un commercio di bottiglie di champagne. In un primo momento aveva ritenuto che la legislazione italiana in materia di prescrizione impedisse di tutelare in maniera adeguata gli interessi finanziari dell'Unione europea, che in parte venivano lesi nei casi di specie. In un secondo momento la Corte costituzionale aveva deciso di chiamare nuovamente in causa la Corte di giustizia, per far presente e sottolineare gli effetti che l'applicazione della giurisprudenza Taricco comportava in Italia, facendo chiaramente intendere che tali effetti non potevano essere tollerati dall'ordinamento costituzionale italiano. Stabili, quindi, che l'obbligo di disapplicazione delle norme che regolano la prescrizione può comportare delle controindicazioni pesanti e indesiderabili. La Corte di giustizia non ha voluto tanto riconoscere una specificità italiana, ma includere le preoccupazioni della Corte costituzionale italiana in un quadro europeo, facendo leva sia sulla CEDU che sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Secondo il Prof. D'Amico oggi il rapporto fra l'Italia e l'Europa è in gran parte il frutto di come la Corte costituzionale l'ha disegnato e lo sarebbe in riferimento alle ricadute, ai riflessi, che il diritto comunitario ha nella vita di ognuno di noi. Oggi noi siamo in qualche modo anche vittime di una campagna mediatica che è finalizzata ad evidenziare solo le ricadute negative riservate alla questione europea ma le politiche europee, e non solo quelle finanziarie, hanno avuto dei risvolti positive nel nostro territorio. Quegli insegnanti precari, ad esempio, successivamente al rinvio alla Corte di Giustizia europea, hanno avuto il contratto a tempo indeterminato.

In conclusione, l'invito del Prof. D'Amico è di imparare a padroneggiare il rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione Europea, e anche della CEDU non trattato in questa sede, perché non viviamo più in un microcosmo nazionale, ma siamo obbligati a confrontarci con normative che vengono fuori dall'UE o dalle decisioni della Corte di Giustizia ed è importante capire se quella sentenza vincola i singoli individui o no.

Secondo il mio parere, alla luce della relazione alla quale ho avuto l'immenso piacere di assistere, è impensabile, da qualche tempo, guardare alla maggioranza delle questioni attraverso una "lente opaca" che consideri la sola visione sul piano nazionale, esulando dalla più generica e comprensiva visione globale.

Ad aggiungersi alla questione giurisprudenziale poi, sono la questione sulla pervasività del mercato e delle finanze in seno a giudizi circa diritti importanti come quelli sociali e quella che riguarda il

deficit democratico dell'Unione Europea.

Tale deficit sembrerebbe specchiarsi (oltre che nella mancanza di legittimità democratica, nella difficile accessibilità e nella complessità delle sue istanze) nell'assenza di una politica europea. L'opinione pubblica è ancora generalmente pro-europea, ma non capisce il sistema politico che viene percepito talvolta come minaccia alla vita quotidiana. La disaffezione nei confronti dell'Europa è emersa dalla bassa affluenza alle ultime elezioni europee, che ha raggiunto un minimo storico nel 2009 con una media di appena il 43 %.³

Alla luce dell'analisi cronologia ivi sostenuta al quale il Prof. D'amico e la sua essenziale conoscenza dei fatti in riferimento alla Corte costituzionale fanno da humus, bisogna rendersi conto, di quanto necessario sia questo organico processo di integrazione europea nell'attuale scenario caratterizzato da globalizzazione ed interdipendenza e di quanto necessario sia agire su questo livello, oltre che su quello statale. In aggiunta, al fine di contrastare l'attuale sfiducia dell'opinione pubblica nei riguardi del progetto europeo e la corrispondente ascesa delle forze cosiddette populiste in vari paesi dell'Unione, potrebbe essere utile introdurre nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini al processo decisionale europeo.⁴

Sembrerebbe utile, in ultima istanza, nutrire un sentimento europeo che contrasti quello anti-europeo al fine di permettere lo sviluppo di un senso comune che sia in grado di andare oltre i confini nazionali.

In ultimo, trattata l'intera argomentazione circa il seminario in oggetto, colgo l'occasione per ringraziare la Prof. Ragone e l'Università di Bologna per aver reso possibile l'evento ed il Prof. D'Amico per avermi in qualche modo arricchito attraverso la condivisione della Sua preziosa conoscenza.

³ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=it

⁴ <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/riflessione-sul-futuro-dellunione-europea-0/la-democrazia-europa>

IL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Una crisi non solo economica

La grande crisi che ha colpito in maniera più o meno grave tutti i Paesi del mondo a partire dal 2008 non è stata soltanto una crisi economica e finanziaria, ma si è rivelata una vera e propria crisi politica e dei diritti sia dell'Unione Europea che dei singoli Stati membri. Essa rappresenta un rischio per il processo di integrazione europea e per i risultati finora raggiunti. Oltre agli interventi di assistenza finanziaria posti in essere dall'Unione Europea (es. *troika*), politiche di austerità e tagli delle spese hanno rappresentato la principale risposta alla crisi dei Paesi dell'Eurozona maggiormente colpiti (tra i quali anche l'Italia), al fine di stabilizzare l'economia interna. A livello nazionale e in particolare nel nostro Paese, sono state introdotte una serie di riforme, prevalentemente di carattere economico, che hanno modificato l'assetto istituzionale del Paese e hanno prodotto conseguenze diverse nelle funzioni del Parlamento e soprattutto della Corte costituzionale. Quest'ultima, oggi più che mai, gioca un ruolo chiave all'interno degli ordinamenti nazionali e di riflesso in UE, nella risoluzione delle controversie: lo scoppio della grande crisi ha moltiplicato gli scontri e i conflitti tra Unione Europea e Stati membri, i quali, nella maggior parte dei casi, hanno adottato politiche in contrasto con le loro Costituzioni nazionali (Italia, Portogallo, Grecia). Non solo, la Corte costituzionale ha da sempre esercitato un importantissimo ruolo nel processo di integrazione europea, ridisegnando di fatto i rapporti tra l'Italia e l'UE.

Corte costituzionale e norme europee

La Corte costituzionale è un organo di garanzia introdotto formalmente nell'ordinamento italiano nel 1948, ma entrato ufficialmente in funzione solo nel 1956. L'obiettivo primario era, ed è ancora oggi, quello di controllare la conformità delle leggi e degli atti aventi forza di legge (norme oggetto) alla Costituzione (norma parametro). Al momento della sua nascita però, il contesto europeo nel quale la Corte operava era completamente diverso, e per certi versi più semplice, rispetto a quello odierno. Fino al 2001 infatti la nostra Costituzione, entrata in vigore nel 1948, non conteneva alcun esplicito riferimento alla Comunità Economica Europea, nata solo nel 1957, anno in cui i sei Paesi fondatori Francia, Germania, Belgio,

Lussemburgo, Paesi Bassi e Italia firmarono i Trattati di Roma. La nascita della CEE aveva un obiettivo prettamente economico: la libera circolazione di merci e lavoratori all'interno dei Paesi membri. Ciò era importantissimo all'epoca, per via dei territori altamente produttivi di cui godevano Francia, Germania e Benelux; l'Italia invece, forniva manodopera qualificata che necessitava di potersi spostare liberamente da un Paese all'altro.

Dal momento in cui è nata la CEE, poi UE, il ruolo della Corte costituzionale italiana, così come quello di tutti i Tribunali nazionali dei Paesi membri, è fortemente cambiato. Non solo devono valutare la conformità delle leggi nazionali alla Costituzione, ma diventa di fondamentale importanza decidere su eventuali contrasti tra norme interne e norme sovranazionali. Per norme sovranazionali si intendono le fonti del diritto dell'Unione Europea, che si distinguono in regolamenti, direttive e decisioni:

- Il regolamento europeo è un atto legislativo vincolante, ha portata generale e applicabilità diretta. Ciò significa che le norme contenute nel dettaglio all'interno del regolamento sono obbligatorie per tutti gli Stati membri e non devono essere recepite per mezzo di provvedimenti nazionali.
- La direttiva europea, al contrario, è un atto legislativo non direttamente vincolante. La sua applicabilità negli ordinamenti interni, infatti, è lasciata alle decisioni dei destinatari stessi, i quali con disposizioni nazionali definiscono le modalità di recepimento. Il suo contenuto non è dettagliato, ma caratterizzato da obiettivi che l'UE propone di perseguire agli Stati nei modi e con i mezzi che ritengono più opportuni. Esiste poi una particolare forma di direttiva auto-applicativa con contenuto dettagliato, che non necessita di alcuna forma di recepimento da parte degli Stati ma è direttamente vincolante come i regolamenti.

Quando regolamenti e direttive sono entrati effettivamente in funzione, la Corte ha cominciato a occuparsi delle decisioni sulla sorte di una legge interna in contrasto con un regolamento europeo e ciò è avvenuto attraverso tre tappe fondamentali:

Sentenza 14/1964. La Corte si è espressa sulla possibile incostituzionalità della legge istitutiva dell'ENEL, in quanto in contrasto con quanto disposto dall'art. 11 Cost. In questa occasione la Corte ha mostrato un atteggiamento di sostanziale chiusura, dichiarando che le disposizioni comunitarie non hanno un'efficacia superiore di quelle nazionali e applicando il criterio

cronologico di risoluzione delle antinomie: in caso di contrasto tra norme di pari grado si applica sempre quella più recente, che deroga quella precedente. Questo criterio permetteva quindi al legislatore di emanare una legge nazionale successiva a una europea e in contrasto con essa, talvolta con l'obiettivo di vanificare i suoi effetti.

Sentenza 183/1973. In questo caso la Corte costituzionale riflette sul contrasto presente con le decisioni della Corte di giustizia, individuando nell'art. 11 Cost. il fondamento della preminenza del diritto comunitario su quello nazionale. Ai sensi di tale articolo *“l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni”* e *“promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”*. Da questo momento le norme comunitarie devono avere diretta applicazione negli Stati membri per mezzo dei regolamenti di portata generale e si riconoscono di fatto poteri sovrani alla Comunità europea. Si realizza quindi una vera e propria inversione di tendenza rispetto alla decisione precedente e il criterio cronologico sembra ormai del tutto superato.

Sentenza 170/1984. Nella Sentenza Granital la Corte costituzionale ha mantenuto l'impostazione dualista della Sentenza precedente, sostenendo ancora una volta la superiorità di una norma comunitaria su quella nazionale. Ma, mossa dalla forte pressione della Corte di giustizia, ha introdotto la cosiddetta clausola dei «controlimiti», che rappresenta un limite alla previsione contenuta nell'art. 11 Cost. di limitazione della sovranità statale. In pratica, i regolamenti comunitari prevalgono sulle fonti costituzionali fatti salvi i principi fondamentali dell'ordinamento, i quali costituiscono un limite insuperabile.

In questo senso, la Corte costituzionale ha riconosciuto la competenza del giudice ordinario ad applicare il diritto comunitario e disapplicare immediatamente l'eventuale norma interna in contrasto con un regolamento europeo, dichiarando che *“Quando, poi, vi sia irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, è quest'ultima, in ogni caso, a prevalere”*. Non è necessario, quindi, rivolgersi alla Corte per risolvere un possibile contrasto tra norme, nonostante le decisioni dei singoli giudici possano essere soggette a differenti interpretazioni. La Corte costituzionale, però, si riserva di giudicare in alcuni casi specifici: in caso di ipotesi di contrasto tra una norma interna e una europea non direttamente applicabile (es. direttiva), per la quale non è prevista la disapplicazione; in caso di contrasto con i controlimiti, ossia con i principi supremi dell'ordinamento italiano.

Elementi di novità

La riforma del Titolo V della Costituzione italiana del 2001 ha rappresentato un primo grande elemento di novità per il nostro ordinamento. Per la prima volta, infatti, è stato inserito l'aggettivo "comunitario" nell'art. 117 comma 1 Cost. ai sensi del quale "*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*". Le leggi statali e regionali, da questo momento, devono rispettare gli obblighi internazionali e le norme dell'Unione Europea, che assumono la forma di norme interposte.

Un'ulteriore novità riguarda le norme previste dal Trattato di Nizza, che dal 2009 sono incorporate nel Trattato di Lisbona. Ancora una volta si pone il problema di come risolvere un eventuale contrasto con le norme interne: le norme della Carta di Nizza sono da assimilare ai regolamenti o alle direttive? È necessario rivolgersi alla Corte costituzionale? Proprio la Corte si è pronunciata in tal senso nella Sentenza n. 269 del 2017, dichiarandosi competente in caso di conflitto tra una norma nazionale e una prevista dalla Carta di Nizza, che a sua volta risulta in contrasto con la Costituzione. Tuttavia, la questione risulta ancora oggi irrisolta ed è compito dell'interprete valutare se una norma è di principio o di dettaglio.

Questione risolta è invece quella relativa al rinvio pregiudiziale: spetta ai giudici nazionali sollevare una questione sull'interpretazione di una norma comunitaria dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Non si tratta quindi di un ricorso contro una norma interna o comunitaria, ma un'interrogazione sull'interpretazione e validità del diritto europeo. Anche in questo caso si evidenzia la preminenza del diritto comunitario e la possibilità del giudice nazionale di intervenire in caso di conflitto tra norme.

La giurisprudenza presenta diversi esempi a riguardo:

Sentenza 102/2008. La Corte ha effettuato un rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia per l'interpretazione della legge regionale della Sardegna riguardante la tassa sul lusso. I giudici comunitari, una volta interpretata la norma, hanno dichiarato l'incompatibilità della legge interna con il diritto dell'UE.

Caso Taricco. La Corte costituzionale italiana ha promosso un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per accertare la conformità al diritto europeo delle disposizioni italiane in materia di prescrizione dei reati. La Corte, per la prima volta, ha dichiarato infondata l'interpretazione

della CGUE in quanto in contrasto con i cosiddetti controlimiti del nostro ordinamento, in particolare con il principio di legalità in materia penale.

Tantissimi casi possono essere utilizzati per descrivere il legame sempre più stretto che si è venuto a creare tra la Corte e l'Unione europea. Si può sostenere anzi, che le relazioni che intercorrono oggi tra l'Italia e l'Unione europea, in mancanza di una leadership forte in grado di gestire la crisi, siano in gran parte date dal disegno che ne ha fatto la Corte costituzionale.

Bibliografia e sitografia

Laschi G., “L’Europa in crisi”, in M. Mascia, F. Velo (a cura di), *L’Unione Economica Europea: aspetti Economici, Sociali e Istituzionali*, Bari, Cacucci, 2016, pp. 1-15.

Ragone S., “Constitutional effects of the financial crisis at European and national level: a comparative overview”, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 15, 2014.

Amato G., “Corte costituzionale e Corti europee. Fra diversità nazionali e visione comune”, Bologna, Il Mulino, 2016.

www.cortecostituzionale.it

www.treccani.it

REPORT CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA E NORME EUROPEE

Lazzari Marta

Matricola n: 881954

Nell'incontro del 07/10/19 il professor Giacomo D'Amico ha introdotto il ruolo della Corte Costituzionale nel percorso di integrazione europea facendo riferimento anche alla crisi economica nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte e alla crisi ordinamentale.

La Corte costituzionale italiana è stata istituita nel 1947 dai padri costituenti con l'obiettivo di creare un organo che sindacasse principalmente la legittimità costituzionale delle leggi e di controllare la conformità alla costituzione delle leggi e degli atti aventi forza di legge. Quindi la Corte costituzionale nasce come organo deputato a verificare che le norme contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge e nelle leggi regionali siano conformi alla costituzione e ai parametri costituzionali, e va ad analizzare e risolvere i conflitti tra la norma oggetto del sindacato e la norma parametro.

Esistono delle norme parametro che a loro volta impongono il rispetto di altre norme, in gergo tecnico si parla di norme interposte, queste sono norme che si collocano a metà strada tra l'oggetto e il parametro e il loro rispetto è richiesto dalla costituzione. Un esempio è dato dalle norme derivanti da convenzioni internazionali come le norme della CEDU (convenzione europea dei diritti dell'uomo) che sono interposte poiché vincolano il nostro legislatore proprio in ragione della loro natura sovraordinata rispetto alle leggi di rango primario. La CEDU, firmata a Roma nel 1950 dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa è oggi il caso più cospicuo di accesso diretto dei singoli a istanze internazionali, attraverso i ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'evoluzione del diritto internazionale in materia di diritti umani è prettamente dovuta alla presenza di norme pattizie: si basa cioè su una serie di trattati, vincolanti per le sole parti contraenti. Si registra peraltro una tendenza di una parte della dottrina a considerare questi patti quasi come un vero e proprio diritto internazionale generale; nonché la tendenza ad affermare che ormai anche i singoli, le persone fisiche, oltre gli stati e le organizzazioni internazionali, sarebbero da considerarsi soggetti dell'ordinamento internazionale. Tale conclusione poggia sul fatto che alcuni trattati fanno sì che, pur rivolgendosi il diritto internazionale di norma agli stati, in certi casi i privati possono adire istanze internazionali e imporre, direttamente o indirettamente, allo stato inadempiente l'osservanza di norme internazionali a tutela dei diritti umani. Queste tendenze costituiscono oggi una delle frontiere del diritto. Sono state evocate anche in occasione di episodi di natura diversa, quale il ricorso all'uso della forza da parte di alcuni stati contro altri, allo scopo dichiarato di impedire la continuazione di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani. Sono problematiche che mettono in discussione i caratteri fondanti dello stato moderno e segnano il tentativo di andare al di là di uno dei limiti dell'ordinamento internazionale: la mancanza di un'effettiva autorità dotata del potere di imporre il rispetto delle sue norme.

Con riguardo al diritto euro-unionale, la nostra costituzione fino al 2001 non conteneva alcun riferimento all'Unione Europea nemmeno sottoforma dell'espressione diritto comunitario, perché quando la costituzione fu scritta ancora non si parlava di comunità europea. La nostra costituzione è entrata in vigore il primo Gennaio del 1948 mentre solo dagli anni '50 viene posta in essere la comunità economica europea coi primi trattati istitutivi. L'Unione Europea nacque il primo novembre del 1993 a seguito dell'entrata in vigore del Trattato sull'UE firmato un anno e mezzo prima a Maastricht, questa ha una costruzione singolare per com'è sorta e perché è un'unione di stati e di popoli. Tale processo iniziò con la firma del

trattato di Parigi che nel 1951 istituì la CECA tra Germania, Italia, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Belgio. La nascita della CECA fu seguita dall'istituzione dell'EURATOM e della CEE. Ciò avvenne a seguito del trattato di Roma. Il trattato della CEE aveva l'obiettivo di creare un'area di libero scambio con tariffe doganali esterne comuni, ad attuare una politica comune per agricoltura e trasporti, a istituire un fondo sociale europeo e una banca europea degli investimenti, nonché a sviluppare relazioni più strette tra gli stati membri. Le comunità europee sono nate quindi con una vocazione economica. Per fare ciò il trattato prevedeva che le istituzioni della Comunità fossero dotate anche di un potere di tipo legislativo. Sin dall'inizio i tre trattati furono una costruzione originale perché prevedevano che alcune di quelle istituzioni fossero comuni. Nel 1965 si arrivò alla totale fusione degli organi istituzionali.

Il trattato di Maastricht modificò il trattato della CEE e pose le basi per la moneta unica, ma aggiunse anche il Trattato sull'UE (TUE). Il TUE diede una struttura organizzativa all'UE costruita su tre pilastri. Questa struttura venne superata col trattato di Lisbona, firmato nel 2007 ma entrato in vigore il 01/12/2009, in cui si è dato il via a un unico soggetto dotato di personalità giuridica internazionale che è l'Unione Europea. L'Unione si fonda quindi su due distinti trattati aventi lo stesso valore giuridico: il TUE e il TFUE (trattato sul funzionamento dell'UE).

Nel titolo I della parte sesta del TFUE sono disciplinati gli atti giuridici che le istituzioni dell'Unione utilizzano: si tratta di ciò che nel suo complesso costituisce il diritto derivato dall'unione.

Gli atti giuridici dell'Unione sono:

- I **REGOLAMENTI**: si tratta di vere e proprie leggi dell'Unione, atti normativi direttamente applicabili in tutti gli stati membri, possono avere come destinatari persone fisiche o giuridiche, soggetti pubblici o privati. I giudici nazionali hanno l'obbligo di applicarli direttamente, anche al posto delle norme interne incompatibili.
- LE **DIRETTIVE**: sono atti che vincolano uno o più o tutti gli stati membri in vista di un risultato che essi devono raggiungere, entro un certo termine, facendo ricorso agli strumenti giuridici di diritto interno più opportuni e adatti allo scopo. Lo stato assume un obbligo di adempiere in modo analogo a quanto accade per l'adattamento agli obblighi di diritto internazionale. Ma la giurisprudenza della Corte di giustizia ha stabilito che in determinate circostanze sono direttamente efficaci (cioè sono autoapplicative): per cui le persone fisiche e giuridiche possono invocarle e le pubbliche autorità sono tenute ad osservarle.
- LE **DECISIONI**: i destinatari possono essere sia persone fisiche e giuridiche sia stati membri: possono avere o non avere portata generale; nel secondo caso disciplinano casi concreti e sono rivolte a destinatari specificamente individuati. Se rivolte ad uno stato membro sono soggette alle medesime condizioni di diretta efficacia delle direttive.
- LE **RACCOMANDAZIONI E I PARERI**: hanno valenza d'indirizzo politico e non fanno sorgere diritti né obblighi nei destinatari. Non sono vincolanti.

Rispetto a questo schema di regolamenti e direttive, noi conosciamo anche delle forme ibride, che sono le direttive auto applicative, direttive che nonostante abbiano il nome, la veste formale di direttiva, in realtà sono dettagliate e quindi possono applicarsi direttamente perché hanno un contenuto dettagliato. Quindi stiamo passando da un piano di valutazione formale ad un piano di contenuto.

La Corte, quando le comunità europee hanno iniziato ad entrare in funzione, si è ritrovata, quindi, dinanzi alla grande questione di capire le sorti della norma interna in contrasto con una norma comunitaria.

Per spiegare meglio la questione è opportuno ripercorrere i tre stadi dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale rispetto al rapporto tra una norma interna e una norma dell'Unione Europea.

1. Il primo stadio è rappresentato molto bene nella sentenza 14 del 1964 nella quale la Corte costituzionale italiana sostiene che in caso di contrasto tra due norme, una appartenente al diritto interne e l'altra al diritto comunitario, dev'essere applicato un criterio cronologico, secondo il quale la legge successiva abroga quella precedente. Facendo ciò il legislatore italiano avrebbe potuto applicare una legge successiva, redatta dalle istituzioni italiane, che di fatto andava ad eliminare gli effetti della comunità europea e del trattato istitutivo delle comunità europea che prevede che i regolamenti avessero applicabilità diretta. Questa fase è conosciuta come "guerra" tra le Corti poiché la Corte di Giustizia dell'Unione Europea obietta alla Corte Costituzionale italiana il senso della partecipazione dell'Italia nella Comunità Europea.
2. Con la sentenza 183 del 1973 si passa alla seconda fase nella quale la Corte Costituzionale rivede la sua interpretazione del diritto comunitario e fa propria l'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea individuando nell'art. 11 della Costituzione il fondamento della preminenza del diritto comunitario su quello interno. Quest'ultimo stabilisce che l'Italia acconsente alle limitazioni di sovranità necessarie a favore di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni. Tuttavia questa era una formula generica poiché negli anni in cui fu scritta la costituzione si pensava alla società delle nazioni. La Corte quindi interpreta l'art. 11 come un fine, riconosciuto in costituzione, che acconsente alle limitazioni di sovranità, cioè una norma prodotta da quest'organizzazione internazionale ha un'applicazione immediata e vincolante nel nostro ordinamento, tuttavia, la Corte nega che i regolamenti possano avere un'applicabilità diretta nel territorio italiano nonostante questi siano prevalenti rispetto alla norma oggetto, cioè la Corte ha riconosciuto il loro rango di fonti interpost del regolamento europeo, perché la norma regolamentaria è da ritenersi vincolante alla luce della fonte primaria. Si afferma quindi un primato del diritto comunitario sul diritto interno, senza tuttavia che secondo la giurisprudenza costituzionale ci possa essere diretta applicabilità della fonte di rango regolamentare. Nel caso in cui il giudice rilevasse un contrasto tra norma europea e costituzionale doveva rivolgersi alla Corte costituzionale che dichiarava l'incostituzionalità della norma interna in contrasto con quella comunitaria, con il limite dei principi¹ supremi dell'ordinamento che sono connessi ai diritti fondamentali.
3. L'ultima fase, definita anche come punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, è stabilito dalla sentenza numero 170 del 1984 in cui la Corte ribadisce il primato del diritto comunitario sul diritto interno sulla base dell'art. 11, ma ribadisce anche l'idea del limite derivante dai principi supremi dell'ordinamento. Sostiene altresì che se la norma comunitaria è una norma dettagliata ed ha le caratteristiche dei regolamenti della comunità economica, allora il giudice dovrà applicarla direttamente e disapplicare la norma interna. La disapplicazione è diversa dall'abrogazione, infatti l'abrogazione è quell'attività posta in essere dal legislatore il quale può metterla in atto sia implicitamente² che esplicitamente; la disapplicazione impone al giudice di applicare la norma comunitaria e mettere da parte quella interna, senza abrogarla, facendo prevalere la norma comunitaria. La disapplicazione è esercitata

¹ Cosiddetta teoria dei contro limiti. I contro limiti sono consustanziali alla logica del primato del diritto comunitario sul diritto interno, consustanziale perché si afferma il primato del diritto comunitario ma con il limite dei principi supremi.

² Quando due norme sono in contrasto non è espressamente abrogata quella più vecchia ma prevale il criterio cronologica, quindi quella successiva abroga quella precedente.

seconda la discrezionalità del giudice, poiché se il giudice rileva un contrasto disapplica la norma interna, altrimenti le lascia coesistere. Nei casi in cui il giudice non riesca a prendere una decisione sui contrasti tra le norme ci si rivolge alla cassazione che svolge una funzione nomofilattica, cioè da un'interpretazione uniforme; se il contrasto resta anche in cassazione ci si rivolge, in ultima istanza, alle sezioni unite che hanno il ruolo di risolvere i problemi interpretativi. Con la sentenza del 1984, quindi, il ruolo della Corte si alleggerisce in quanto il giudice ordinario può risolvere le controversie disapplicando la norma interna senza il bisogno di rivolgersi alla Corte Costituzionale, fatti salvi i casi in cui si riserva il compito di giudicare lei stessa le ipotesi di contrasto tra una norma interna e una norma di diritto comunitario non immediatamente applicabile, la Corte quindi si mantiene il compito di valutare la conformità costituzionale di quei casi in cui una norma interna si pone in contrasto con una direttiva che non è immediatamente applicabile e per la quale non si può fare il discorso della disapplicazione, si riserva inoltre il compito di decidere nel caso in cui il regolamento si ponga in contrasto coi contro limiti, cioè coi principi supremi dell'ordinamento.

Negli anni recenti si sono sviluppati degli elementi di novità nel panorama dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, questi sono identificabili con:

- La riforma del titolo V della seconda parte della costituzione nel 2001. In questo caso vengono riformulati alcuni articoli della costituzione, tra cui il 117 che dispone che la potestà legislativa dello Stato e delle regioni deve essere esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. In questo caso entra per la prima volta il termine comunitario nella costituzione italiana. L'art. 117.1 riconosce espressamente la natura delle norme interposte delle norme comunitarie. Sulla questione sono intervenute le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale con riferimento alla CEDU, queste hanno stabilito che, in virtù dell'art. 117.1, le norme convenzionali si impongono alla legislazione nazionale. La conseguenza è che, in caso di contrasto tra una norma interna e una norma convenzionale, non risolvibile dal giudice comune per via interpretativa, si pone una questione di legittimità costituzionale. Il giudice non può disapplicare la norma interna, ma deve denunciare il presunto contrasto alla Corte costituzionale. Le norme della CEDU funzionano così come norme interposte, grazie al rinvio ad esse rivolto dal comma 1 dell'art. 117. La Corte costituzionale ha dichiarato anche come il giudice comune debba utilizzare la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: nella sentenza 49/2015 viene formulato un perentorio invito ai giudici italiani a non applicare pedissequamente e acriticamente le decisioni del giudice europeo, ma ad applicarle solo previa accurata analisi di ciascuna di esse sulla base di specifici elementi.
- La Carta di Nizza, scritta nel 2000, acquisisce importanza con Trattato di Lisbona, poiché questo la incorpora come principio costituente dell'Unione Europea. Il Trattato di Lisbona sostiene inoltre che la Carta di Nizza faccia parte dell'assetto costituzionale europeo e quindi assume valore giuridico. In questo caso si pone il problema del valore giuridico della Carta di Nizza perché questa è assimilabile ad una prima parte di una carta costituzionale, ma ha una trama normativa e un linguaggio di principio. Il problema principale della Carta di Nizza è risolvere il contrasto tra questa e una norma interna ed è quasi impossibile da risolvere, infatti ci si confronta con una normativa che ha un linguaggio per principi e per questo è veramente difficile valutare il contrasto tra una norma interna che è dettagliata e una normativa per principi. Per risolvere il contrasto la Corte costituzionale, che dal 1984 ha seguito la strada della disapplicazione, nel 2017 sostiene che se c'è un contrasto tra una norma interna e la Carta di Nizza e questa norma interna si pone in contrasto anche con una norma costituzionale o con un parametro costituzionale, il giudice deve sottoporre la questione alla Corte, questa quindi ha avuto una svolta accentratrice, cioè ha accentrato a se

tutte le ipotesi di contrasto tra il diritto interno e la Carta di Nizza. Successivamente la corte ha attenuato la portata di questa affermazione. Oggi la grande questione che resta irrisolta è quella dei rapporti tra diritto interno e la Carta di Nizza che in qualche modo ricorda le discussioni originarie tra regolamenti e direttive. Il problema della Carta di Nizza è più sfuggente perché c'è solo una previsione, non ha un nome.

- Un'altra questione che oggi è stata risolta dalla Corte costituzionale è quella del cosiddetto rinvio pregiudiziale. Il diritto UE prevede uno strumento di comunicazione e collegamento tra giurisdizione interna e la giurisdizione comunitaria dell'UE, il giudice interno, quindi, se ha dei dubbi sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'UE può sospendere la causa e rivolgersi alla Corte di giustizia. Tutto ciò è un meccanismo analogo a quello che avviene per la rimessione degli atti della Corte costituzionale italiana alla quale si accede perché c'è un contenzioso in atto, in questo caso se il giudice ritiene che la sua questione sia meritevole o non manifestamente infondata, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale, la stessa cosa avviene per la Corte di giustizia, infatti se c'è un dubbio sull'interpretazione o sulla validità di una norma comunitaria ci si rivolge a questa per risolvere il problema di interpretazione della norma comunitaria. La Corte costituzionale per anni ha ritenuto di non essere lei chiamata ad investire la Corte di giustizia, infatti era reticente a rivolgersi a questa per risolvere le controversie. Nello specifico, la Corte costituzionale chiedeva ai singoli giudici di rivolgersi direttamente alla Corte di giustizia per il rinvio pregiudiziale e solo dopo aver chiarito i dubbi di interpretazione di validità della norma comunitaria questi potevano rivolgersi ad essa. A partire dal 2008, la Corte costituzionale supera questa posizione giurisprudenziale facendo un rinvio pregiudiziale per la prima volta alla Corte di giustizia in tre occasioni: nel caso delle imposte di lusso della regione Sardegna; nel caso Masco riguardante gli insegnanti precari con un periodo di insegnamento pari o superiore a 36 mesi; nel caso Taricco.

Il diritto dell'UE ad oggi, anche grazie alla mutata interpretazione della Corte costituzionale, ha una forte influenza nel diritto interno con diverse conseguenze e problematiche sia a livello di ridimensionamento del ruolo del parlamento italiano, sia per quanto riguarda il problema del gap democratico tra la volontà del popolo italiano e le regole imposte dall'UE.

Modulo Jean Monnet Crises - Critical Risk for integration and solidarity in the European space

Ruolo della corte costituzionale nell'integrazione Europea (Prof. Giacomo D'amico)

La comunità europea nacque negli anni Cinquanta con un carattere prettamente economico, da qui il nome di Comunità Economica Europea (CEE).

La struttura della CEE era molto complessa perchè gli stati firmatari affidavano a questo organismo il compito di “promuovere”, mediante il mercato comune, uno sviluppo dell’economia in tutta la comunità.

Il mercato comune era un principio a-priori rispetto alla comunità, risultando essere indispensabile per la creazione di una struttura unitaria capace di garantire risorse e sicurezza a tutti coloro che avevano aderito al progetto.: questo avrebbe dovuto eliminare ogni ostacolo alla libera circolazione di persone, servizi e capitali.

La creazione di una comunità economica europea, incentrandosi prevalentemente sull’aspetto economico, trascurò un punto fondamentale quale l’integrazione politica.

La comunità non era ancora capace di darsi una forza politica autonoma e doveva, quindi, dipendere dalle politiche dei singoli Stati Membri: come scrive Marcello Dell’Omodarme “*questo squilibrio istituzionale si spiega con il prevalere delle sovranità nazionali sulle aspirazioni sopranazionali. Infatti, posti di fronte alla realtà delle cose, i governi prendono le decisioni comuni solo al termine di negoziati tra poteri sovrani, riducendo l’attività legislativa del consiglio a una registrazione comparativa degli interessi nazionali da soddisfare.{...} L’integrazione economica significa l’integrazione politica e i sei non sono ancora pronti per questo passo*”.¹

L’esposizione del convegno del professor D’Amico ha preso avvio con la delineazione del concetto di crisi europea.

¹ Dell’Omodarme, Marcello. 2001. *Storia dell’integrazione europea*. Volume I (Pag.231) A cura di Romain

IL convegno si è aperto sulla riflessione che sebbene la crisi fosse di natura economica, si potrebbe parlare anche di crisi ordinamentale e di sistema perché questa riguardava la tutela dei singoli diritti.² Le cause che promossero la crisi dei diritti affiancando la crisi economica possono essere identificate da una incertezza sui testi di riferimento.

In seguito, il relatore del convegno ha trattato il tema della Corte costituzionale italiana nel processo di integrazione europea, descrivendone il ruolo e spiegando che le norme dell'Unione Europea, così come quelle della CEDU, sono delle norme c.d. inter-poste.

La corte costituzionale italiana è stata creata con l'obiettivo di istituire un organo che sindacasse la legittimità costituzionale delle leggi: il compito della corte è quello di confrontare una norma oggetto ad un parametro.

Alcune norme parametro, però, impongono il rispetto di ulteriori norme, che prendono il nome di norme interposte (norma che si pone a metà strada tra l'oggetto ed il parametro).

Il rispetto della norma interposta è richiesto dalla stessa costituzione: la legge delega, ad esempio, è una legge con cui il parlamento autorizza il governo ad adottare un decreto legislativo nel rispetto dell'oggetto, del tempo e dei principi e criteri direttivi.³

Gli articoli 76 e 77 della Costituzione impongono al decreto legislativo di rispettare oltre la Costituzione, anche i tre elementi di cui sopra (oggetto, tempo, principi e criteri direttivi): in altre parole, se il governo adottasse un decreto legislativo oltre il termine previsto dalla legge delega, questo verrebbe dichiarato incostituzionale perché, anche non violando una norma costituzionale, viola il tempo che il parlamento aveva deciso con la legge delega.

Nel sistema della comunità europea, è necessario fare una distinzione tra le fonti del diritto dell'Unione europea (art. 288 TFUE), queste si possono catalogare in due macro-gruppi: vincolanti e non vincolanti.⁴

Nelle fonti vincolanti hanno particolare rilievo i regolamenti e le direttive.

I regolamenti, che nel sistema giuridico dell'Unione normalmente rappresentano l'equivalente della legge negli ordinamenti statali, hanno portata generale cioè non sono applicabili a un numero definito di destinatari, individuabili facilmente e impongono applicabilità diretta e obbligatorietà, vale a dire che i destinatari del regolamento sono tenuti a dare applicazione completa e integrale dichiarando

² Si veda: Tega, Diletta, 2012. *I diritti in crisi*, Giuffrè, Milano,

³ Costituzione italiana (Art.76; 77)

⁴ Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti.

illegittima una applicazione parziale da parte di uno stato (art. 288, 2° comma, TFUE) , mentre le direttive a differenza dei regolamenti non hanno portata generale ma vincolano solo lo stato/stati membri che ne sono i soli destinatari, questi forniscono obiettivi e di conseguenza non è riconosciuta l'applicabilità diretta; l'elemento qualificante della direttiva è costituito dalla natura dell'obbligo imposto agli stati, vale a dire l'obbligo dello stato è di adottare tutte le misure necessarie per realizzare il risultato voluto dalla direttiva; inoltre, nella prassi, la caratteristica della direttiva di imporre un obbligo di risultato è talvolta venuto meno, nel senso che ci sono direttive che non lasciano spazio ad alternative su modi e tempi per realizzare i risultati, queste forme ibride prendono il nome di direttive auto-applicative perché sono dettagliate, la loro rilevanza si manifesta soprattutto nell'impatto con gli ordinamenti nazionali e la sfera giuridica dei singoli, in quanto hanno la stessa portata ed efficacia dei regolamenti.⁵

Spiegati questi elementi, il relatore ha iniziato ad esporre il ruolo della corte all'interno del processo di integrazione europea.

Nel momento in cui le comunità europee hanno iniziato ad entrare in funzione e a dettare regolamenti e direttive, la corte costituzionale aveva la necessità di capire che importanza avesse una norma interna che si poneva in contrasto con una norma della comunità europea con applicabilità diretta, cioè aveva l'esigenza di chiedersi se le norme delle comunità europee fossero o meno da considerare come interposte.

La casistica ci fornisce tre date significative per delineare il processo sviluppatosi in Italia da parte della corte di giustizia utili per definire il rapporto tra le norme interne e quelle comunitarie.

Nel 1964, con la sentenza n° 14, il giudice italiano decise che a fronte del contrasto tra norma interna e regolamento della comunità europea si doveva applicare il criterio cronologico, rispettando la successione delle leggi. Ciò comportò un conflitto tra corti poiché la corte di giustizia europea contestava alla corte costituzionale italiana la possibilità di emanare una norma interna successiva al regolamento europeo che vanificava inevitabilmente quest'ultimo.

Nel 1973, con la sentenza n° 183, la corte costituzionale italiana rifletté sul contrasto che si era creato con la corte di giustizia a causa della sentenza del '64 e individuò e implementò l'articolo 11 della costituzione⁶ inserendo il fondamento della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno.

⁵ Tesaro G. *diritto dell'unione europea - Settima edizione- ed. CEDAM, 2013*

⁶ *“L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.*

Riconoscere che una norma prodotta da una organizzazione internazionale sia una norma interposta e quindi che abbia una applicazione vincolante nell'ordinamento italiano non risolse del tutto il problema, poiché se un giudice ordinario avesse rilevato un contrasto tra norma interna e norma comunitaria, avrebbe dovuto dichiarare incostituzionale la norma interna, ma per farlo doveva necessariamente rivolgersi alla corte costituzionale.

Nel 1984, con la sentenza n° 170 (*sentenza Granital*), ci fu un ulteriore intervento da parte della corte costituzionale in cui venne recepita l'impostazione della corte di giustizia, ribadendo il primato del diritto comunitario come diritto superiore ed aggiungendo che il giudice era obbligato a disapplicare la norma interna e applicare direttamente la norma comunitaria senza rivolgersi alla corte costituzionale (questo è possibile poiché la disapplicazione è differente da una abrogazione), la quale, però, si riservava la possibilità di un controllo nel caso in cui il regolamento si ponesse in contrasto con i principi fondamentali nazionali, mantenendo così un controllo accentrato.

Negli ultimi anni ci sono stati due elementi innovativi per stabilire il rapporto che intercorre tra diritto interno e diritto comunitario.

Nel 2001, con la riforma del titolo V della costituzione, è stato modificato il primo comma dell'articolo 117 che adesso prevede che il legislatore statale eserciti la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario: è stata riconosciuta espressamente la natura di norma interposta alle norme comunitarie e l'aggettivo comunitario è così comparso, per la prima volta, nel testo della Costituzione italiana.

Il secondo elemento di novità è rappresentato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea o Carta di Nizza: questa, proclamata la prima volta nel 2000, veniva vista come una carta che aveva un valore esclusivamente culturale e non giuridico, e fu solo con il trattato di Lisbona che si ebbe una svolta, in quanto alla carta di Nizza venne riconosciuto il medesimo valore giuridico dei trattati e venendo così incorporata come principio costituente dell'Europa.

Il meccanismo sopra descritto, però, non è stato esente da problemi, in quanto la Carta di Nizza ha un linguaggio prevalentemente incentrato su principi, come la libertà delle arti e delle scienze riconosciuta dall'articolo 13, tanto da considerarla una sorta di inizio di una carta costituzionale, risultando così difficoltosa l'interpretazione del rapporto tra norma interna e norma contenuta nella carta.

Per risolvere il contrasto, la Corte Costituzionale si espresse a riguardo nel 2017 promuovendo una svolta accentratrice e stabilendo che se si fosse creato un contrasto tra una norma interna e la carta di Nizza, e se oltretutto questa norma interna si fosse posta in contrasto con un parametro costituzionale, il giudice doveva sottoporre la questione alla corte stessa.

L'ultima questione esposta dal professor D'amico è stata in riferimento al rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Questo è uno strumento di collegamento tra la giurisdizione interna e quella europea, che prevede essenzialmente la possibilità per il giudice, di sospendere la causa e rivolgersi alla corte di giustizia, in caso di dubbi sull'applicazione di una norma interna o comunitaria nella decisione.

Per anni i singoli giudici interpellarono in prima persona la corte di giustizia per richiedere il rinvio pregiudiziale senza l'intervento della corte costituzionale, la casistica ci fornisce tre casi in cui la corte costituzionale intervenì direttamente.

a) nel 2008 la questione sulle *tasse-lusso* della regione Sardegna spronò la corte costituzionale a fare un rinvio alla corte di giustizia. (le tasse sul lusso alteravano la concorrenza)

b) Il caso "*Mascolo*" che riguardava gli insegnanti precari che avevano un periodo di lavoro superiore a 36 mesi e che quindi dovevano, secondo una normativa europea, avere accesso ad un contratto a tempo determinato.

c) la vicenda *Taricco* avente ad oggetto un procedimento penale per il reato di associazione a delinquere finalizzata a commettere frodi per evasione dell'IVA, in cui viene operato un primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea che nel 2015 ha sancito l'obbligo del giudice nazionale di disapplicare la norma interna, ciò ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale circa la compatibilità della sentenza *Taricco* con i principi supremi della Costituzione, per questi motivi è stato operato, nel 2017, un nuovo rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, e quest'ultima ha stabilito che devono essere salvaguardati i principi supremi dell'ordinamento italiano.

Il caso taricco: "è un significativo esempio di "dialogo tra Corti", dialogo che spesso si auspica, ma con qualche dubbio che possa effettivamente svolgersi. Sul caso Taricco però, attraverso i provvedimenti della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte costituzionale italiana, si è svolto effettivamente un dialogo e l'esito è stato proficuo. Come emerge dalla motivazione della sentenza della Consulta, depositata oggi in cancelleria con il numero 115"⁷

Il seminario si è concluso con una riflessione sui rapporti tra l'Italia e l'Europa spiegando che ad oggi, questo rapporto, è in gran parte il frutto di come la corte costituzionale lo ha disegnato.

⁷ https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20180531112725.pdf

Il ruolo della Corte Costituzionale nella crisi e nell'integrazione europea

di Michele Corvino

Il ruolo esercitato dalla Corte Costituzionale nella crisi nata all'interno dell'UE è di rimarchevole importanza. E' utile sottolineare come, quando si parla di crisi dell'UE, non ci si riferisca tanto ad una crisi economica quanto ad una crisi ordinamentale intesa come una non precisata chiarezza della competenza del diritto comunitario da una parte - rappresentata dalla Corte di Giustizia Europea - e del diritto nazionale dall'altra - rappresentata dalla Corte Costituzionale in Italia - in materia di controllo di legittimità degli atti legislativi europei (Regolamenti, Direttive e Decisioni). Ulteriore motivo di conflitto è stato determinato dalla mancanza di comprensione riguardo i testi normativi di riferimento da utilizzare per un corretto controllo di legittimità.

Partendo da una primaria analisi istituzionale si evince che la Corte Costituzionale italiana nasce nel 1946 - per poi iniziare la sua attività nel 1947 - come organo istituito per sindacare la costituzionalità delle leggi - intese come leggi ordinarie, leggi regionali e disposizioni con forza di legge -. Al fine di portare a termine un controllo costituzionale ottimale, vengono utilizzati dei parametri indicati in Costituzione e rappresentate da *norme parametro* o da *norme interpost*.

Le norme comunitarie vengono classificate come norme interpost e vincolano il legislatore nazionale ad interporci tra la legislazione nazionale e le disposizioni comunitarie.

E' utile constatare che la Costituzione Italiana viene promulgata nel 1947 - quindi, ben prima della nascita della prima forma comunitaria europea (CECA) nel 1951 - e fino al 2001 non esiste menzione alcuna alla Comunità Europea nè ai trattati internazionali. E', infatti, solo dal 2001 che, con la modifica del Titolo V, si menzionano i *vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*. Difatti, prima della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, la conformità delle leggi ordinarie alle norme di diritto internazionale convenzionale era suscettibile di controllo da parte della Corte Costituzionale soltanto entro i limiti posti dagli artt. 7, 10 e 11 - con riferimento, quindi, *agli accordi tra Stato e Chiesa (art.7), alla condizione giuridica dello straniero (art. 10 comma 2), alla consuetudine, intesa quale insieme di diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10 comma 1) e del diritto comunitario, il quale beneficia di ingresso automatico nell'ordinamento interno, in forza dell'art.11 secondo il quale l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni* (Bianchi G., 2008, Altalex).

Tale questione inizia ad essere problematica in seguito alla ratifica dei Trattati di Lisbona del 2008 - ma probabilmente anche con i Trattati di Amsterdam del 1999 prima e con la Carta di Nizza del 2001 poi - perché prima di allora la Comunità Europea si è occupata di regolare solo la configurazione economica all'interno dello Spazio Comune - circolazione di

lavoratori, merci e capitali -. Con la ratifica dei trattati sopra menzionati, invece, iniziano ad essere disciplinati anche i diritti dell'uomo e di cittadinanza europea facendo emergere un conflitto di competenza tra la Carta Costituzionale e la Disciplina Comunitaria.

E' essenziale anche ricordare come la Comunità Europea - e anche l'Unione Europea poi - si avvalga di tre strumenti per esercitare la sua attività legislativa e ognuna delle tre ha ripercussioni diverse al fine del sindacato costituzionale. Ai fini di questa analisi, gli strumenti da considerare sono:

- Regolamenti: atti aventi portata generale, direttamente applicabili negli ordinamenti statali facenti parte della Comunità;
- Direttive: atti che, a seconda dei casi, possono avere portata generale o particolare - in relazione sia ai singoli stati membri, che a singole categorie di soggetti - e che non sono direttamente applicabili e che, quindi, necessitano di recepimento da parte degli stati a cui queste sono dirette;
- Decisioni: atti che, a seconda dei casi, possono avere portata generale o particolare, utilizzate dalla Commissione per imporre un obbligo;

L'intervento della Corte Costituzionale, nel corso degli anni, è stato necessario nei casi in cui le norme emanate dalla Comunità Europea erano ritenute in contrasto con i parametri della Costituzione. Cronologicamente, l'attività della Corte Costituzionale a riguardo può essere riassunta in tre eventi salienti:

1. In occasione della Sentenza 14/64: in questo frangente, la Corte Costituzionale ritiene che a fronte di un conflitto tra una norma interna ed un regolamento comunitario debba essere adottato il criterio cronologico, ovvero che in fase di risoluzione di controversia, il giudice nazionale debba adottare l'atto più recente. Questa decisione da parte della Corte, poteva effettivamente vanificare l'intera attività legislativa comunitaria. Difatti, operativamente, bastava che il legislatore nazionale modificasse, aggiornasse o sostituisse un atto legislativo nazionale affinché l'atto adottato in fase di risoluzione di controversia fosse quello nazionale. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea in vari casi sollevò la questione a riguardo.
2. In occasione della Sentenza 183/73: in questo frangente, la Corte Costituzionale riflette sui contrasti con la Corte di Giustizia dell'UE ed individua nell'art. 11 Cost. il fondamento secondo il quale risiede nel Diritto Comunitario la primazia sulle norme interne citando le *<limitazioni della sovranità, in condizioni di parità con gli altri Stati, necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni>*. Ciononostante, la Corte Costituzionale continua a non riconoscere l'*applicabilità diretta ed immediata dei Regolamenti*, dovendo i giudizi nazionali rivolgersi alla Corte Costituzionale nel caso in cui si imbattano in fase di controversia nei controlimiti individuati nei *principi supremi della Costituzione*.
3. In occasione della Sentenza 170/84: in seguito alle pressioni esercitate dalla Corte di Giustizia dell'UE, la Corte Costituzionale ribadisce la primazia del Diritto Comunitario sulle norme interne e, se il Regolamento sarà dettagliato, il giudice nazionale potrà applicare tale norma e disapplicare la norma interna. Il giudice

nazionale, quindi, deve constatare l'esistenza di due norme, una comunitaria e l'altra nazionale in conflitto e, anziché ricorrere alla Corte Costituzionale, viene delegato da questa a disapplicare la norma interna (concorrendo ad una *diffusione del controllo di costituzionalità*) riservandosi così, la Corte Costituzionale, la possibilità di intervenire qualora il conflitto tra norma interna e norma comunitaria sia scaturito da una normativa non direttamente applicabile (nel caso delle direttive, ad esempio) e tra norma direttamente applicabile e norma di rango costituzionale.

Dopo queste sentenze più datate da parte della Corte Costituzionale, ci sono stati degli aggiornamenti che hanno concorso a complicare la procedura applicabile e ad ampliare le materie di competenza della Corte Costituzionale da una parte e della Corte di Giustizia dell'UE dall'altra:

- *Riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione*, in particolare l'*art. 117 comma 1* del 2001: questa stabilisce che il legislatore nazionale (così come quello regionale) esercita la potestà legislativa, nel rispetto della Costituzione, dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Di fatto, con questa riforma, ogni trattato internazionale assume la funzione di *norma interpost*;
- *Carta di Nizza* del 2000: questa carta enuncia i principi e i diritti fondamentali dell'UE e, nel 2009 con l'entrata in vigore del *Trattato di Lisbona*, viene ad essa accorpata assumendo il valore giuridico di un trattato internazionale (assumendo anche questa la funzione di *norma interpost*). In merito alla stessa *Carta di Nizza*, la Corte Costituzionale, nel 2017, si è espressa indicando che in caso di contrasto tra *norma interna* e uno dei principi della *Carta di Nizza*, se la norma interna è comunque conforme ai principi della Costituzione, è soggetta ad analisi da parte della Corte Costituzionale. La questione che rende complesso il quadro e che, di fatto, rende necessario l'intervento della Corte Costituzionale è che, essendo la *Carta di Nizza* un trattato che indica principi piuttosto che chiare indicazioni, risulta difficile capire per il giudice nazionale se si sta facendo riferimento ad una norma di principio o ad una norma di dettaglio della *Carta di Nizza*.

Procedura a disposizione del giudice nazionale nel caso, invece, avesse dei dubbi sull'interpretazione o sulla validità di una norma comunitaria è il *rinvio pregiudiziale*. Mediante questa procedura, il giudice nazionale può sospendere la causa in corso e rinviarla alla Corte di Giustizia dell'UE. La Corte Costituzionale, per anni, non ha ritenuto necessario mediare tra i giudici nazionali e la Corte di Giustizia dell'UE, designando quindi i giudici nazionali di conferire direttamente con la Corte fino al 2008.

Per la prima volta, è la stessa Corte Costituzionale a rivolgersi alla Corte di Giustizia dell'UE nel 2008 in seguito alla *Sentenza Mascolo*, riguardante la legittimità del sistema di reclutamento del sistema scolastico e, nello specifico, le condizioni che devono presentarsi affinché un contratto a tempo determinato possa passare a tempo indeterminato.

In conclusione, è necessario constatare come nella crisi istituzionale e nell'integrazione europea sia cruciale il ruolo svolto, da una parte, dalla Corte Costituzionale e, dall'altra, dalla

Corte di Giustizia dell'UE. I motivi possono essere molteplici, ma uno dei più mirabili è senz'altro l'armonizzazione giuridica, in primis, tra Italia e UE e, in seconda istanza, tra l'UE e gli ordinamenti giuridici nazionali di tutti gli stati membri.

Anichini Virginia - matricola: 878510

Lezione del 07 ottobre 2019 del *Prof. Giacomo D'Amico*
Professore associato di diritto costituzionale
Dipartimento di Giurisprudenza dell'*Università di Messina*

Report 2: La Corte costituzionale italiana e le norme europee

“L'Europa non verrà costruita tutta ad un tratto. Verrà costruita nelle crisi e sarà il risultato delle soluzioni adottate in quelle crisi”.¹ Così Jean Monnet si immaginava l'Europa, un continuum che avrebbe trovato nelle ciclicità delle crisi il giusto spunto per rafforzarsi sempre di più.

Dallo scoppio della crisi economica del 2008 si è sempre più parlato di crisi, crisi finanziaria, crisi migratoria, ma anche crisi dei diritti, e, più particolarmente, crisi della tutela dei diritti.

Sicuramente questo può apparire come un paradosso, nell'era delle carte e delle Corti ciò che più si sta incrinando sono gli stessi diritti e la tutela di essi.

Ed è proprio dalla “crisi dei diritti” e dalla centrale incertezza delle Corti sulle carte e sui testi di riferimento che il Prof. Giacomo D'Amico inizia a tirare le fila di un complesso percorso, che vede la Corte costituzionale protagonista del processo di integrazione europea.

Cosa intendiamo però quando parliamo di crisi? Sicuramente ad una situazione che non riconosciamo più, una situazione in cui “le cose (improvvisamente) non stanno più (bene) come stavano prima; impropriamente, vuol dire che le cose (improvvisamente) non stanno (più) come si sperava che stessero.”²

Nella ricostruzione effettuata dal Prof. D'Amico possiamo immaginarci un triangolo concettuale: i tre vertici del triangolo rappresentano idealmente tre punti nevralgici che riguardano la natura stessa dell'Unione Europea, e i tre lati rappresentano tre importanti sentenze della Corte costituzionale che hanno gradualmente modificato e limato la dottrina giuridica riguardo al rapporto fra norme nazionali e norme comunitarie.

I tre vertici del triangolo riguardano in realtà tre premesse, fondamentali per affrontare il conflitto fra le norme di diversi ordinamenti, che rappresentano caratteristiche naturali e primordiali dell'attuale Unione Europea e sono frutto delle molte evoluzioni sociali e culturali dei diversi Stati membri.

I tre lati del triangolo rappresentano un percorso invece effettuato dalla Corte costituzionale che ha giocato un ruolo primario ed essenziale all'interno del progetto comunitario, gestendo i conflitti e le “crisi” che la giovane Comunità si è trovata ad affrontare nella sua inedita esperienza.

Il primo vertice è il ruolo della Corte costituzionale. Questa è stata creata con l'obiettivo di istituire un organo che sindacasse sulla legittimità costituzionale delle leggi; esso nasce come organo deputato a verificare che le norme contenute nelle leggi e nei decreti aventi forza di legge e leggi regionali (fonti primarie) fossero conformi a costituzione, conformi cioè ai parametri costituzionali. Una vera e propria guardia dei “confini” costituzionali.³

In poche parole, il compito della Corte è quello di confrontare una norma oggetto ad un parametro. Esistono però dei casi in cui norme parametro costituzionali impongano a loro volta il rispetto di altre

¹ Mazzanti C., *Una Nuova Europa*, Collana Ri Fare l'Europa, 2014, p. 206.

² Béjin A., Morin E., *Il concetto di crisi*, La crisi del concetto di crisi, Lerici, 1980, pp. 15-17.

³ Bile F., *Che Cosa è la Corte Costituzionale*, Corte Costituzionale, Roma, 2008, p. 30.

norme. In gergo tecnico si parla di norma interposta, quella norma cioè che sta a metà strada fra l'oggetto e il parametro, norma il cui rispetto è richiesto dalla costituzione stessa.

Le norme interposte sono quelle norme, non costituzionali, volte ad integrare il parametro dei giudizi di legittimità costituzionale.⁴ Le norme dell'Unione Europea, come quelle della CEDU, sono norme interposte. Infatti, queste norme, vincolano il legislatore con la proprietà di "inter-porsi".

In altre parole, "le norme interposte venivano classificate come quelle norme non costituzionali che concorrono ad integrare il parametro dei giudizi di legittimità costituzionale, in forza del rinvio ad esse fatto da parte di alcune disposizioni della Carta fondamentale."⁵

Il secondo vertice è costituito da come venne concepita inizialmente l'Unione Europea. La nascita della Comunità Europea, prima Comunità europea del carbone e dell'acciaio, era primariamente una comunità fondata sui lavoratori piuttosto che sui cittadini e sulle persone. Nel contesto storico post Seconda guerra mondiale, bastò fare leva sulla condivisione di risorse economicamente vantaggiose e su una strategia doganale organizzata per lanciare l'idea di una comunità fra sei stati (padri fondatori) che collaborassero insieme per un obiettivo economico comune. Ma man mano che le economie degli stati si andavano aggiustando e che il benessere sociale avanzava, iniziò a farsi spazio l'idea che questa comunità non solo potesse essere il banco di strategie economiche comuni, ma che potesse investire anche la sfera dei servizi e, con il giusto tempo, delle persone.

La creazione del "mercato comune" (successivamente "unico" ed infine "interno") costituì il pretesto per far avanzare l'idea di una comunità sovranazionale più ad ampio respiro. Questo processo fu nettamente scandito dalle sentenze della Corte costituzionale che cercò, il più possibile, di sciogliere tensioni interne principalmente incentrate sulla nuova spinosa questione della cessione di sovranità. L'ultimo vertice fondamentale riguarda proprio il rapporto normativo fra Stati membri e Comunità europea e, in particolar modo, come gli stati recepiscano ed integrano le normative europee.

A tal proposito esistono: i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni e i pareri.⁶

Le prime tre sono, in misure diverse, vincolanti.⁷ I regolamenti sono atti vincolanti, di portata generale con applicabilità diretta. Le direttive sono sì vincolanti, ma non hanno una applicabilità diretta: si delineano gli obiettivi e le finalità ma è lasciato ad ogni stato membro destinatario il compito di prevedere le modalità di recepimento e attuazione di tale atto.

Una forma ibrida della direttiva è la sua forma non auto-applicativa: nonostante tali direttive abbiano una veste formale di direttiva in realtà sono abbastanza dettagliate da potersi applicare direttamente. Le raccomandazioni non sono vincolanti, generalmente tendono a rendere note delle posizioni o a dare delle "raccomandazioni" rispetto alle linee che secondo le istituzioni europee dovrebbero essere seguite da uno stato senza però imporre obblighi giuridici.⁸ Infine i pareri, strumento utilizzato per esprimere dei pensieri o pareri anche particolari senza nessun vincolo giuridico per il paese destinatario.⁹

Una volta chiarita la forma di "comunicazione giuridica" dell'Unione europea, sale spontaneo un quesito: che cosa succede quando una norma interna si pone in contrasto con una norma dell'Unione Europea? È incostituzionale?

⁴ Cfr. Marone F., *Note minime sulla teoria delle "norme interposte"*, sito web: <http://www.contabilita-pubblica.it/Dottrina2014/35.Marone.pdf>.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Sito web: <https://www.eda.admin.ch/dea/it/home/eu/europaeische-union/entstehung-eu.html>.

⁷ Sito web: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_it.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Sito web: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_it.

Le risposte le troviamo proprio nel lungo percorso della Corte costituzionale, risposte che potranno esplicitarsi solo tenendo a mente i tre vertici sopra citati e risposte che disegneranno proprio quei tre lati del triangolo concettuale.

1. **1964**: la prima tappa fu la sentenza della Corte costituzionale n.14 del 24 febbraio del 1964.¹⁰ La questione riguardava la legge che regolava l'istituzione dell'ENEL in contrasto con l'art.11 della Costituzione italiana nella parte in cui "*l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*".¹¹ A fronte di un conflitto fra norma interna e norma di regolamento UE, pur riconoscendo nell'art.11 il fondamento per la cessazione legittima di sovranità ad una organizzazione internazionale (il costituente pensava più forse all'Organizzazione delle Nazioni Unite), la Corte decise di applicare il criterio cronologico della *lex posterior derogat priori*. In tale modo, si introdusse una logica di tipo cronologico piuttosto che una logica basata sul valore, dando effettività alla legge emanata più recentemente. Con questa decisione si rischiava non solo che una legge successiva potesse vanificare completamente una legge della Comunità europea, ma anche che con una semplice legge ordinaria si sarebbe potuto vanificare direttamente la legge stessa che prevede l'applicabilità diretta dei regolamenti. Questa tappa battezzò infatti una netta divergenza fra posizioni assunte dalla Corte Costituzionale e Corte di Giustizia.¹²

2. **1973**: la seconda tappa viene identificata con la sentenza n.183 del 27 dicembre del 1973.¹³ La Corte osservò che, dando esecuzione al Trattato di Roma, si è reso operante anche l'art. 189, in forza del quale il regolamento comunitario "*ha portata generale*" ed "*è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri*".¹⁴

Nonostante in un primo momento la creazione della CECA non rientrasse nel mirino dei costituenti, si può certo affermare che il Trattato di Roma con le sue finalità di "*porre fondamenta di una unione sempre più stretta [...] per assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi [...] facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo*", rispecchiasse ciò che veniva affermato nell'art.11 e ne trovasse di conseguenza il fondamento costituzionale.¹⁵ Contrariamente alla sentenza 14/1964 però, la Corte affermò che questi regolamenti sono comunque prevalenti rispetto alla norma oggetto e riconobbe *de facto* il rango di norma interposta. Quindi, se nel 1964 un giudice avrebbe dovuto identificare semplicemente quale norma fosse più postera, nel 1973 la Corte afferma il principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno, riconoscendo nell'art.11 il fondamento costituzionale agganciabile. Se per la Corte questo però non giustificava una sua applicabilità diretta, sicuramente lo identificava come vincolante, "*fatti salvi i principi supremi dell'ordinamento*", i c.d. *controlimiti*. Il *controlimite* era una forma "statica" degli Stati membri, una sorta di

¹⁰ Sito web: <http://www.giurcost.org/decisioni/1964/0014s-64.html>.

¹¹ Sito web Senato: https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=11.

¹² Cfr. Rossi L.S., *Il Triangolo giurisdizionale e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, federalismi.it, Bologna, Agosto 2018.

¹³ Sito web: <http://www.giurcost.org/decisioni/1973/0183s-73.html>.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Cfr. Nevola R., *Le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione Europea nella giurisprudenza costituzionale*, Corte Costituzionale, maggio 2014, pp. 57-58.

salvagente alla cessione incondizionata di sovranità.¹⁶ L'idea del *controlimite* nasce con l'obiettivo di operare come un "argine" nei confronti di regole esterne considerate come "insopportabili" per il "nucleo duro" dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale.¹⁷ Il concetto di *controlimite* veniva quindi usato dalla Corte costituzionale come un potere residuale tra gli ordinamenti, alla luce anche delle successive competenze di valutazione "diffuse" ai giudici ordinari sulla conformità della disciplina interna rispetto alla disciplina europea.¹⁸

3. **1984:** uno dei punti fondamentali di arrivo della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporto fra diritto interno e comunitario si delinea con la sentenza n.170 del 1984.¹⁹ In questa sentenza, non solo la corte costituzionale ribadisce il fondamento costituzionale del primato del diritto della CECA, ma rinnova il ruolo dei giudici ordinari ad attori di primo piano nell'applicazione "diretta" del diritto UE, dando il compito, come aveva chiesto fermamente la Corte di Giustizia, di disapplicare le norme interne in contrasto con quelle della Comunità europea, ed evitando quindi di rivolgersi alla stessa Corte costituzionale.²⁰

Nel 1984 si assiste ad un fenomeno di diffusione del controllo di costituzionalità, rimandando ai giudici il compito di disapplicare o meno una norma, fatto salvo in cui il regolamento si ponga in contrasto con i contro limiti, contro quindi i principi supremi. Sicuramente, per funzionare, lo scheletro della Comunità europea aveva bisogno di un certo grado di "rigidità", o comunque sia di uno schema fisso che potesse in qualche modo penetrare nei diversi Stati membri. Riconoscere quindi un controllo "diffuso" dei vari giudici ordinari nazionali era parte fondamentale nel percorso di integrazione europea che, da un lato, cercava di affermare e riconoscere il primato dell'ordinamento europeo sugli ordinamenti statali, ma dall'altro cercava comunque di lasciare una certa discrezionalità sulla valutazione delle antinomie fra regole interne e europee.

Quindi, se in un primo momento nel 1964 la Corte costituzionale aveva intrapreso un percorso divergente rispetto alla Corte di Giustizia, si è poi passati a riconoscere il fondamento costituzionale del primato del diritto dell'Unione Europea e, infine, a definire al meglio il ruolo dei giudici ordinari come *disapplicatori* diretti di una norma interna in contrasto a quella comunitaria.²¹

A partire quindi dagli anni '70 la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia hanno proceduto più armoniosamente alla costruzione del diritto comunitario e al loro riconoscimento all'interno dei corpi statali. Si doveva colmare quel *deficit costituzionale* delle istituzioni comunitarie in materia di diritti fondamentali, per cercare di consolidare formalmente il "primato" europeo in maniera definitiva.

Due sono stati i passaggi interessanti in questo senso: la Carta di Nizza del 2000 e la riforma del Titolo V della Costituzione Italiana del 2001.

L'adozione della Carta dei diritti fondamentali, il Trattato di Nizza (2000), fu un passo più "politico" che giuridico. Infatti, la Carta non era ancora dotata di un valore giuridico vincolante bensì risultava più una sorta di "summa della giurisprudenza comunitaria consolidata, includendo nella stessa sia le

¹⁶ Ilari P., *Le Regioni nel processo di integrazione europea*, Dottorato di ricerca in diritto costituzionale, Università degli Studi di Bologna, Bologna, 2007, p. 11.

¹⁷ Mastroianni R., *Supremazia del diritto dell'unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, Diritto Penale Contemporaneo, Milano, 2016, p. 7.

¹⁸ *Ibidem*, *Ivi*.

¹⁹ Sito web: <http://www.giurcost.org/decisioni/1984/0170s-84.html>.

²⁰ Mastroianni R., p. 2.

²¹ *Ibidem*. *Ivi*.

tradizione costituzionali comuni agli stati membri, sia la CEDU, che la giurisprudenza della Corte dei diritti umani di Strasburgo".²²

Dal momento della sua "prima" proclamazione, la Carta ha assunto un "significato costituzionale", che sul fronte nazionale è stata richiamata dai vari giudici o dalle diverse Corti in modo puramente "ornamentale".²³

Successivamente, una volta identificata come parametro interno, la Carta è diventata poi "componente necessaria nella conformazione del patrimonio costituzionale europeo".²⁴

Questo importante passo verso un'idea di Unione Europea basata sul rispetto e la valorizzazione dei diritti fondamentali cercò anche di tradursi in un coraggioso progetto di "Carta costituzionale dell'Unione Europea".²⁵

A conferma del percorso intrapreso, figurò per la prima volta il riconoscimento dell'Unione Europea nella Carta costituzionale italiana con la riforma del Titolo V del 2001: l'art. 117 comma 1 stabilisce che il legislatore statale esercita potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Per la prima volta quindi entra nel linguaggio costituzionale la parola "comunitario".

La legge statale e quella regionale devono quindi rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Tale disposizione era sicuramente già emersa con l'interpretazione dell'art. 11 nelle sentenze già citate, ma entrando in costituzione, si riconosce definitivamente la natura "interposta" dell'ordinamento comunitario.²⁶

Ultima recente *ri-svolta* del rapporto della Corte costituzionale e Corte di Giustizia dell'Unione Europea è stata la sentenza n.269 del 2017: la sentenza indica il percorso dei giudici comuni ogni qualvolta si imbattono in un conflitto fra norme nazionali e diritti e principi sanciti nella Carta di Nizza. Il giudice comune può disapplicare direttamente la norma nazionale non conforme dandogli efficacia diretta ma deve comunque sollevare la questione di illegittimità costituzionale.

Più in particolare, la Corte svolta nuovamente verso un atteggiamento accentrato, volendo intervenire in modo attivo nel rapporto fra giudice ordinario e Corte di Giustizia.²⁷

Concludendo, il lungo percorso di integrazione europea ha sollecitato spesso l'equilibrio e il legame fra Corti e Corte di Giustizia ma, in tempi recenti, si può di certo affermare che "il dialogo diretto con la Corte di Giustizia risulta essere (...) lo strumento più diretto ed efficace per accertare la compatibilità del diritto interno con le disposizioni dell'Unione ed i principi posti a tutela dei diritti fondamentali stante la chiara prevalenza degli aspetti concernenti il contestato rispetto del diritto dell'Unione sui profili nazionali".²⁸

²² Gambino S., *Diritti fondamentali e Unione europea*, Diritti sociali e crisi economica, Milano 2009.

²³ Chiarello C., *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 260/2017 della corte costituzionale*, Consulta Online, Marzo 2018, p. 384.

²⁴ *Ibidem*, p. 380.

²⁵ Cfr. Ferrari, *I diritti Fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001, p. 36.

²⁶ Cfr. ASTRID, *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Roma, Marzo, 2002, p.16.

²⁷ Bin R., *Giurisdizione e ruolo delle Corti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Trento, 2018, p. 11.

²⁸ Salmoni F., *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentrato della Consulta*, Federalismi.it, Aprile, 2019.

Bibliografia

- Bin R., *Giurisdizione e ruolo delle Corti costituzionali nel processo di integrazione europea. Una conclusione*, Diritto pubblico comparato ed europeo, Fascicolo 3, settembre, 2019.
- Draetta U., *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non più solo teorico*, in Diritto Europeo, 2007.
- Gambino S., *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 1, marzo, 2019.
- Mastroianni R., *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, Diritto penale contemporaneo, Milano, 2016.
- Nevola R. (a cura di), *Le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione europea nella giurisprudenza costituzionale*, Corte Costituzionale, Servizio Studi, maggio, 2014.

Sitografia

- <https://www.senato.it/home>.
- <http://www.giurcost.org/decisioni/1964/0014s-64.html>.
- <http://www.diritticomparati.it/conferme-e-precisazioni-nel-cammino-comunitario-della-corte-costituzionale-commento-prima-lettura-della-sentenza-n-269-del-2017/>.
- <http://www.giurcost.org/decisioni/1973/0183s-73.html>.
- <http://www.giurcost.org/decisioni/1984/0170s-84.html>.
- <https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/8865/1/BELVISI.pdf>.