

# Premessa

Il presente volume intende analizzare la teoria dei «controlimiti»<sup>1</sup> al primato del diritto dell'Unione europea alla luce delle evoluzioni che hanno caratterizzato il quadro normativo e giurisprudenziale comunitario negli ultimi decenni.<sup>2</sup> Tale teoria, come noto, mira ad arginare l'incidenza costituzionale del diritto sovranazionale, ricercando un punto di equilibrio tra le esigenze connesse al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e la salvaguardia degli «elementi identificativi ed irrinunciabili»<sup>3</sup> del nostro ordinamento. Più in particolare, dopo aver ripercorso le principali trasformazioni che hanno riguardato la realtà giuridica dell'Unione europea,<sup>4</sup> il presente contributo intende sottoporre ad opera di revisione critica il sindacato elaborato dal Giudice delle leggi sulla

<sup>1</sup> L'espressione risale alla celebre opera di P. Barile, *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in Aa.Vv., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. 6, Firenze, 1969, pp. 33-54, spec. pp 45 ss.

<sup>2</sup> Pur nella consapevolezza della rivoluzione terminologica inaugurata dall'art. 2, n. 2, lett. a, del Trattato di Lisbona, per effetto del quale l'espressione "diritto comunitario" è stata sostituita con quella di "diritto dell'Unione europea", in questo lavoro si è comunque scelto di non abbandonare del tutto l'uso dell'aggettivo "comunitario", sia perché l'analisi si riferisce, spesso, ad un periodo storico in cui quella era la denominazione corretta, sia in quanto, a nostro avviso, preferibile ad altri neologismi, spesso arbitrari e fuorvianti.

<sup>3</sup> Corte costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2014, n. 238, p.to 3.2 del considerato in diritto.

<sup>4</sup> Cfr. *infra*, Capitolo introduttivo, spec. paragrafi 1-3.

base di tale teoria, che notoriamente consente uno scrutinio sulle singole norme del diritto sovranazionale attraverso il controllo di costituzionalità sulla legge di ratifica ed esecuzione dei trattati europei.

È opinione diffusa infatti che l'affermarsi in ambito comunitario di un sistema di tutela dei diritti fondamentali e di un tasso di democrazia complessivamente adeguati rispetto alla natura sovranazionale dell'Unione europea, abbiano attenuato le ragioni giustificatrici dell'impostazione delineata dalla nostra Corte costituzionale.<sup>5</sup> Già da tempo, peraltro, una parte della dottrina evidenzia l'esigenza di una rilettura del sindacato sui controlimiti alla luce dell'intensità raggiunta dal grado di integrazione europea e della sempre maggiore interdipendenza fra gli Stati membri.<sup>6</sup> Del resto, è innegabile che l'ammissione di un sindacato sui singoli atti delle istituzioni europee o sui relativi provvedimenti di attuazione nazionale da parte di tutte le Corti costituzionali d'Europa rischierebbe di compromettere il primato, l'effettività e l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e, non da ultimo, di pregiudicare i valori internazionalistici espressi da gran parte dei testi costituzionali degli Stati membri.<sup>7</sup>

Raccogliendo tali suggestioni, il presente contributo ha l'obiettivo di verificare criticamente «se» ed «in quale misura» il sistema di cooperazione giudiziaria basato sul meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267* TFUE possa consentire una rilettura del sindacato elaborato dalla Consulta e, più in generale, agevolare la composizione dei conflitti interordinamentali. Per affrontare tali interrogativi, il presente lavoro sarà suddiviso in due parti, una prima dedicata all'approfondimento delle relazioni esistenti tra il primato del diritto dell'Unione europea e il sindacato del Giudice delle leggi e una seconda dedicata, invece, alla

<sup>5</sup> Cfr. F. Donati, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Lo Stato*, 7/2016, p. 217 ss; E. Cannizzaro, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, in A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli 2017, p. 46 ss.

<sup>6</sup> G. Gaja, *La sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 1989 e i «controlimiti» alla superiorità del diritto comunitario*, in Aa.Vv., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, p. 86.

<sup>7</sup> Sulla necessità di leggere l'art. 11 Cost. come principio che «[...] entra a comporre la struttura [...]» del nostro ordinamento, cfr. A. Ruggeri, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, spec. pp. 8-9. In senso non dissimile si v. l'editoriale di R. Mastroianni, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 3/2018, pp. V-XII, spec. p. XII, secondo cui: «[...] la natura di principio di base della Costituzione che l'art. 11 indubbiamente possiede impone che l'invocazione come «controlimite» della norma costituzionale «sostanziale» di riferimento dovrebbe essere per quanto possibile condizionata da un tentativo di armonico bilanciamento con l'interesse, anch'esso costituzionalmente protetto, di garantire il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione».

disamina delle dinamiche intercorrenti tra le specificità costituzionali degli Stati membri e il sindacato della Corte di giustizia. Tale impostazione metodologica prende le mosse dall'esigenza di osservare le dinamiche interordinamentali da entrambi i punti di vista coinvolti, quello nazionale e quello sovranazionale; soltanto così si è ritenuto possibile offrire una ricostruzione che tenesse adeguatamente in considerazione le complessità della tematica oggetto di indagine.

Dopo aver preliminarmente ripercorso le caratteristiche fondamentali della teoria dei controlimiti e aver contestualizzato l'indagine nell'ambito di una rilettura dei valori internazionalistici espressi dalla nostra Costituzione,<sup>8</sup> la prima parte del lavoro analizzerà alcune vicende giurisprudenziali caratterizzate dall'uso del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* da parte delle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri,<sup>9</sup> al fine di verificare, se ed entro quali limiti, il dialogo tra le Corti d'Europa possa agevolare la composizione dei conflitti interordinamentali.<sup>10</sup> La disamina dei rapporti fra le giurisdizioni europee costituirà, peraltro, l'occasione per soffermarsi sull'orientamento inaugurato di recente dalla nostra Corte costituzionale in tema di «doppia pregiudizialità»,<sup>11</sup> verificando criticamente la compatibilità della posizione assunta dalla Consulta con i principi espressi dalla giurisprudenza sovranazionale in materia di rinvio pregiudiziale e il contributo che questa impostazione possa apportare allo sviluppo della cooperazione nell'ambito del circuito giurisdizionale dell'Unione europea.<sup>12</sup>

Ultimata la disamina della prospettiva nazionale, la seconda parte del lavoro si sposterà sul versante sovranazionale per verificare le incidenze sul sindacato della Corte di giustizia dell'uso del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* da parte delle Corti costituzionali (e supreme) degli Stati membri. A tale scopo, saranno approfonditi alcuni dei tratti essenziali delle operazioni di bilanciamento che caratterizzano il sindacato della Corte di giustizia, al fine di verificare se la salvaguardia delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea possa operare come limite all'accoglimento delle esigenze nazionali invocate dagli organi di giustizia costituzionale degli Stati membri e, più in generale, alla buona riuscita del dialogo fra le Corti, consentendo al contempo di verificare la circolazione nel sindacato della Corte di giustizia di

<sup>8</sup> Cfr. *infra*, Parte I, Capitolo 1.

<sup>9</sup> In particolare, saranno analizzati i casi *Taricco*, *OMT/Gauweiler* e *Ajos A/S*.

<sup>10</sup> Cfr. *infra*, Parte I, Capitolo 2.

<sup>11</sup> Corte costituzionale, sentenza del 14 dicembre 2017, n. 269.

<sup>12</sup> Cfr. *infra*, Parte I, Capitolo 3.

un'impostazione analoga a quella fondante la teoria dei controlimiti quando sono in discussione i tratti fondamentali della realtà comunitaria.<sup>13</sup>

L'indagine svolta offrirà, da ultimo, l'occasione per tornare sulle modalità di immissione di principi e valori costituzionali nazionali a livello europeo, mediante l'approfondimento delle nozioni di «identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri» enunciata dall'art. 4(2) TUE e di «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» espressa dall'art. 6(3) TUE, indagandone le potenzialità e i limiti nell'ambito del dialogo fra le Corti d'Europa.<sup>14</sup> A questo proposito, saranno messi in luce gli orientamenti ravvisabili nella giurisprudenza sovranazionale così come in quella della nostra Corte costituzionale e, incidentalmente, degli altri Giudici costituzionali che costituiranno oggetto della presente ricerca. Tale approfondimento giurisprudenziale offrirà, infine, l'occasione per fare il punto sulla maturazione della tutela dei diritti fondamentali in ambito comunitario ed osservare le criticità derivanti dall'esistenza di sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali.

<sup>13</sup> Cfr. *infra*, Parte II, Capitolo 4.

<sup>14</sup> Cfr. *infra*, Parte II, Capitolo 5.