

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

INCONTRO DI STUDIO
TRA LA CORTE COSTITUZIONALE
E LA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE

Roma, Palazzo della Consulta, 4 - 5 aprile 2002

febbraio 2003

INDICE

I PARTE

Sessione antimeridiana, 4 aprile 2002

Presiede Cesare RUPERTO

I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO INTERNO NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA E DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Cesare RUPERTO (<i>Presidente della Corte costituzionale</i>)	pag. 1
Gil Carlos RODRÍGUEZ-IGLESIAS (<i>Presidente della Corte di giustizia</i>)	“ 5
Cesare RUPERTO	“ 7
Valerio ONIDA (<i>Giudice della Corte costituzionale</i>) <i>Lo stato della giurisprudenza costituzionale sui rapporti fra ordinamento interno e ordinamento comunitario: “armonia tra diversi”</i>	“ 8
Cesare RUPERTO	“ 21
Antonio LA PERGOLA (<i>Giudice della Corte di giustizia, già Presidente della Corte costituzionale</i>) <i>Tutela giudiziaria diffusa e controllo accentrato di costituzionalità: il caso italiano di fronte al primato e all’effettiva durata del diritto comunitario</i>	“ 21
Cesare RUPERTO	“ 39
Carlo MEZZANOTTE (<i>Giudice della Corte costituzionale</i>)	“ 40
Cesare RUPERTO	“ 43
Gil Carlos RODRÍGUEZ-IGLESIAS	“ 43
Carlo MEZZANOTTE	“ 45
Cesare RUPERTO	“ 46
Antonio TIZZANO (<i>Avvocato generale alla Corte di giustizia</i>)	“ 46
Cesare RUPERTO	“ 52
Ninon COLNERIC (<i>Giudice della Corte di giustizia</i>)	“ 53
Antonio LA PERGOLA	“ 53
Peter JANN (<i>Giudice della Corte di giustizia</i>)	“ 61

* * *

II PARTE

Sessione pomeridiana, 4 aprile 2002

Presiede Gil Carlos RODRÍGUEZ-IGLESIAS

I DIRITTI FONDAMENTALI TRA ORDINAMENTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO INTERNO

Gil Carlos RODRÍGUEZ-IGLESIAS	pag. 63
Jean-Pierre PUISSOCHET (<i>Giudice della Corte di giustizia</i>) <i>I diritti fondamentali tra l'ordinamento giuridico comunitario e l'ordinamento giuridico interno</i>	“ 64
Gustavo ZAGREBELSKY (<i>Giudice della Corte costituzionale</i>)	“ 74
Gil Carlos RODRÍGUEZ-IGLESIAS	“ 88
Valerio ONIDA	“ 88
Giovanni Maria FLICK (<i>Giudice della Corte costituzionale</i>).....	“ 91
Siegbert ALBER (<i>Avvocato generale alla Corte di giustizia</i>)	“ 94
Vassilios SKOURIS (<i>Giudice della Corte di giustizia</i>)	“ 95
Carlo MEZZANOTTE	“ 97
Gil Carlos RODRÍGUEZ-IGLESIAS	“ 98

* * *

III PARTE

5 aprile 2002

Presiede Massimo VARI

VALUTAZIONI CONCLUSIVE: STATO DELLA GIURISPRUDENZA E PROSPETTIVE

Massimo VARI (<i>Vice Presidente della Corte costituzionale</i>).....	“ 99
Piero Alberto CAPOTOSTI (<i>Giudice della Corte costituzionale</i>) <i>Quali prospettive nei rapporti tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee</i>	“ 102
Cesare RUPERTO	“ 111
Riccardo CHIEPPA (<i>Giudice della Corte costituzionale</i>)	“ 111

Gil Carlos RODRÍGUEZ-IGLESIAS	pag. 115
Giovanni Maria FLICK	“ 121
Valerio ONIDA	“ 123
Antonio LA PERGOLA	“125
<i>Oratore non individuato</i>	“ 129
Valerio ONIDA	“ 130
Cesare RUPERTO	“ 131
Gil Carlos RODRÍGUEZ-IGLESIAS	“ 132

* * *

LA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE (nella integrale composizione).....	“ 135
LA DELEGAZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA (per l’incontro a Palazzo della Consulta)	“ 142
I GIUDICI DELLA CORTE COSTITUZIONALE (aprile 2002).....	“ 143

I PARTE

Sessione antimeridiana, 4 aprile 2002

Presiede Cesare RUPERTO

I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO INTERNO
NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA E DELLA
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE.

RUPERTO

L'incontro odierno con la delegazione della Corte di Strasburgo è articolato in due sessioni, come voi sapete, meglio in tre: due di svolgimento del tema concordato e una terza dedicata alle valutazioni conclusive di quanto sarà detto, in ordine alle nostre esperienze, alle esperienze delle due Corti e alla prospettiva futura, segnatamente - e sottolineo segnatamente - in tema di diritti fondamentali, sui quali m'intratterò, se permettete, pochi minuti.

Sappiamo tutti che i percorsi storici delle nostre due Corti sono diversi, anche se connotati tutti da tratti comuni; ma il momento costituente che sta vivendo attualmente l'Unione europea, dopo Nizza, lascia intravedere scenari ben più ricchi di quelli che fino ad ora ci erano familiari, in cui ha prevalso una sorta di regolamento dei rispettivi confini delle due sfere giurisdizionali. Non è infatti utopia attendersi dalla nascente Costituzione il superamento definitivo della matrice genetica del mercato o comunque la trasformazione di tale concetto da sistema mercantile a luogo di incontro e scambio di tutte le esperienze. Né mi sembra troppo ottimistico credere che i costituenti sapranno ricomporre nell'unicità della Carta quella sorta di dicotomia nella tutela dei diritti

fondamentali che è ancora presente nel rapporto tra giustizia costituzionale e comunitaria da un lato e attività della Corte di Strasburgo dall'altro; e ciò quale esito auspicato della prevista ricomposizione da parte della Convenzione per il futuro d'Europa, di un'infinità di "particolari" in una sola, nuova architettura costituzionale. Entrambe impegnate in un'opera di confronto della compatibilità fra provvedimenti legislativi e un fondamentale testo di riferimento da cui trarre parametri di legittimità; entrambe attente nel costruire la propria giurisprudenza sul valore del precedente, ma anche sensibili al mutamento dei tempi e dei contesti normativi, oltre che al valore espansivo dei principi, entrambe dotate di incisivi poteri sul piano dell'efficacia delle loro decisioni, la nostra Corte costituzionale e la Corte di giustizia hanno seguito percorsi convergenti sul tema dei diritti fondamentali.

Con quest'espressione intendo prevalentemente riferirmi a diritti il cui riconoscimento risulti assolutamente ineliminabile o indifferibile nell'assetto di una determinata convivenza, trattandosi di diritti irrinunciabili, indisponibili, o meglio, come dice l'articolo 2 della Costituzione italiana, inviolabili. Ma è chiaro che il modulo del giudizio che conduce ad affermare l'insopprimibile valenza di tali diritti possa prendere avvio anche dalla cognizione di situazioni ad essi ricollegabili solo in via mediata. Parimenti evidente mi sembra che l'emersione di nuovi diritti imponga un'opera continua di aggiornamento di quello che noi italiani chiamiamo "catalogo aperto", contenuto nell'articolo 2 della Costituzione, da me prima citato. Ho inteso così riferirmi a due aspetti dello sviluppo delle rispettive linee giurisprudenziali delle due Corti, non certo parallele ma sicuramente complementari nel risultato. Ebbene, è sufficiente un accenno che sovrapponga in filigrana qualche momento

saliente di questi percorsi per comprendere come la teoria dei controlimiti si risolve ormai in un'accentuazione della tutela anziché in una distonia dei rispettivi rapporti. La Corte di giustizia si è mossa, da quanto mi risulta, dal nucleo originario dei Trattati, dalle libertà economiche di stabilimento, di prestazione dei servizi, di concorrenza; ma è andata via via affermando principi fondanti, come quello della certezza del diritto, a cui si correla la garanzia del legittimo affidamento; ha prammaticamente costruito le categorie della proporzionalità, intesa come adeguatezza dell'atto o della sanzione rispetto allo scopo da raggiungere, e dell'effetto utile, che impone di valutare le norme comunitarie in base alla loro reale idoneità a perseguire determinate finalità; ha valorizzato il pluralismo informativo; ha annoverato fra i diritti fondamentali quello ad una tutela giurisdizionale piena, nonché l'irretroattività delle norme penali e il diritto a non rendere dichiarazioni suscettibili di pregiudizio per la propria persona, l'inviolabilità del domicilio e il rispetto della *privacy*; ha infine affermato che i diritti fondamentali fanno parte dei principi generali dei quali la Corte di giustizia garantisce l'osservanza, ispirandosi alla Costituzione degli Stati membri. Possiamo quindi riconoscere ad essa il merito di avere additato ai costituenti europei la via da percorrere, cioè il passaggio dalla tutela degli interessi a quella degli ideali.

Se questa nuova dimensione sovranazionale attenua la tradizionale prerogativa dello Stato nel descrivere i diritti fondamentali, anche l'operato della Corte italiana ha segnato una fertile stagione di espansione dei diritti non scritti ma riconducibili al nucleo essenziale della dignità umana. Ricordo come siano stati progressivamente riconosciuti: il diritto alla vita, implicato dall'articolo 27, quarto comma, della Costituzione (sentenza numero 223 del 1996); il diritto all'identità e alla libertà

sessuale, (sentenze numero 161 del 1985 e numero 561 del 1987; il diritto alla riservatezza e alla “comunicazione libera e segreta”, che trova la sua indiretta garanzia anche nell’articolo 15 della nostra Costituzione (sentenza 366 del 1991); il diritto al nome, quale primo e immediato segno distintivo dell’identità personale, che riceve un autonomo riconoscimento nell’articolo 22 della Costituzione, mi riferisco sempre naturalmente alla Costituzione italiana, (sentenza numero 13 del 1994 e numero 120 del 2001); il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune, di cui devono beneficiare tutti, compresi gli stranieri, ovvero il diritto al ricongiungimento familiare, in base ai valori dell’unità familiare e dei diritti genitoriali desumibili dagli articoli 29 e 30 della Costituzione (sentenza numero 203 del 1997. Ed ancora, penso ai “diritti della coscienza”, che costituisce la base spirituale e culturale e il fondamento di valore etico e giuridico di ogni altra libertà, la cui protezione non è tuttavia, dice la nostra Corte, illimitata e incondizionata quando si tratta di conciliare l’interesse alla sua protezione con i complessivi inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale che la nostra Costituzione impone (e qui cito la sentenza numero 43 del 1997, la quale usa esattamente le parole da me citate), che può essere essa stessa manifestazione di libertà individuale, “al di là dei vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell’autorità”, (così la sentenza numero 75 del 1992 a proposito del volontariato); e, infine, ricordo il diritto alla salute, che se anche può subire i condizionamenti derivanti dalle risorse finanziarie disponibili, rimane sempre incomprimibile nel suo “nucleo irriducibile” “di diritto protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana” (parole della sentenza 309 del 1999).

Siamo tutti dunque, le nostre Corti e gli stessi Stati membri, soggetti

coinvolti in un processo evolutivo delle categorie fino ad ora conosciute: siamo parte di un'organizzazione sovranazionale, che non è uno Stato in senso tradizionale ma le cui istituzioni producono un diritto vincolante per ognuno, con un'autorità e una latitudine regolatrice del tutto nuove. In questo senso, il giuramento ai valori che ciascuno di noi a suo tempo ha pronunciato, assume oggi il senso di una ben più ampia condivisione. Non a caso, io credo, il preambolo della Carta di Nizza contiene un esplicito, ulteriore rinvio anche ai "diritti riconosciuti dalla giurisprudenza" della Corte di giustizia e della Corte di Strasburgo, e soprattutto si richiama ai "valori comuni" come ad un'implicita idea di costituzione quale fenomeno complesso, quale processo, che irrinunciabilmente si connette alla cultura dei popoli, al loro modo di sentire e di vivere, alle radici delle loro civiltà ed alle molteplici espressioni di queste: tutti elementi intimamente collegati con le storie e le esperienze concretamente consumatesi, anche dolorosamente devo aggiungere, nella vita di generazioni di persone.

Con questa convinzione profonda in me e con questi sentimenti, illustri colleghi, dichiaro aperta la nostra riunione e ho l'onore di passare la parola al Presidente della Corte di giustizia Carlos Rodriguez- Iglesias, prima di darla ai due relatori ufficiali sull'argomento specifico della sessione odierna mattutina. Grazie.

RODRÍGUEZ-IGLESIAS

Grazie, Signor Presidente. Je préfère à cette occasion m'exprimer en français et ne pas jouer sur mes connaissances très limitées de la langue italienne. Monsieur le Président, l'objet de cette rencontre est d'avoir un débat sur des sujets programmés. Je ne voudrais pas m'écarter de cela avec un long discours mais je tiens à vous exprimer, au nom de mes collègues et

en mon nom propre, notre sincère reconnaissance pour cette invitation à venir vous visiter à Rome et pour votre accueil cordial et chaleureux. Nous sommes convaincus de l'importance de cette visite qui n'est pas seulement agréable mais qui est extrêmement utile pour le meilleur accomplissement de notre activité.

Cette visite va renforcer encore les rapports qui existent depuis longtemps entre la Cour constitutionnelle italienne et la Cour de justice des Communautés européennes. Nous sommes dépendants de toutes les juridictions nationales dans la mesure où le système juridictionnel communautaire et son effectivité reposent sur un système de coopération et non pas sur un système de hiérarchie juridictionnelle. Dans les pays où il existe une Cour constitutionnelle, cette Cour a naturellement une importance particulière en tant que facteur déterminant de l'articulation concrète du système juridique communautaire avec le système juridique national. Pour des raisons historiques ce sont notamment la Cour constitutionnelle d'Italie et la Cour constitutionnelle de la République d'Allemagne, des pays fondateurs, qui ont eu une influence particulière sur le développement des rapports entre les droits communautaires et les systèmes juridiques nationaux.

Entre votre jurisprudence et celle de la Cour de justice de la Communauté s'est développé un processus dialectique qui a été décisif, en particulier dans le domaine que vous avez évoqué, celui de la protection des droits de l'homme.

Un autre élément de solidarité et de rapports intenses avec votre juridiction, c'est d'avoir le privilège de compter maintenant parmi nous un ancien Président de cette Cour constitutionnelle, le professeur La Pergola.

A cela s'ajoute maintenant cette visite, qui va nous permettre d'avoir

des débats pendant ces trois séances de travail que vous avez programmées et qui, j'en suis sûr, vont nous permettre de mieux connaître encore la Cour constitutionnelle italienne, quelles sont les approches respectives sur des sujets d'intérêt commun et, en fin de compte, vont nous permettre de mieux nous acquitter tous de nos missions respectives.

Votre mission spécifique est naturellement d'assurer la garantie juridictionnelle de la Constitution italienne. Notre mission spécifique, selon les Traités, c'est d'assurer le respect, l'application et l'interprétation de ces traités que nous avons parfois caractérisés comme la "Charte constitutionnelle d'une Communauté de droit". Mais je crois que, au-delà de cette mission spécifique, il y a une convergence substantielle en ce que nous sommes amenés, dans l'exercice de ces compétences, à assurer le respect des valeurs essentielles, dont notamment les droits de l'homme, qui constituent le substrat de la constitution des États membres de l'Union européenne, qui constituent le substrat de la Constitution de l'Italie et qui constituent naturellement le substrat sur lequel se fonde le système juridique de la Communauté européenne.

Je suis sûr que je peux m'exprimer au nom de mes collègues en disant que nous vous remercions pour cette opportunité que vous nous donnez de nous entretenir avec vous ici, dans votre siège magnifique d'ailleurs, et que nous nous réjouissons de ce débat que nous allons avoir. Merci beaucoup, Monsieur le Président.

RUPERTO

Allora darei la parola al nostro relatore Professore Valerio Onida, che introdurrà l'argomento della sessione mattutina di oggi.

ONIDA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

delegata. Se questa contrasta con la norma comunitaria, viola indirettamente l'art. 76 della Costituzione, che prescrive le condizioni alle quali la funzione legislativa può essere delegata al Governo¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

con quella di contrasto col diritto comunitario - la prima questione è concettualmente del tutto indipendente dalla seconda. Tuttavia la Corte costituzionale può ritenere inopportuno decidere senz'altro una questione di costituzionalità su una legge che potrebbe a posteriori, a seguito del giudizio della Corte di giustizia, rivelarsi inapplicabile per il prevalere del diritto comunitario, e quindi può differire il giudizio in attesa dell'esito di quello pendente a Lussemburgo; oppure, viceversa, può ritenere opportuno risolvere senz'altro la questione di costituzionalità che, se accolta, con l'annullamento della legge, renderebbe definitivamente privo di oggetto il dubbio dei giudici sul contrasto con le norme comunitarie. In pratica, è più probabile che la Corte segua la prima strada, quando reputi che la questione di costituzionalità abbia scarso rilievo e scarsa autonomia rispetto alla questione comunitaria (per esempio quando siano invocati come parametri principi costituzionali largamente interferenti o sovrapposti rispetto a principi specifici dei Trattati, come quelli di libera circolazione o di libera prestazione dei servizi); è più probabile che, viceversa, segua la seconda strada quando ritenga di trovarsi di fronte ad una questione rilevante di diritto costituzionale interno, autonoma anche sostanzialmente da quella di diritto comunitario³.

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

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

RUPERTO

Mi sembra che il collega Onida abbia posto magistralmente il problema dei rapporti fra le nostre Corti e abbia chiarito come vi sia “armonia fra diversi”; adesso il Professor La Pergola, nostro amatissimo Presidente emerito, farà delle osservazioni conclusive sullo stesso tema trattato dal Professor Onida.

LA PERGOLA

1. Dalla lucida introduzione di Valerio Onida possiamo, a me pare, trarre una conclusione di ordine generale. Le nostre giurisprudenze sul rapporto fra diritto comunitario e diritto interno hanno trovato più di un punto d'incontro. Il primato del diritto comunitario è pacifico. Lo è anche il suo effetto diretto nell'ordinamento di ciascuno Stato membro. Divergono, tuttavia, i nostri rispettivi approcci di fondo alla problematica qui dibattuta. La Corte di giustizia propugna la soluzione monista, secondo la quale il diritto comunitario si integra in quello interno e ne soverchia le fonti di produzione giuridica. La Consulta, dualista al pari della consorella Corte tedesca di Karlsruhe, ritiene, invece, che i due ordinamenti rimangono distinti e reciprocamente autonomi, anche se essi devono collegarsi in conformità dei trattati concernenti l'integrazione europea. Certo, l'antitesi concettuale fra dualismo e monismo ha influito sul divario iniziale fra la nostra giurisprudenza e quella della Consulta, e lo stesso potrebbe dirsi a proposito della giurisprudenza costituzionale tedesca. Le divergenze di vedute sono state, in buona sostanza, successivamente composte, sebbene, come Onida ci ricordava, vi siano tuttora motivi di potenziale frizione. La Corte italiana si è, infatti, sempre riservata, proprio per via del suo costante dualismo, la cognizione delle questioni che le possono essere sottoposte

nella sia pur improbabile ipotesi in cui le norme comunitarie risultino offendere principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale dello stato o diritti inalienabili e inviolabili dell'individuo.

Tale riserva è comunque fin qui rimasta, tutto sommato, allo stadio quiescente. Giustamente, dunque, preme ad Onida di mostrarci come la giurisprudenza della Consulta sia riuscita a creare quell'armonia", egli dice, "fra diversi", inaugurata, a suo avviso, dalla sentenza n. 170/84 (caso Granital). Con tale pronuncia i giudici comuni sono stati abilitati in Italia, come lo erano nel resto della Comunità, ad applicare il diritto comunitario immediatamente, e a preferenza delle norme interne che lo contraddicono. Con ciò è rimasto escluso che l'eventuale incompatibilità fra le norme comunitarie e quelle nazionali possa dar luogo a questioni incidentali di costituzionalità davanti la Consulta. Ecco un risultato, rileva Onida, che ha il pregio di coincidere praticamente con quello prescritto dalla giurisprudenza comunitaria, fin dalle fondamentali sentenze degli anni settanta⁴. Secondo la precedente giurisprudenza italiana, risalente alla decisione del caso Frontini (n.183/73), i giudici comuni erano tenuti, occorre ricordare, ad investire la Consulta di ogni conflitto tra norma comunitaria e legge interna posteriore. La prevalenza del diritto comunitario veniva così garantita mediante il sindacato riservato alla Consulta. Era una garanzia predisposta al più alto livello del controllo di legalità nell'ordinamento statale, epperò inadeguata ai criteri stabiliti della Corte di giustizia, appunto per l'inevitabile costo procedurale del rinvio dal giudice comune al giudice costituzionale, che impediva la tutela immediata dei diritti scaturenti dall'ordinamento comunitario. Oggi,

⁴ Si veda tra le altre, la sentenza del 9 marzo 1978, nella causa 106/77, Simmenthal, in Racc. 1978, p. 629, punto 24.

aggiunge Onida, si è restituito alla Consulta il suo naturale compito di custode della costituzione, distinto dall'altro, che è stato riconosciuto al giudice ordinario, di assicurare la puntuale ed immediata osservanza del trattato e della normativa da esso derivata, pur in presenza di contrarie disposizioni della legge nazionale: "A ciascuno il suo mestiere", egli conclude. Quali commenti possono suggerire le cose da lui dette a chi si colloca dal punto di vista della Corte di giustizia?

Comincio da un rilievo preliminare. Nella materia di cui ci occupiamo l'ordinamento italiano conosce i rimedi offerti per un verso dalla giustizia ordinaria, per l'altro dalla stessa giustizia costituzionale. Nei limiti in cui è rimasta ferma la sua competenza, la Consulta non si è dunque spogliata del ruolo di garantire l'osservanza del diritto comunitario. Ritorno su tale osservazione più avanti. Convengo intanto con Onida che, proprio per pervenire a un tale ordine binario di garanzie giurisdizionali, era indispensabile introdurre la tutela giudiziaria diffusa, come è stato previsto nella sentenza Granital: indispensabile, ma non agevole, mi sia consentito di precisare, perché, dualismo a parte, il funzionamento della giustizia costituzionale era ordinato in Italia su certi principi, ai quali la Consulta ha dovuto nel nostro caso volgere le spalle. Dove vi è un trattato che la legge non può contraddire - e così il trattato istitutivo della Comunità, grazie al disposto dell'art. 11 Cost. - la Corte costituzionale aveva sempre ritenuto di dover sindacare non soltanto se la legge ordinaria rispetta le disposizioni scaturenti dalla fonte pattizia, ma anche se queste ultime regole si conformano, a loro volta, se non a tutti, almeno a certi parametri del testo fondamentale, provvisti di uno speciale grado di resistenza, fra i quali figura, in primo piano, il diritto alla protezione giurisdizionale. Questa è, del resto, una regola generale dell'ordinamento italiano: la Consulta è

preposta al controllo anche indiretto di costituzionalità, a differenza di altre omologhe Corti degli Stati membri, e lo esercita quando la legge ordinaria è denunciata per aver offeso le regole prodotte da una fonte, come suol dirsi, interposta, che la costituzione le imponga di osservare.

A tale principio se ne collega un altro, egualmente radicato nella tradizione giuridica italiana: il giudice ordinario non può pronunciare l'invalidità degli atti emessi dagli altri poteri ed è soggetto al vincolo di applicare la legge oppure, se ne revoca in dubbio la costituzionalità, di rimettere la questione alla Consulta. Si spiega, dunque, che la sentenza Granital abbia voluto attentamente circoscrivere la breccia che essa apriva nel sistema al quale ho fatto cenno. A tal fine, la Consulta si è ancora una volta appellata alle ragioni del dualismo sottostante alla sua consolidata giurisprudenza. Come è, infatti, giustificata in quella pronuncia la scomparsa delle questioni incidentali di costituzionalità dall'ambito in cui veniva accolto il nuovo concetto dell'applicazione immediata e necessaria del diritto comunitario da parte del giudice ordinario?

La sentenza Granital ha dettato una nuova lettura del precetto del testo fondamentale (art.11 Cost.), dal quale risulta autorizzata la limitazione della sovranità (e della potestà legislativa nazionale), occorrente per l'appartenenza dello Stato alla Comunità e l'attuazione degli scopi perseguiti dal trattato che la istituisce. Lo Stato si auto-limita, ha ritenuto la Consulta, e fa arretrare il proprio ordinamento dal campo occupato dal diritto comunitario suscettibile di immediata applicazione. In quel campo, la legge italiana scompare: essa è invisibile, dunque, prima ancora che inapplicabile, agli occhi del giudice interno, il quale dovrà comunque applicare la regola comunitaria che rileva per la soluzione del caso di specie. Così ragionando, la Corte italiana ha evitato lo scoglio che

avrebbe incontrato, se si fosse pronunciata nel senso di riconoscere alle norme comunitarie “l’effet bloquant”, ad esse proprio secondo la Corte di giustizia, cioè l’effetto di impedire la valida formazione di alcun atto del legislatore nazionale che pretendesse di contraddirle. Ed è qui che giuoca la logica del dualismo. L’ordinamento italiano, proprio perché autonomo rispetto a quello comunitario, tien fermo il sistema dei controlli sulla gerarchia delle proprie fonti, secondo il quale la violazione di quest’ultimo non comporta alcuna causa di invalidità degli atti emessi dal legislatore nazionale che il giudice comune possa incidentalmente accertare. Di conseguenza, quando sorge una controversia di cui conoscono le magistrature ordinarie, il problema di quale effetto invalidante il trattato e il diritto secondario possano spiegare nell’ordinamento dello Stato non si pone neppure. In compenso - ecco il punto - la Consulta ha, però, stabilito che l’applicazione delle norme comunitarie in giudizio deve ritenersi garantita, una volta per tutte, dal fiat dell’art. 11 della Costituzione. Per tal via, quell’armonia fra diversi di cui ci ha parlato Onida è fatta salva.

2.1. Resta però il fatto che la sentenza Granital ha anche configurato una residua area di questioni di costituzionalità, con riguardo alle quali i giudici comuni non sono esonerati dal rinvio pregiudiziale alla Consulta e non potrebbero, dunque, assicurare l’applicazione immediata del diritto comunitario, nei termini in cui la esige la Corte di giustizia. Segnalo due ipotesi per le quali è prevista una tale riserva alla giurisdizione costituzionale:

1) I giudici ordinari sono tenuti a denunciare alla Consulta le disposizioni del legislatore nazionale che non si limitano a contraddire singoli regolamenti comunitari, ma che possono assumersi come dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del trattato, vulnerando il

nucleo essenziale dei suoi principi, con l'eventuale conseguenza di travalicare ingiustificatamente dai limiti posti alla sovranità nazionale in diretto adempimento dell'art. 11 della costituzione (punto 7 della parte motiva della sentenza).

2) La tutela giudiziaria diffusa funziona solo se e fino a quando il potere trasferito alla Comunità si estrinseca con una normazione compiuta ed immediatamente applicabile. Altrimenti, le regole nazionali incompatibili con il diritto comunitario soggiacciono al regime previsto per l'atto del legislatore ordinario, ivi incluso il controllo di costituzionalità spettante alla Consulta (punto 5).

2.1.a. Ora, la prima di tali riserve concerne la competenza che la Corte costituzionale ritiene di dover esercitare quale giudice chiamato a vegliare sul passaggio dei poteri dello Stato alla Comunità: sulla certezza, diciamo, delle frontiere che corrono, nella sua ottica dualista, fra i due ordinamenti.

Anche la Corte di giustizia rivendica questo stesso ruolo, ma lo intende evidentemente come un necessario corollario della sua funzione di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione del trattato (art. 220 CE), in base al quale essa ha composto ad unità il diritto comunitario e quello interno ⁵.

⁵ La posizione della Consulta coincide con quella della Corte comunitaria, nel senso che l'una e l'altra Corte fanno risiedere il fondamento del primato del diritto comunitario nella limitazione della sovranità nazionale e nel connesso trasferimento alla Comunità dei poteri che le occorrono per conseguire gli obiettivi del trattato. Solo che la giurisprudenza italiana colloca le basi del rapporto fra i due ordinamenti non nel trattato, ma nella costituzione nazionale e precisamente nell'art. 11 di quest'ultima. Ciò che importa è che, anche nella più recente lettura da essa data a tale disposto (appunto, con la sentenza n. 170/84), il vincolo di osservare il trattato e il diritto derivato resta configurato come un parametro della costituzionalità delle leggi e degli altri atti pubblici soggetti al sindacato della Consulta (sebbene limitatamente alla sfera dei giudizi promossi in via principale). Mi permetto di rinviare sul punto a LA PERGOLA, *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna Parlamentare*, 1998, p.835 ss. Diversa soluzione sembra essere prevalsa nella giurisprudenza del Tribunal Constitucional in Spagna (cfr. specialmente la sentenza n. 28/1991 in *Boletín de jurisprudencia constitucional* 1991, p. 119). Al riguardo occorre avvertire che differiscono anche i dati del diritto positivo di cui il giudice costituzionale ha potuto avvalersi, in Spagna e rispettivamente in Italia, per l'esame della problematica qui considerata. Infatti, nel testo fondamentale spagnolo non figura soltanto l'apposita disposizione dell'art. 93, che autorizza la conclusione di trattati in base ai quali si stabiliscono

Ciò detto, non si può, d'altra parte, trascurare che il controllo di costituzionalità, di cui la Consulta si vuole qui riservare l'esercizio, sarebbe posto a salvaguardia delle attribuzioni devolute alla Comunità: il controllo della Corte servirebbe, qui, a uno scopo inverso rispetto a quello dell'altra riserva, avanzata dalla Consulta, come ci ricordava Onida, per asserire il suo potere di sindacato con riguardo alle indebite interferenze della normativa comunitaria nella sfera dei diritti individuali o di altri valori costituzionalmente protetti. Ora, si dirà che attraverso sia l'una sia l'altra riserva -non diversamente, del resto, da qualsiasi altro caso in cui l'ordinamento statale utilizza l'istituto della questione incidentale di costituzionalità, con la conseguente sospensione del giudizio principale-

istituzioni investite dell'"esercizio di competenze derivanti dalla costituzione". Questa è una norma corrispondente lato sensu all'art. 11 della costituzione italiana: e del resto, si può osservare, la limitazione della sovranità nazionale con la quale si connette il trasferimento dei poteri alla Comunità è ormai riconosciuta dagli ordinamenti di tutti gli Stati membri, anche quando non sia prevista da un'espressa norma costituzionale. Il fatto è che nella carta spagnola si incontrano due altre previsioni, concernenti in via generale la conclusione e gli effetti interni degli accordi internazionali, le quali non trovano alcun corrispettivo nell'ordinamento italiano fin qui vigente: a) i trattati validamente conclusi, una volta pubblicati ufficialmente, fanno parte dell'ordinamento interno e le loro disposizioni possono essere derogate modificate o sospese solo nei modi previsti dagli stessi trattati o in conformità delle norme generali del diritto internazionale (art. 96); b) la conclusione di un trattato che contenga stipulazioni contrarie alla costituzione esige il previo ricorso alla revisione costituzionale, ed il governo, o una delle Camere, possono richiedere al tribunale costituzionale di pronunciarsi al riguardo in via preventiva (art. 95). Ora, clausole generali del genere possono anche essere intese in modo da ricondurre al loro campo di applicazione i trattati di integrazione europea. Questo pare essere il punto di vista del Tribunal Constitucional. Con quale risultato? Il giudice comune applicherà il diritto comunitario, in quanto diritto di origine pattizia, lasciando inapplicato il diritto interno incompatibile; al giudice costituzionale è riservato l'eventuale giudizio di accertamento sulla compatibilità fra il trattato da incorporare nell'ordinamento interno e la costituzione, ma non gli spetta alcun altro controllo sulle antinomie fra diritto comunitario e diritto nazionale (cfr. le forti perplessità manifestate su un tale sistema di giustizia costituzionale, dal quale son fatte esulare le infrazioni al diritto comunitario, MANGAS e LIÑAN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 1999, p. 265 ss).

In ogni caso, per apprezzare come il controllo accentrato di costituzionalità all'interno degli Stati membri possa rilevare ai sensi del diritto comunitario vanno tenuti in conto, nel loro complesso, i principi di tale diritto: il principio dell'applicabilità ed invocabilità immediata del trattato e della normativa prodotta dalla Comunità esigono che il controllo spettante agli organi della giustizia costituzionale non si svolga nella via incidentale delle questioni pregiudiziali di costituzionalità; il principio di supremazia impone l'osservanza del diritto comunitario anche nei confronti delle norme costituzionali interne; il principio della certezza giuridica richiede che le norme interne lesive del diritto comunitario siano rimosse mediante l'abrogazione legislativa o l'effetto caducatorio delle declaratorie di incostituzionalità pronunciate nei procedimenti instaurati davanti al giudice costituzionale in via principale.

risulta compromessa l'esigenza dell'immediata e uniforme applicazione del diritto comunitario, la quale, per la Corte di giustizia, è adeguatamente soddisfatta solo dal criterio della tutela giudiziaria diffusa. Una tale opinione, presa alla lettera, sarebbe, tuttavia, forse troppo intransigente. Se il legislatore italiano venisse a vulnerare i principi essenziali dell'ordinamento comunitario, a pregiudicare la perdurante osservanza del trattato, a trasgredire il trasferimento dei poteri in sede sovranazionale, la gravità dell'offesa al precetto costituzionale che legittima la limitazione della sovranità statale giustificherebbe, a me pare, che al giudice ordinario sia consentito di promuovere la pronuncia della Consulta. Diversamente, resterebbe in dubbio l'intero sistema da cui scaturisce, in definitiva, anche il vincolo per lo stesso giudice comune di applicare immediatamente il diritto che emanante dalla Comunità. La verità è che ipotesi del genere sono destinate a materializzarsi solo quando vi sia una radicale - e anche qui, a dir poco, improbabile - negazione da parte dello Stato - legislatore degli impegni assunti dallo Stato, quale soggetto di diritto internazionale, in seno alla Comunità che lo accoglie come membro. Non a caso, la riserva in parola ha dato luogo soltanto a un rigagnolo, presto essiccato, di pronunce, nelle quali la Consulta aveva forse largheggiato in tema di ammissibilità della questione, per dichiararne rapidamente l'infondatezza.⁶

2.1.b.) Che dire, poi, dell'altra riserva della sentenza Granital, sopra ricordata? Il giudice comune tutela l'osservanza del diritto comunitario, ha detto la Consulta, solo quando le regole di tale ordinamento vogliono e possono essere applicate immediatamente. Solo allora la legge nazionale, che egli sarebbe altrimenti tenuto a prendere in considerazione, esce dalla

⁶ Corte cost., sentenza n. 286/1986, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, I, III, p. 2309.

scena del giudizio e può sfuggire ad ogni eventuale incidente di costituzionalità. Ora, il numero dei casi in cui la riserva così configurata dovrebbe operare si è, in pratica, molto diradato. Il contenzioso ha finito per incanalarsi, piuttosto che nelle vie della questione incidentale di costituzionalità, in quella del rinvio alla Corte di giustizia, le cui sentenze i giudici rimettenti sono tenuti ad applicare. È un dato significativo dell'esperienza italiana, e vorrei commentarlo.

2.2. La Consulta ha riconosciuto e, si direbbe, costituzionalizzato, con la sua nuova versione dell'art. 11 cost., la figura del giudice ordinario *longa manus* della capillare osservanza del diritto comunitario, custode dei diritti che tale sistema giuridico dispensa al soggetto privato in quanto corpo di regole interindividuali, oltre che interstatali (diritti tutti fondamentali, rispetto all'ordinamento interno, perché sottratti all'interferenza della legge statale), e naturale interlocutore, nel suo lavoro di interprete, della Corte di giustizia.

Ne dobbiamo concludere, a me pare, che anche il giudice italiano, al pari dei suoi omologhi negli altri Stati membri, veste i panni del giudice comune di diritto comunitario. Questo è, invero, lo statuto europeo attribuito dalla Corte di giustizia ad ogni giudice nazionale, con il corredo dei poteri-doveri che esso comporta. Dalla giurisprudenza che richiamo si possono ricavare *standards* uniformi di tutela giudiziaria, ai quali gli ordinamenti nazionali si devono necessariamente adattare perché gli organi giurisdicenti di ciascun Stato membro siano posti in grado di assicurare il pieno rispetto del diritto comunitario e l'effettiva protezione di chi lo invoca in giudizio. Gli *standards* cui mi riferisco riguardano, dunque, regole processuali, alle quali corrispondono i diritti dei justiciables: diritto

al giudice⁷, equivalenza del trattamento giurisdizionale per le istanze fondate sul diritto comunitario e per quelle similari nell'ambito interno⁸, eguale accesso alla giustizia dei cittadini nazionali e degli altri paesi dell'Unione⁹, diritto a provvedimenti cautelari o provvisori¹⁰, cognizione d'ufficio da parte del giudice dell'eventuale incompatibilità tra norme nazionali e comunitarie¹¹. Come si vede, la cosiddetta autonomia procedurale, e cioè la libertà di scelta dello Stato membro quanto ai rimedi giurisdizionali che concernono le infrazioni al diritto comunitario, non può costituire alcun ostacolo, né all'estensione, né al livello di tutela che la Corte di giustizia esige, in quanto interprete di tale diritto, dai giudici nazionali. Questi ultimi adotteranno, quindi, i provvedimenti ai quali li abilita lo *status* europeo loro riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria anche quando non siano a ciò autorizzati dalla legge nazionale.

Ed è questo, precisamente, che giova a spiegare come in Italia la questione incidentale di costituzionalità in materia comunitaria si sia rarefatta ben oltre il campo dei regolamenti e delle altre norme, le quali,

⁷ Sentenze del 25 luglio 2002, nella causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, non ancora pubblicata in *Racc.*, punto 39; del 15 ottobre 1987, nella causa 222/86, *Unectef/Heylens*, in *Racc.* 1987, Vol. V, p. 4097, punto 14; del 15 maggio 1986, nella causa 222/84, *Johnston / Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, in *Racc.* 1986, Vol. II, p. 1651, punti da 13 a 21.

⁸ Sentenze del 2 ottobre 1997, nella causa C-122/96, *Saldanha e Mts*, in *Racc.* 1997, p. 5325; del 20 marzo 1997, nella causa C-323/95, *Hayes*, in *Racc.* 1997, p. 1711, punti 14 e 15; del 26 settembre 1996, nella causa C-43/95, *Data Delecta e Forsberg*, in *Racc.* 1996, p. 4661.

⁹ Sentenze del 2 ottobre 1997, nella causa C-122/96, *Saldanha e Mts*, in *Racc.* 1997, p. 5325; del 20 marzo 1997, nella causa C-323/95, *Hayes*, in *Racc.* 1997, p. 1711, punti 14 e 15; del 26 settembre 1996, nella causa C-43/95, *Data Delecta e Forsberg*, in *Racc.* 1996, p. 4661.

¹⁰ Sentenze dell'11 gennaio 2001, nella causa C-1/99, *Kofisa Italia*, in *Racc.* 2001, p. 207, punto 48; del 17 luglio 1997, nella causa C-334/95, *Krüger*, in *Racc.* 1997, p. 4517, punti da 43 a 47; del 21 febbraio 1991, nelle cause riunite C-143/88 e C-92/89, *Zuckerfabrick Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest*, in *Racc.* 1991, p. 415, punti 19 e 20; del 19 giugno 1990, nella causa C-213/89, *Factortame E A.*, in *Racc.* 1990, p. 2433, punti da 20 a 23.

¹¹ Sentenze del 14 dicembre 1995, nella causa C-312/93, *Peterbroeck*, in *Racc.* 1995, p. 4599, punti da 12 a 21; dell'11 luglio 1991, nelle cause riunite C-87/90, C-88/90 e C-89/90, *Verholen E A.*, in *Racc.* 1991, p. 3757 punti da 11 a 16.

secondo la *case-law* della Corte di giustizia, soddisfano i requisiti tecnici indispensabili per poterle considerare come provviste di effetto diretto: precisione e completezza in tutti i suoi elementi della previsione normativa (sia dal precetto, sia dei relativi destinatari) e, perciò, nessuna necessità di misure complementari di attuazione, in sede comunitaria o nazionale. A tali prescrizioni della Corte di giustizia, la Consulta si è, per parte sua, sempre puntualmente e correttamente richiamata, anche con riferimento alla *vexata quaestio* dell'effetto diretto delle direttive: essa ha tenuto in conto tale nozione dell'effetto diretto, al fine di determinare quali norme comunitarie possano essere invocate davanti ai giudici ordinari e da questi immediatamente applicate nella soluzione del caso concreto. Ora, però, se è vero che tutte le norme di effetto diretto sono immediatamente invocabili davanti ai giudici nazionali, lo è altrettanto che le norme comunitarie immediatamente invocabili non sono soltanto quelle di effetto diretto. Quando la norma comunitaria viene invocata per farne valere l'effetto diretto, in senso proprio, la si deve applicare, sempre e subito, *in luogo* delle norme interne che le contraddicono. Quel che conta è l'effetto sostitutivo. Il sistema elaborato dalla Corte di giustizia conosce, tuttavia, altre figure di invocabilità: a tacer d'altro, *l'invocabilité d'interpretation conforme* e *l'invocabilité d'exclusion*. Il *justiciable* può chiedere al giudice interno non soltanto di interpretare la norma nazionale nel senso che la fa risultare conforme al precetto comunitario, ma anche di scartarla, e cioè di lasciarla inapplicata, se il conflitto tra le due regole non può essere composto in sede d'interpretazione. In quest'ultimo caso, interviene quindi, come criterio di chiusura nella risoluzione delle antinomie fra le norme dei due ordinamenti, quello di escludere dal quadro normativo del giudizio la regola interna dalla quale il diritto comunitario risulterebbe

offeso. Il che significa che al litigante si riconosce il diritto di invocare l'interpretazione conforme o l'esclusione della norma interna per far valere, in ogni caso, la supremazia sul diritto nazionale di tutte le norme comunitarie *indistintamente*, e perciò *indipendentemente* dal loro effetto diretto. Il giudice italiano, una volta investito del suo statuto europeo, dispone dunque, si deve ritenere, dei poteri-doveri che gli occorrono per accogliere anche tali istanze dei *justiciables*. Se così è, egli può risolvere il conflitto tra la legge interna e una qualsiasi norma comunitaria, non importa se provvista, oppure no, dell'effetto diretto, nel senso proprio e pieno dell'effetto sostitutivo, senza dover promuovere il giudizio della Consulta. Quando nutrice dubbi sull'interpretazione (oppure sulla validità) delle norme comunitarie che ritiene di poter applicare nella specie, il giudice comune si gioverà del rinvio pregiudiziale della Corte di giustizia. E nulla gli impedisce di far riferimento, nel quesito sollevato in quest'ultima sede, alle norme nazionali che osterebbero all'applicazione dei precetti della Comunità. La risposta della Corte di giustizia gli consentirà di accertare quali disposizioni della legge interna egli debba lasciare inapplicate.

Per concludere, le restrizioni introdotte dalla sentenza Granital nell'ambito devoluto alla tutela giudiziaria diffusa, e qui commentate, vanno, come lo sono state in effetti, adattate all'estensione del ruolo che il diritto comunitario riserva al giudice nazionale, e che quella stessa pronuncia della Corte italiana ha, implicitamente, se si vuole, ma necessariamente, riconosciuto.

3. Giunti qui, occorre vedere l'altro ordine di rimedi nel sistema binario di tutela adottato in Italia.

La Consulta ritiene la propria competenza di sindacare la violazione

del diritto comunitario, quando la questione le viene proposta, sempre con riferimento all'art.11 della Cost., non incidentalmente dai giudici comuni, ma dagli organi abilitati ad instaurare il giudizio di costituzionalità in via diretta o, come suol dirsi, principale. Onida ci ha ricordato il caso in cui la legge regionale è impugnata dallo Stato, e quella statale, per converso, dalla Regione. Ve ne sono altri, sebbene la categoria dei giudizi in via principale (e del cosiddetto controllo astratto delle norme) abbia nell'ordinamento italiano un posto più ridotto rispetto a certi sistemi di giustizia costituzionale che si incontrano nella cerchia degli Stati membri.

Quel che importa, comunque, è che tale tipo di controllo accentrato, come lo si è configurato in Italia, si accorda indubbiamente con le esigenze del diritto comunitario. E ciò per più ragioni. Anzitutto perché, grazie all'autorità inappellabile delle sue pronunce, la Consulta depura l'ordinamento giuridico dalle illegalità, assicurando la certezza del diritto. È, questa, una funzione di garanzia, la quale non osta né contraddice, ma si affianca, alla diffusa ed immediata tutela giudiziaria, che il diritto comunitario esige per l'applicazione uniforme dei suoi precetti. Non potrebbe essere altrimenti. La certezza giuridica è, infatti, un principio proprio anche all'ordinamento della Comunità, al quale gli Stati membri devono adeguare i loro sistemi normativi e giudiziari. Così ha ragionato la stessa Consulta, nella sentenza 389/89, che costituisce il più importante sviluppo della sua giurisprudenza sotto l'aspetto che ora segnalo. In tale pronuncia è, peraltro, spiegato come il principio della certezza giuridica, condiviso quale principio generale dai due ordinamenti, acquisti, in quello comunitario, il significato ulteriore della certezza del suo primato rispetto a quello interno. Ora, tale primato deve essere garantito costituzionalmente. In Italia lo è. La costruzione dualistica del rapporto tra i due ordinamenti,

qual è intesa e messa in opera dalla Consulta, non impedisce, anzi implica, che la giustizia costituzionale presti dall'interno dello Stato il suo supporto a questa pervasiva super-legge, che è l'ordinamento foggiano dalla Corte di giustizia. Il punto è importante e merita qualche cenno di svolgimento.

3.1. Al riguardo si impone un chiarimento. È lo stesso sistema comunitario a richiedere, direi, e non soltanto a consentire, che l'osservanza dei suoi precetti sia presidiata dalle giurisdizioni costituzionali eventualmente istituite negli Stati membri. Vi è qui, occorre precisare, l'esigenza della certezza del diritto, la quale si collega con l'altra, di non lasciare incompleta né carente di effettività, la tutela giurisdizionale che reclama il primato del diritto comunitario. Il principio di supremazia è divenuto una regola ferrea e incontestata, come se, si sarebbe tentati di osservare, la regola prodotta dalla Comunità fosse una legge federale che primeggia su quella di un cantone. Non siamo, tuttavia, in un sistema federale, ed i rimedi giurisdizionali che possono garantire il valore cogente del primato sono frazionati tra i diversi ordinamenti coinvolti negli ingranaggi dell'integrazione europea. La tutela rimessa ai giudici comuni negli Stati membri è diffusa e incidentale. Non vi è certezza di risultati univoci nelle loro giurisprudenze. Dovrebbe, quindi, esservi, al vertice dell'ordinamento comunitario, un giudice competente non solo a interpretare la superlegge in cui il trattato si è trasfuso, ma a dichiarare l'invalidità delle norme che l'abbiano violata e a rimuoverle, con la forza delle sue decisioni, dallo *statute-book*. Pensiamo qui alle norme statali. La Corte di giustizia non dispone, riguardo ad esse, dei poteri di sindacato ed annullamento che le sono, invece, conferiti quando è chiamata a pronunciarsi sull'illegalità degli atti emanati dalle istituzioni comunitarie. Il suo monopolio dell'interpretazione è completo, quello

dell'annullamento non lo è, né lo può essere. Ed ecco che ad integrare, nel suo complesso, la tutela richiesta dalla supremazia del diritto comunitario sovviene la giurisdizione costituzionale - il controllo accentratore che sbocca nella caducazione degli atti dichiarati invalidi - od altra equivalente in ciascuno degli Stati membri. La Consulta ha pienamente e giustamente inteso che la sua funzione è necessaria ai fini che descrivo. Eppure, essa si è auto-esclusa dalla categoria delle giurisdizioni nazionali abilitate dall'art. 234 del Trattato CE al rinvio pregiudiziale davanti la Corte di giustizia¹², dopo aver in un primo momento ritenuta la propria facoltà - si noti, in nessun caso, l'obbligo - di giovare di tale strumento¹³, il che le avrebbe comunque consentito di ricorrere, quando il disposto del testo normativo comunitario non fosse di chiara evidenza, ai lumi del solo giudice che ne può dettare l'interpretazione corretta e vincolante.

Ora, è difficile vedere come la Consulta possa mettere a frutto nei giudizi in cui si invoca il trattato o il diritto derivato le spaziose risorse del suo ufficio di interprete e custode della costituzione nazionale. Vi è il rischio che l'interpretazione da essa accolta in riferimento ai parametri rilevanti in tale campo del suo sindacato sia contraddetta dalla Corte di giustizia, con la possibile conseguenza che dal controllo di costituzionalità escano indenni norme interne le quali andrebbero censurate o, viceversa, annullate norme, la cui permanenza in vigore è lecita o, addirittura doverosa, ai sensi dello stesso diritto comunitario. La certezza della interpretazione può venire, è chiaro, solo dal responso della Corte di giustizia, che garantirebbe, di riflesso, anche la certezza nella giurisprudenza della stessa Consulta: e così, in definitiva, la certezza del

¹² Corte Cost., ordinanza n. 536/1995, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1995, III, p. 4459.

¹³ Corte Cost., sentenza n. 168/1991, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1991, I, p. 1409.

diritto, che è quel principio fondamentale, la cui osservanza è proprio il controllo accentrato di costituzionalità a dover tutelare.

Sta di fatto, d'altra parte, e va ricordato in questa sede, che il giudice costituzionale italiano, pur escludendo di poter ricorrere alla questione pregiudiziale prevista in trattato, adopera sagge cautele per non ledere, fin dove possibile, il monopolio interpretativo della Corte di giustizia.

Di fronte alle questioni incidentali di costituzionalità, la Consulta non manca di controllare se i giudici che le hanno sollevate (anche in riferimento a precetti del testo fondamentale diversi dall'art. 11) avrebbero dovuto, o debbano ancora, avvalersi del rinvio alla Corte di giustizia. È un criterio che essa adotta perché sia il giudice competente secondo il trattato, e nessun altro, a fugare eventuali dubbi sull'incidenza che il diritto comunitario può dispiegare nei confronti delle regole interne, la cui costituzionalità è controversa.

Nei casi, poi, in cui è la stessa Consulta a dover esercitare direttamente il sindacato sull'osservanza di tale diritto, essa si ritiene comunque libera di utilizzare la norma comunitaria come parametro del giudizio soltanto se il suo contenuto precettivo non dà adito a dubbi di interpretazione. Le disposizioni interne oggetto di censura potranno essere annullate, di conseguenza, purché lo consenta questo canone prudenziale della chiara evidenza del precetto che si assume violato. Diversamente, esse saranno lasciate in circolazione nell'ordinamento nazionale, ma sempre esposte ad eventuali censure risultanti dalle sentenze della Corte di giustizia e recepite nella giurisprudenza delle magistrature ordinarie.

3.2. A ciò va aggiunto che la Consulta, di fronte al fenomeno dell'integrazione europea, ha definito la propria situazione rispetto a quella non soltanto dei giudici comuni, ma anche di altri organi interni: al

legislatore incombe l'obbligo di eliminare dall'ordinamento interno le incompatibilità e disarmonie con le prevalenti norme comunitarie - è detto nella sentenza 389/89 - sostanzialmente per le ragioni che giustificano, a tale stesso fine, l'intervento caducatorio del giudice costituzionale. Quella pronuncia estende altresì l'obbligo di lasciare inapplicate le norme interne incompatibili, prima rivolto esclusivamente al giudice, alla pubblica amministrazione e agli organi competenti, non a dichiarare il diritto, ma semplicemente ad applicarlo. Ebbene, anche tali statuizioni della Consulta sono pienamente concordi con la giurisprudenza comunitaria. Al pari della Corte di giustizia, il giudice costituzionale italiano ritiene che gli obblighi comunitari non stanno soltanto sul piano dei rapporti internazionali. Li vede come obblighi che attraversano il diaframma della sovranità esterna dello Stato-soggetto per riversarsi nella sfera dello Stato-ordinamento. L'effetto dell'obbligo comunitario, sottinteso da questa giurisprudenza costituzionale, è quello, più precisamente, della *immediatisation organique*: esso genera un vincolo di condotta che grava direttamente, sempre in forza dell'art. 11 Cost., sugli organi interni, i quali saranno chiamati ad adempierlo, ciascuno nell'ambito delle proprie attribuzioni. L'obbligo per ciascuno di tali organi di assicurare i pieni effetti e in primo luogo lo stesso primato dei precetti comunitari è stato, altrimenti detto, costituzionalizzato dalla Consulta. È un risultato di grande rilievo, che rischiarerà sotto due profili come l'osservanza del diritto comunitario trovi adeguate garanzie nelle soluzioni dalla giurisprudenza costituzionale italiana. Ed infatti:

l'aver costituito nel senso che spiegavo gli obblighi derivanti dalla supremazia del diritto comunitario per tutta la suddetta serie degli organi interni dovrebbe, a fil di logica, comportare che la relativa

inosservanza possa essere fatta valere anche in sede di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato - un caso di giudizio in via principale davanti alla Corte costituzionale fin qui, per quanto io sappia, non interessato dal contenzioso in materia comunitaria, diversamente dagli altri: regolamento di competenza fra Stato e Regione, impugnazione della legge statale o di quella regionale, sindacato previo sull'ammissibilità delle proposte di referendum abrogativo, quando l'eventuale esito positivo della consultazione popolare impingerebbe sull'adempimento di alcun obbligo scaturente dal trattato.

Ancora con il sancire gli obblighi di condotta scaturenti dal diritto comunitario come imposti non solo allo Stato, ma immediatamente anche ai suoi organi, la Consulta ha fatto rispondere la sua giurisprudenza alle previsioni e allo spirito dell'art. 10 del Trattato CE, inteso nei termini in cui lo legge la Corte di giustizia. Quest'ultima ravvisa, per vero, nell'art. 10 non un semplice (e del resto superfluo) richiamo al principio del diritto internazionale "*pacta sunt servanda*", ma la base giuridica della "leale collaborazione" fra la Comunità e gli Stati che la compongono anche quali gestori dei rispettivi ordinamenti; e la leale cooperazione non è mera osservanza di obblighi pattizi, ma "*Gemeinschaftstreue*", principio di integrazione avanzata. Si tratta comunque di uno dei principi il cui rispetto va tutelato dal giudice comunitario. La Consulta provvederà per parte sua a tutelare l'osservanza dell'obbligo di fedeltà e soggezione al diritto comunitario, che essa ha sancito con riguardo agli organi i quali creano, dichiarano ed applicano il diritto interno.

Aggiungo una notazione conclusiva sull'ordine binario di garanzie giurisprudenziali offerte dal sistema italiano: giustizia ordinaria da un canto, controllo accentratore di costituzionalità, dall'altro.

Il voltaggio del dualismo professato dalla Consulta è stato, per così dire, convertito nella corrente di servizio che occorre per far funzionare il rapporto dell'ordinamento interno con il sistema monista della Corte di giustizia. Ed il risultato è questo: la regola comunitaria esclude quella interna nel flusso delle concrete controversie e la invalida, quando essa si allinea sullo stesso piano degli altri parametri costituzionali, nei giudizi dei quali la Consulta conosce in via principale. In tutti i due casi risulta garantita l'osservanza dei due principi-chiave, sia quello del primato, sia l'altro dell'effetto diretto. Il giudice ordinario assicura non soltanto l'effetto diretto ma anche il primato del diritto comunitario rispetto al diritto interno: per definire la controversia di cui è investito, egli non può non applicare, e perciò deve comunque far prevalere il principio o precetto posto nel sistema giuridico della Comunità, che rileva nella specie. Quanto alla Consulta, essa presidia, nell'ambito di sua competenza, il primato dell'ordinamento comunitario, dopo tutto quanto garantito da un apposito precetto del testo fondamentale, ma non spoglia le norme di tale ordinamento, che siano violate dalla legge o da altro atto interno, del loro eventuale effetto diretto, semmai corrobora tale effetto con la certezza derivante dalla rimozione delle norme interne incompatibili, oggetto della sua pronuncia. Ed è questa la prova più eloquente, se risaliamo all'art.10 del trattato, della leale cooperazione della Consulta con il giudice che è custode ed interprete dell'ordinamento comunitario.

RUPERTO

Quanto abbiamo ascoltato è stato detto dal Presidente La Pergola con la sua oratoria da tutti noi conosciuta, che va al di là di quella forense o di quella parlamentare: sembra quella di un grande attore, sembra di sentire

Laurence Olivier tradotto in italiano da Gino Cervi. Adesso mi sembra che abbiamo un largo margine per un breve dibattito, se qualcuno vuole chiedere la parola, sia dei giudici italiani che dei giudici della Corte di giustizia. Brevemente, pochi minuti per ognuno, mi sembra che sia il caso di parlare, per completare questa prima tornata di lavoro, che è andata benissimo. Io penso che ci sia materia specialmente per i nostri giudici.

MEZZANOTTE

Come diceva il Presidente Ruperto, c'è materia di che discutere. Sui rapporti fra le due Corti sono state descritte sorti magnifiche e progressive che tali non sempre ci appaiono. L'amico La Pergola ci chiede una resa incondizionata nel momento in cui ci esorta a trasformarci in giudici comuni, a dismettere cioè la nostra posizione di organo costituzionale e a sottoporre questione pregiudiziale alla Corte di giustizia tutte le volte in cui l'interpretazione del diritto comunitario non sia immediatamente evidente e risulti in qualche modo controvertibile. Se ciò dovesse accadere mi domando quale sarebbe l'ambito residuo delle competenze della Corte costituzionale: pare di capire che non ce ne sarebbe alcuno. Resterebbe solo la custodia di quelli che noi chiamiamo i principî supremi, *les droits de l'homme*, la cui violazione è peraltro molto ipotetica perché postula un imbarbarimento della civiltà comunitaria che allo stato non riusciremmo ad immaginare. E' un convincimento diffuso che quella dei principî supremi sia, di fatto, una riserva di competenza del tutto platonica, che estrometterebbe completamente la giustizia costituzionale italiana da un processo di edificazione al quale essa sente di dover concorrere. Avvertiamo che le potenzialità del nostro ruolo sono consistenti e che sarebbero frustrate se tale ruolo fosse ridotto alla sollevazione di questioni

pregiudiziali nel nome del primato del diritto comunitario. Tradizionalmente l'idea che fa da sfondo alla nostra giurisprudenza è quella della separazione fra diritto interno e diritto comunitario. In base a questa idea tra la legge italiana e la norma comunitaria non vi è né un rapporto di successione cronologica, che consente, in caso di antinomia, di applicare il principio della *lex posterior*, né un rapporto di invalidazione, giacché l'antinomia genera solo, a carico della legge nazionale, un vincolo di non applicazione.

Il rapporto di separazione postula un ritrarsi, come diceva bene l'amico La Pergola, dell'ordinamento nazionale di fronte al diritto comunitario conforme ai trattati. Non sempre, però, a questo indirizzo siamo stati aderenti: ci sono infatti numerosi tentativi, in alcune nostre sentenze, di mettere in campo a nostra volta il diritto costituzionale in funzione d'integrazione del diritto comunitario. Tra queste sentenze merita di essere ricordata quella che riguarda il *numerus clausus* nelle facoltà di medicina (sentenza n. 383 del 1998), sulla quale, credo, vi intratterrà più diffusamente il redattore Gustavo Zagrebelsky. Ne parlo anch'io di sfuggita per segnalare che in quel caso non venivano in considerazione regolamenti comunitari o direttive *self executing*, ma si trattava di fare leva su un'interpretazione *lata* del diritto comunitario, da cui si sono ricavati orientamenti idonei a fungere da limite al potere discrezionale del Governo. Una legge, che conferiva al Ministro il potere di stabilire il numero chiuso nelle Facoltà di medicina, era stata censurata da un giudice comune per violazione del principio di legalità, in quanto conferiva agli organi dell'amministrazione un potere discrezionale talmente lato da risolversi in arbitrio. La Corte, in funzione di delimitazione della discrezionalità del Ministro ha in quel caso invocato i principi risultanti da

un complesso di direttive, in modo tale che quella discrezionalità del Ministro risultasse, alla luce del diritto comunitario, sufficientemente circoscritta, così da non ledere il principio di legalità. La Corte, in altre parole, ha fatto agire il diritto comunitario nel diritto interno senza l'intermediazione della Corte di giustizia, assolvendo ad una funzione collaborativa nei confronti delle istanze comunitarie. Nella stessa ottica si colloca anche una nostra sentenza di poco precedente (sentenza n. 443 del 1997) della quale fui io stesso redattore e che aveva ad oggetto le cosiddette "discriminazioni a rovescio", le quali si determinano quando, per effetto dell'applicazione del diritto comunitario, i cittadini italiani subiscono trattamenti sfavorevoli privi di un fondamento giustificativo o addirittura lesivi di diritti riconosciuti dalla nostra Costituzione. La premessa è che nella giurisprudenza della Corte di giustizia persiste l'orientamento, anche se il tema è molto controverso tra i comunitaristi, che questo tipo di discriminazione sia irrilevante nell'ordinamento comunitario: gli Stati membri sarebbero liberi di sacrificare l'applicazione generalizzata dei principi comunitari solo in danno dei propri cittadini. In quel caso la Corte costituzionale ha posto rimedio alla stortura cui dava luogo l'applicazione del diritto comunitario, dando valore ai nostri principi costituzionali: il principio d'eguaglianza, innanzitutto, e quello di libertà d'iniziativa economica, che deve essere garantito non solo alle imprese comunitarie, ma anche a quelle italiane. Con quella sentenza fu riconosciuta al diritto costituzionale italiano la capacità di integrare il parametro comunitario in un'ottica che, lo ripeto, non pone la Corte costituzionale in conflitto con la Corte di giustizia, ma che cerca i moduli di una cooperazione le cui virtualità non sono unidirezionali: così come la Costituzione italiana può influenzare l'interpretazione del diritto

comunitario, allo stesso modo il diritto comunitario ha agito in via interpretativa sulla nostra Costituzione, facendo venir meno potenzialità che le venivano riconosciute prima dell'affermarsi e del consolidarsi dei principi del diritto comunitario. Basti pensare ai mutamenti profondi che proprio a causa del diritto comunitario hanno investito l'intera Costituzione economica.

E' questa un'ottica che, pur rifuggendo da moduli di relazione di tipo conflittuale, evita formule che farebbero della Corte costituzionale italiana un organo subalterno, una sorta di braccio armato della Corte di giustizia, in posizione non molto diversa da quella dei giudici comuni. E' proprio questo il rischio che paventiamo: si tratterebbe di una camicia di Nesso che svilirebbe la posizione costituzionale che tradizionalmente spetta alla Corte italiana.

RUPERTO

Grazie al collega Carlo Mezzanotte, che mi è sembrato un po' pessimista ma penso che, anche da quello che ha detto, non debba dedursi che viene meno l'"armonia fra diversi". A ciascuno il suo mestiere, è ovvio.

RODRÍGUEZ-IGLESIAS

Si vous me permettez d'improviser un petit commentaire à ce qui vient d'être dit, je voudrais dire que l'intervention de Monsieur Mezzanotte ne me semble pas du tout négative en ce qui concerne les rapports entre les deux juridictions.

Probablement pas aussi bien que vous, mais nous connaissons la

jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne dans laquelle elle a toujours souligné son caractère d'organe constitutionnel, ses différences par rapport à la juridiction ordinaire et donc la spécificité de son rôle, qui n'est pas celui du juge ordinaire d'appliquer le droit communautaire. D'autres Cours constitutionnelles ont dit des choses semblables, dont la Cour constitutionnelle espagnole elle-même.

Il me semble (à titre personnel, nous ne pouvons parler qu'à titre personnel et pas au nom de la Cour), que cela ne devrait soulever aucune objection fondée sur le droit communautaire.

Le deuxième aspect qui est peut-être plus problématique, est s'il en découle la conséquence nécessaire que la Cour constitutionnelle, en tant qu'organe constitutionnel, ne saurait jamais poser une question préjudicielle à la Cour de justice. De mon point de vue personnel la question qui se pose est toujours de savoir (et c'est une question qui ne peut en effet être résolue que par la Cour constitutionnelle elle-même): Est-ce que pour l'exercice de sa compétence constitutionnelle on se trouve dans une hypothèse où l'interprétation du droit communautaire est une condition préalable déterminante? Déterminante, ce qui ne veut pas dire que la compétence de la Cour constitutionnelle soit vidée, disparaisse et que va se mettre en œuvre la solution retenue par la Cour de justice, parce que la Cour de justice ne va jamais interpréter la Constitution italienne, qui relève de la compétence exclusive de la Cour italienne. Mais je peux penser qu'il y a des hypothèses pour lesquelles l'interprétation par la Cour constitutionnelle de la constitution italienne dans un litige particulier, pourrait avoir comme un paramètre indirect ou comme élément préalable, une certaine interprétation du droit communautaire, de certaines directives communautaires. Cela peut être, par exemple, un préalable pour trancher

un conflit de compétences entre le pouvoir central et le pouvoir régional. Je crois qu'il peut y avoir des hypothèses dans lesquelles l'interprétation du droit communautaire soit un préalable pour l'exercice de la fonction propre à la Cour constitutionnelle qui, dans ce cas, du point de vue communautaire serait peut-être même tenue de saisir la Cour de justice mais sans que cela n'aboutisse nullement à priver de sa spécificité et de sa compétence propre la Cour constitutionnelle. La confirmation de ceci nous vient du fait qu'il y a évidemment chaque Cour constitutionnelle de chaque pays qui a son propre profil. On ne peut pas, simplement du fait de la qualification comme constitutionnelle, tirer des conséquences sur le rôle qu'elle spécifie pour elle-même. Par exemple, la Cour constitutionnelle autrichienne nous a saisi à plusieurs reprises de questions préjudicielles.

Voilà, ce sont simplement quelques observations.

MEZZANOTTE

Vi è un terreno di possibili frizioni con la giurisprudenza della Corte di giustizia ed è quello dei giudizi in via di azione, dei quali sono parti lo Stato e le Regioni. Le leggi regionali, secondo la nostra giurisprudenza, possono essere impugnate dallo Stato anche per contrasto con il diritto comunitario. Un tempo il parametro di questo giudizio era l'art. 11 della Costituzione, che fu interpretato, peraltro non senza forzature, nel senso che esso offriva copertura costituzionale al diritto della Comunità, sicché le norme comunitarie fungevano da norme "interposte"; oggi è possibile invocare direttamente l'art. 117, primo comma, che assoggetta la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto dei vincoli derivanti dal diritto comunitario. Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione ha molto ampliato le competenze delle Regioni, che oggi

sono divenute titolari di una potestà legislativa generale, che si esercita in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato in potestà esclusiva o concorrente. Nel nuovo quadro costituzionale non può escludersi che le leggi, soprattutto regionali, vengano impugnate per contrasto con il diritto comunitario, che diviene quindi il parametro invalidante. Si è fatto un uso molto cauto di un potere che, se la Corte costituzionale adottasse schemi da attivismo giudiziario, la porrebbe in competizione con la Corte di giustizia proprio in relazione alla competenza a dichiarare il diritto comunitario. Lo schema da adottare ritengo che in questi casi debba valorizzare le virtù passive: se il diritto comunitario non è immediatamente certo, bisognerà attendere che esso si stabilizzi e diventi diritto vivente attraverso le pronunce della Corte di giustizia poiché il rischio che questa possa smentire la nostra interpretazione del diritto comunitario sarebbe tale da porre in pericolo lo stesso processo di integrazione europea.

RUPERTO

Ringrazio il Giudice Mezzanotte e dò la parola all'Avvocato Generale prof. Antonio Tizzano.

TIZZANO

Grazie, signor Presidente. Mi pare che le due relazioni di questa mattina abbiano opportunamente sottolineato l'equilibrato "compromesso" che, dopo le note iniziali difficoltà, ha in qualche modo permesso di assestare il rapporto fra le nostre giurisdizioni e più in generale fra l'ordinamento comunitario a quello italiano. Parafrasando una battuta che circolava molti anni fa su un notissimo uomo politico, del quale si diceva

che avesse una fragile salute... di ferro, sarei tentato di dire che anche quello di cui stiamo parlando è un fragile compromesso... di ferro, perché malgrado l'instabilità delle basi su cui poggia, esso ha retto e regge ancora molto bene.

Come tutti sanno, infatti, la Corte costituzionale ha dovuto rimediare con la propria giurisprudenza alla mancanza di un preciso e solido punto di riferimento per l'ancoraggio costituzionale del processo d'integrazione europea e delle sue talvolta dirompenti (e, per giunta, inizialmente imprevedibili) implicazioni. Lo ha fatto con una giurisprudenza assai coraggiosa e intelligente, ma pur sempre ed inevitabilmente, per così dire, autoreferenziale; e questo provoca naturalmente serie difficoltà per chi vada alla ricerca di un inquadramento formale, che non sia troppo fluido e provvisorio, dei rapporti tra i due ordinamenti.

Va anche detto però che la ricerca di soluzioni meno fragili e al tempo stesso teoricamente irreprensibili, non è affatto agevole, perché è difficile immaginare oggi un solido ancoraggio costituzionale per quei rapporti, che sia appropriato alla natura e alle caratteristiche che è venuto assumendo il processo d'integrazione. E di ciò non darei tutta la colpa all'ispirazione dualista del nostro ordinamento, vuoi perché neppure i più rigorosi dualisti ammettevano come possibile una situazione di perenne contraddizione tra gli ordinamenti, vuoi perché comunque il problema non si pone solo per l'ordinamento italiano, ma riguarda in qualche modo gli ordinamenti di tutti gli Stati membri.

Se è vero in effetti che quello comunitario non è un ordinamento originario, è anche vero che ancorare quel processo ad una disposizione

interna, ancorché di rango costituzionale, di uno Stato membro, che fungerebbe da fondamento per una sorta di autolimitazione dell'ordinamento di tale Stato rispetto a quello comunitario, rischierebbe inevitabilmente di rendere quest'ultimo tributario del primo, mettendone quindi in discussione la piena autonomia e contraddicendo il senso complessivo del processo d'integrazione. Né la soluzione è più agevole se si qualifica, con maggiore aderenza alla natura di tale processo, l'ordinamento comunitario come il frutto della concorde volontà degli Stati membri e quindi di una concorrente autolimitazione degli ordinamenti degli stessi per le finalità dell'integrazione.

Senza dilungarmi comunque su un tema che richiederebbe ovviamente ben altri approfondimenti e motivazioni di quelli che posso sviluppare in questo momento, vorrei invece brevemente soffermarmi su alcune osservazioni svolte negli interventi precedenti a proposito dei rapporti tra le due Corti che oggi si incontrano. In particolare, vorrei rispondere a qualche preoccupazione che mi è parso di cogliere, a proposito di tali rapporti, per supposti rischi di "subordinazione" dei giudici costituzionali alla Corte di giustizia.

Non so bene da cosa nascano queste preoccupazioni; credo però che occorra rimuovere ogni dubbio o malinteso al riguardo, proprio per non mettere a rischio quel felice equilibrio cui ho più sopra accennato.

Di una "subordinazione" dei giudici costituzionali alla Corte di Lussemburgo (e viceversa!) non c'è per la verità traccia alcuna né nei trattati, né in qualsiasi altro testo normativo. Ma soprattutto non ve n'è traccia alcuna nella prassi della Corte di giustizia; e ciò non solo nei

rapporti con le Corti costituzionali, ma neppure nei rapporti con il più modesto e periferico dei giudici nazionali. Al contrario, da sempre e con voluta insistenza la Corte non ha perso occasione per sottolineare che il rapporto che essa mantiene con i giudici nazionali, segnatamente in sede di esercizio della c.d. competenza pregiudiziale, si qualifica non già in termini di "sovraordinazione", ma di "collaborazione".

Ma la Corte non si è limitata ad enunciare tale indirizzo; essa vi ha concretamente conformato la propria giurisprudenza, ispirandola per l'appunto al rispetto del ruolo e delle prerogative dei giudici nazionali e della responsabilità che ad essi compete di assumere la decisione del caso.

Come ha ricordato il Professor La Pergola nel suo intervento, la Corte opera come una specie di ausiliario di giustizia per i giudici nazionali che si confrontano con un sistema normativo molto complesso, articolato su una intricata panoplia di testi, facenti fede per giunta in molte lingue, e che deve funzionare e produrre effetti in modo uniforme per una pluralità di Stati e di ordinamenti. E' quindi naturale che rispetto ad un sistema siffatto la Corte abbia il dovere di svolgere fino in fondo il ruolo che, proprio per le caratteristiche sommariamente accennate del sistema, il Trattato le riserva, e faccia conseguentemente giocare la propria competenza specifica a questo fine.

Ma nel farlo, ripeto, essa non si è collocata mai "al di sopra", ma sempre "al fianco" del giudice del rinvio per supportarlo nel concreto esercizio della funzione giurisdizionale, grazie alla specificità della sua composizione e delle sue competenze. Del resto, lo straordinario successo della procedura pregiudiziale conferma, a mio avviso, che i giudici

nazionali hanno ben compreso che nessun ridimensionamento del loro ruolo e nessuna *deminutio* del loro prestigio veniva dal rinvio di una questione alla Corte di giustizia. E anche questo spiega perché, dopo qualche esitazione manifestata nei primi tempi da qualche alta giurisdizione di alcuni Stati membri, i rinvii pregiudiziali rappresentino oggi una pratica del tutto normale e diffusa (talvolta, forse, anche troppo!) per tutte le giurisdizioni nazionali, quale che ne sia il grado o lo Stato di appartenenza; una pratica, devo anzi aggiungere, che, malgrado i problemi che il suo stesso successo ha accentuato, si svolge con piena soddisfazione da una parte e dall'altra.

Ma su questo punto non credo che occorra aggiungere altro. Vorrei solo, prima di concludere, spendere ancora qualche parola sulla questione di un eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte della Corte costituzionale. Anche qui naturalmente non posso che limitarmi a qualche fugace e schematica osservazione, senza dilungarmi sulle motivazioni teoriche che hanno alimentato le diverse posizioni che si sono delineate al riguardo.

Devo dire, in particolare, con riferimento all'orientamento negativo assunto in proposito dalla Corte costituzionale, che trovo assai sorprendente la tendenza a negare alla Corte di giustizia quel "monopolio" dell'interpretazione dei trattati comunitari il cui rispetto viene invece imposto ai giudici ordinari. Anche la Corte costituzionale italiana, in effetti, ha sempre invitato tali giudici a passare per Lussemburgo quando c'era un problema d'interpretazione del diritto comunitario, riconoscendo che quella sorta di monopolio spetta alla Corte non per virtù divina ma perché un articolo del Trattato CE, che s'impone a tutti gli Stati membri e a

tutti i loro organi, quale che ne sia la natura ed il livello, conferisce questa competenza alla Corte.

E' vero che in principio la Corte costituzionale, in nome della propria specifica collocazione nel sistema costituzionale italiano, ritiene di non essere una "giurisdizione" ai sensi dell'art. 234 CE, e in particolare una "giurisdizione di ultima istanza", tenuta quindi ai sensi di quella norma ad operare il rinvio. A parte il fatto però che a rigore l'interpretazione di tali espressioni rientra nella competenza della Corte di giustizia, il punto non è di chiedere alla Corte costituzionale di rinunciare ad esaltare le proprie peculiari caratteristiche. Si tratta solo di verificare la possibilità di cogliere in pieno le occasioni che il meccanismo delle pronunce pregiudiziali può offrire, così come hanno fatto e fanno altre Corti costituzionali e come in fondo in qualche pronuncia ha lasciato anche intravedere la Corte italiana.

Ciò tanto più, direi, che una posizione che pregiudizialmente escluda ogni possibilità per quest'ultima di operare un rinvio alla Corte di giustizia, da un lato ridimensiona l'importanza di quella collaborazione che proprio la Corte costituzionale, come ho detto, non manca di valorizzare quando riguarda gli altri giudici; dall'altro, preclude la possibilità di sfruttare utilmente tale collaborazione in quei casi problematici che proprio il Professor Onida ha menzionato nella sua relazione.

Intendo dire, insomma, che una siffatta posizione rischia di pregiudicare il delicato compromesso che ha finora consentito al sistema di funzionare efficacemente, riducendo al minimo gli inconvenienti della fragile soluzione di cui ho parlato in precedenza. Essa ad esempio preclude, in quelle rare (ma forse in prospettiva, com'è stato notato nel

corso del nostro dibattito, un pò meno rare) occasioni in cui dovesse venire in discussione una disposizione del diritto comunitario incompatibile con i principi costituzionali che fungono da controlimiti all'ingresso di tale diritto, la possibilità di verificare con la Corte di giustizia se quella norma vada davvero interpretata nel senso che contraddice detti principi. In questo modo, la Corte costituzionale finisce col privarsi completamente di uno strumento utile a meglio realizzare quella collaborazione che tutti desideriamo, con ricadute che mi sembrano pregiudizievoli non solo per le due Corti, ma per gli stessi sistemi giuridici delle quali ciascuna di esse è espressione.

RUPERTO

La ringrazio tantissimo, mi sembra che abbia chiarito anche se non ha dileguato tutti i dubbi del nostro collega.

Io debbo dire che sono pienamente d'accordo ma non sono un costituzionalista, sono Presidente della Corte ma non sono un costituzionalista, quindi vedo un po' come il pubblico e dico: se abbiamo accettato un diritto comunitario, un diritto comune, dobbiamo accettare tutte le conseguenze ed è ovvio questo, che il supremo giudice del diritto comunitario non può essere che la Corte di giustizia, è ovvio. Quando non è chiaro, s'intende, perché se è chiaro lo applichiamo direttamente, lo applichiamo tutti; poi è ovvio che la chiarezza è abbastanza soggettiva. Una norma comunitaria a un giudice di primo grado nostro può apparire non chiara, può apparire più chiaro alla Corte di cassazione e più chiaro ancora a noi, quindi se c'è chiarezza dobbiamo applicarlo; ma se neanche noi riusciamo a chiarire il senso di una norma comunitaria, non ci resta che rivolgersi alla Corte comunitaria. Non vedo nessuna sottomissione in

questo, vedo una collaborazione che applica il principio “a ciascuno il suo mestiere”. Abbiamo ancora cinque minuti. Ma tutti italiani? Facciamo parlare qualcuno che non è italiano. Prego, Giudice Colneric, parli chi non è italiano e vede la realtà un po’ diversamente da noi.

COLNERIC

Ce qui est surprenant pour moi, c’était le parallélisme entre la jurisprudence que vous avez développée, concernant les relations entre votre Cour et la Cour de justice des Communautés européennes, et ce que la Cour constitutionnelle allemande à fait cet égard. C’est un parallélisme jusque dans les détails. C’était très frappant de voir que vous avez trouvé, développé les mêmes solutions et c’est pourquoi je me demande, s’il y a eu une collaboration, une inspiration mutuelle entre ces deux Cours constitutionnelles.

LA PERGOLA

La giudice Colneric richiama giustamente la nostra attenzione sulla puntuale concordanza delle giurisprudenze italiana e tedesca di fronte ai problemi che dibattiamo. Di ciò ho fatto cenno anch’io. Mi sia consentito di aggiungere un grato ricordo personale degli illuminanti scambi di vedute con il compianto Presidente Zeidler, e con altri amici illustri di Karlsruhe, che risalgono ai giorni in cui mi occupavo di diritto comunitario alla Consulta. Le due Corti sono dualiste, e il dualismo che ispira le loro giurisprudenze viene, sappiamo tutti, da lontano. Il diritto interno è autonomo dal diritto comunitario, come lo è dal diritto internazionale, mentre il diritto comunitario è, a sua volta, autonomo dal diritto

internazionale, oltre che, beninteso, dall'ordinamento di ciascuno Stato membro: così nei due paesi hanno sempre ragionato i giudici, non diversamente dalla dottrina dominante.

Di conseguenza, la Consulta non riconduce il rapporto diritto interno-diritto comunitario alle soluzioni che andrebbero applicate con riguardo alle norme consuetudinarie o pattizie del diritto internazionale. Infatti, essa giudica che, a differenza di quest'ultimo, il diritto della Comunità debba essere necessariamente fatto operare *ex proprio vigore*, senza necessità di trasformazione o riproduzione degli atti che lo producono in corrispondenti atti normativi interni, e più in generale, in modo da rispettare, più in generale, le peculiari caratteristiche dell'ordinamento che governa un processo di integrazione sempre più avanzata, qual è quello europeo.

Ora, la Consulta riconosce l'autonomia del diritto comunitario, ma non per questo, è chiaro, rinuncia a tener ferma l'autonomia del diritto interno. La sua giurisprudenza muove, parallelamente a quella tedesca, dalla premessa secondo la quale il trasferimento dei poteri alla Comunità costituisce, in definitiva, un'auto-limitazione dello Stato, del suo ordinamento sovrano, autorizzata e regolata dalla costituzione nazionale. Quale giudice che di questa è interprete e custode, essa ritiene quindi di dover vedere tutte le implicazioni del disposto costituzionale sul quale si fonda l'appartenenza dello Stato alla Comunità, e di poter eventualmente definire anche i limiti che circondano il passaggio dei poteri nella sede sovranazionale, il primato del diritto comunitario, la sua applicabilità immediata o altri effetti prodotti nella sfera interna dello stato dal trattato di integrazione.

Invece, dal suo punto di vista, la Corte di giustizia ravvisa nel trattato,

che compete ad essa e a nessun altro giudice di interpretare, la fonte esclusiva del trasferimento dei poteri alla Comunità. La limitazione di sovranità che l'aver ratificato il trattato in conformità del proprio ordinamento costituzionale comporta per ciascuno Stato membro, è da considerare, essa dice, come definitiva, e nessuna pretesa unilaterale può rimetterla in causa.

Ci troviamo di fronte a due vedute inconciliabili. Ed è appena il caso di aggiungere che non è attualmente prevista alcuna procedura per comporre possibili conflitti fra le giurisprudenze emananti dalla Corte di giustizia e dalle Corti costituzionali, o altre Corti supreme, degli Stati membri. Lo stesso principio di leale cooperazione, è, sì, almeno in potenza, il veicolo - federalistico, direi - di quella *Gemeinschaftstreue*, che esige dalla Comunità e dagli Stati membri reciproci impegni di condotta, volti a garantire la piena e fedele attuazione degli scopi perseguiti dal trattato e così a scongiurare possibili attriti nel funzionamento del sistema. Tale principio, però, concerne in ogni caso l'esercizio di poteri o l'adempimento di obblighi, specie procedurali, già positivizzati nel diritto comunitario. Lascio da parte ipotesi d'ingegneria giuridica talvolta ventilate, ma non saprei se e fin dove realizzabili: per esempio, quella di un'intercorte, formata da componenti della Corte di giustizia e delle Corti nazionali di vertice, alla quale verrebbe demandato di dirimere o arbitrare controversie di rilievo costituzionale.

Guardiamo, piuttosto, ai fatti. Le riserve pronunciate dalle Corti costituzionali tedesca ed italiana non sono state fin qui condotte al punto di provocare irreparabili scontri frontali. Esse si avvicinano, potremmo dire, a certi "ammonimenti" che il giudice delle leggi all'interno di uno Stato membro rivolge in qualche caso agli organi competenti ad abrogare o

riformare l'atto sul quale egli esercita il suo sindacato. Così, per esempio, accade in Italia. Il giudice costituzionale può lasciare l'atto legislativo sottoposto al suo esame indenne da censura, pur avvertendo che in seguito, se il legislatore non provvede a modificarla la disciplina già dettata come indica la stessa pronuncia ammonitrice, s'imporrebbe la conclusione opposta. Ebbene, anche le riserve che qui ci concernono comportano, più o meno scopertamente, un'analogia presa di posizione del giudice costituzionale nazionale nei riguardi, questa volta, del legislatore comunitario e della stessa Corte di giustizia.

Per vero, vi sono due categorie di tali riserve. La più radicale è quella formulata dalla Corte tedesca con riferimento al caso in cui gli organi, anche giurisdizionali, della Comunità, facciano ricorso a poteri che ai sensi della costituzionale nazionale competono allo stato e non possono ritenersi ad essi trasferiti. L'atto in cui si fosse concretato l'esercizio di un potere non trasferito resterebbe, una volta dichiarato invalido dal giudice di Karlsruhe, privo di efficacia in Germania. Saremmo, dunque alla "*nullification*" in sede statale degli atti comunitari, sia pure operata dal giudice costituzionale. E dico "*nullification*" per richiamare, se mi è consentita questa associazione di idee, l'ottocentesca pretesa di certi stati membri della federazione statunitense, non meno controversa del diritto di secessione, da loro ugualmente rivendicato, di poter unilateralmente caducare nel proprio ambito territoriale le leggi e delibere centrali che essi avessero giudicato "*ultra vires*". Il diritto di nullification avrebbe potuto essere paralizzato, secondo gli stati membri che lo invocavano, solo attraverso un emendamento della costituzione federale, indispensabile per conferire al Congresso le competenze contestate. Fin da quell'epoca remota, si era, però, visto che tesi del genere sono incompatibili con la

natura unitaria dello stato federale. Ora, si dirà che l'ordinamento della Comunità non é quello di uno Stato federale. D'accordo. Esso serve tuttavia alle esigenze dell'integrazione e ne impone inderogabilmente il rispetto. Il che basta a spiegare come la Corte di giustizia ritenga di dover essere l'unico interprete del trattato, l'unico giudice, dunque, competente a sindacare se l'esercizio dei poteri attribuiti dal trattato alle istituzioni comunitarie è legale e quindi a censurarlo quando risulta straripare nella sfera riservata agli Stati membri.

Passo all'altra riserva, espressamente avanzata dalla Consulta, e non solo dalla Corte tedesca, relativamente alla tutela di certi valori o parametri, individuati con diverse definizioni: diritti costituzionalmente garantiti come fondamentali (in Germania), diritti inviolabili ed inalienabili della persona umana e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale dello Stato (in Italia). Qui il problema dei limiti in cui i poteri sono trasferiti dallo Stato alla Comunità non é sollevato in via generale. La riserva altro non tocca, infatti, che la tutela giurisdizionale dei valori costituzionali in parola. I giudici costituzionali la formulano per esigere che proprio tali fondamentali valori, la cui tutela è loro naturale competenza nell'ordinamento interno, ricevano una protezione altrettanto efficace ed estesa nel sistema della Comunità, quando a vulnerarli é un atto o comportamento delle istituzioni di quest'ultima, o anche degli organi statali, sempre che essi agiscano in un contesto comunitario. Se un tale requisito di equivalenza è soddisfatto, i giudici costituzionali dello Stato si sostituirebbero al giudice comunitario per poter assicurare la tutela dei diritti e principi coperti dalla loro riserva. La logica di tale alternativa, si direbbe, è inflessibile. La riserva è stata, tuttavia, applicata con un buon margine di cautela, del resto inevitabile, vista la difficoltà di precisare

quali criteri giovano alla comparazione dei due sistemi di tutela. Non a caso, la Corte tedesca aveva in un primo momento ritenuto che l'ordinamento comunitario non avrebbe potuto equivalere, sino a quando non vi figurasse un organico *bill of rights* emanante dal legislatore legittimato dalla diretta investitura parlamentare, al livello di tutela riservato in Germania ai diritti fondamentali, che risponde pienamente ai canoni del costituzionalismo democratico. Più tardi, la stessa Corte di Karlsruhe ha però constatato che la Corte di giustizia aveva frattanto assicurato ai diritti fondamentali lesi in sede comunitaria, una tutela "essenzialmente paragonabile" a quella offerta all'individuo dall'ordinamento statale: così, sino a quando il soddisfacente livello di protezione giurisdizionale ora garantito non subisca flessioni, il giudice costituzionale tedesco ha ritenuto di doversi astenere dall'esercitare la riserva, formulata in precedenza.

Quanto alla Consulta, cosa ha, invece, lasciato intendere che la sua analoga riserva di sindacato potrebbe essere attivata in qualsiasi momento. Il che significa che l'equivalenza della tutela comunitaria a quella nazionale è presunta, salvo il caso - improbabile, ma non impossibile, come ha detto la stessa Consulta - in cui risultano offesi i parametri la cui osservanza va controllata esclusivamente dal giudice costituzionale. Le poche volte, però, in cui prima del caso Granital e dopo, il diritto comunitario è stato censurato incidentalmente davanti alla Consulta da altri giudici come lesivo dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano (caso Comavicola, 1982 e caso Fragd, 1989), la questione è stata dichiarata inammissibile, sebbene per ragioni afferenti solo alla sua irrilevanza per il giudizio principale. La pronuncia di inammissibilità del caso Fragd include considerazioni che sarebbero valse per il merito della questione, se la

Consulta fosse scesa ad esaminarlo. L'individuo che promuove in via incidentale, davanti al giudice interno, la dichiarazione d'invalidità di un atto comunitario, poi pronunciata dalla Corte di giustizia, esercita - ha spiegato quella sentenza - il suo diritto di difesa, qual è garantito dall'art. 24 della costituzione italiana: e tale disposto verrebbe vulnerato se la Corte di giustizia si giovasse della facoltà, concessale dal trattato, di mantenere in vita gli effetti dell'atto dichiarato invalido lesivi per l'interessato. A mio avviso, sarebbe il caso di fugare il sospetto dell'offesa al diritto di difesa che si affaccia dietro la sentenza di inammissibilità nel caso *Fragd*: secondo il diritto comunitario, la declaratoria di invalidità di un atto censurato dalla Corte di giustizia in seguito a rinvio incidentale deve comunque far salvo il diritto del *justiciable* nel caso di specie.

Quale commento merita questa riserva dei giudici costituzionali riguardo alla tutela dei diritti fondamentali? Il giudice che siede in Lussemburgo è il solo a poter sindacare e sanzionare come esige il trattato l'illegalità degli atti comunitari, e l'atto comunitario può essere illegale anche quando vulnera i diritti costituzionalmente garantiti agli individui negli Stati membri. Il problema, ripeto, concerne l'adeguatezza della tutela riservata in questa materia alla Corte di giustizia. A sollevarlo sono state, diciamo francamente, appunto le corti costituzionali dualiste, con le riserve di cui parlo, e va loro riconosciuto il merito di aver destato la Corte di giustizia dall'inerzia in cui essa versava all'inizio, quando non aveva ancora fatto propria l'esigenza di tutelare, fin dove giunge la sua giurisdizione, i Grundrechte, oltre che i diritti del mercato.

È di lì che comincia la piena coscienza che il giudice comunitario ha acquistato del suo ruolo di giudice costituzionale. Assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione del trattato, come vuole l'art.

220, non significa, soltanto, tutelare l'osservanza delle competenze ivi configurate, la legalità degli atti cui mette capo il loro esercizio, gli equilibri istituzionali della Comunità e la gerarchia delle sue fonti normative: la tutela giudiziaria copre, altresì e necessariamente, l'individuo, che va posto al riparo, in primo luogo, dalle offese recate ai suoi diritti fondamentali, corrispondenti alle libertà e ai diritti che possono essergli garantiti da una costituzione nazionale. La giurisprudenza della Corte di giustizia che riguarda il tema è in costante sviluppo. Non entro nella casistica che essa ci permetterebbe di apprezzare.

In conclusione, con le sentenze rese celebri dalla formula del *so lange*, la Corte tedesca ha visto giusto: l'effettività ed adeguatezza della tutela dispensata all'individuo dal giudice comunitario in quanto giudice costituzionale supplisce alla mancanza nell'Unione europea di una carta cogente dei diritti fondamentali, dotata del rango primario che ad essa sarebbe dovuto. Quel che occorre sul piano comunitario, è, dunque, una tutela effettiva, essenzialmente paragonabile a quella che l'individuo riceve secondo la costituzione statale. Così, allo stato delle cose, la carta dei diritti è scritta dal giudice comunitario. Sarà questo giudice ad operare la ricognizione di un diritto fondamentale dopo l'altro. Ed i diritti fondamentali formano un serie progrediente, via via che il giudice li estrae in conformità dell'art. 6 del trattato, sia dalla Convenzione di Roma, sia dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, come principi dell'ordinamento di cui egli è interprete. Sono criteri di tutela passati nell'art. 6 del trattato dalla giurisprudenza. La stessa Corte di giustizia li aveva elaborati, e continua ad applicarli, in modo da tener opportunamente in conto la protezione assicurata all'individuo nell'ambito nazionale oppure davanti la Corte di diritti umani di Strasburgo. Non poteva essere

altrimenti. La persona umana vive oggi, con il patrimonio dei suoi diritti inviolabili, sotto una costellazione europea di giurisdizioni costituzionali, nella quale la Corte comunitaria si è collocata, preoccupandosi, peraltro, di non deflettere, ma nemmeno di travalicare, dal ruolo che le spetta.

JANN

Monsieur le Président, je vous demande deux minutes pour faire une remarque générale qui me paraît importante. Je m'exprime à la fois en tant que ressortissant d'un pays qui ne compte pas parmi les États fondateurs de la Communauté, et en tant qu'ancien juge à la Cour constitutionnelle de ce pays.

Dans les États qui ont adhéré plus tardivement à la Communauté, on a eu le temps de prendre conscience, avant l'adhésion, de l'importance de l'acquis communautaire, qui comprenait notamment la jurisprudence de la Cour de justice relative à la primauté du droit communautaire, et ce au regard de toutes les normes nationales, y compris celles de rang constitutionnel. Cet acquis a été accepté en toute connaissance de cause.

Pour les Cours constitutionnelles qui jouissent dans l'ordre juridique national d'une position exorbitante, en ce qu'elles sont en marge des systèmes juridictionnels classiques, il est vrai qu'il est quelque peu inattendu de devoir coopérer avec une autre institution. Dans l'ordre juridique national, en effet, toutes les institutions leur sont soumises, y compris dans certains cas le Parlement.

Il peut donc y avoir des difficultés psychologiques pour les membres de certaines Cours constitutionnelles à accepter l'existence d'une institution avec laquelle ils doivent coopérer de manière collégiale.

Je pense toutefois que c'est une question qui va perdre de son acuité avec l'écoulement du temps.

II PARTE

Sessione pomeridiana, 4 aprile 2002

Presiede Gil Carlos RODRÍGUEZ-IGLESIAS

I DIRITTI FONDAMENTALI TRA ORDINAMENTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO INTERNO

RODRIGUEZ IGLESIAS

Chers collègues, avec votre permission Monsieur le Président, avant de commencer notre séance j'ai le regret de devoir vous faire-part, beaucoup parmi vous le savent déjà, que ce matin est décédé Monsieur Francesco Capotorti, ancien juge et avocat à la Cour de justice, un des juristes italiens qui a beaucoup contribué à la jurisprudence de la Cour de justice. Je vous propose de garder une minute de silence.

Notre première séance ce matin était consacrée à la discussion d'un point de vue plus général de la problématique qui se pose des rapports entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national, italien, à travers la vision des jurisprudences respectives des nos Cours. La séance de cette après midi reprendra un des ces aspects clef de ce rapport qui est celui des droits fondamentaux devant le juge constitutionnel italien, devant le juge communautaire. Vous avez déjà souligné Monsieur le Président dans votre première intervention avec beaucoup de pertinence les éléments les plus importants à propos de ce sujet, je ne peux pendant à ce stade rien ajouter, je donne donc la parole à mon collègue Jean Pierre Puissochet qui a accepté d'intervenir à ce sujet.

PUISSOCHET

Il tema di cui trattiamo questo pomeriggio è ampio e sostanziale al tempo stesso. Quanti problemi, quante inquietudini – oserei dire – continuano a sussistere in ordine alle modalità di protezione giurisdizionale dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario. Per lungo tempo essi hanno trovato espressione in due interrogativi. Ci si è chiesti infatti:

– da una parte, se il trasferimento di competenze dagli Stati membri alle istituzioni comunitarie sia stato accompagnato da una concomitante realizzazione di garanzie giurisdizionali almeno equivalenti a quelle offerte dalle corti costituzionali e dagli altri organi giurisdizionali nazionali;

– dall'altra, se la Corte di giustizia, affermando il primato del diritto comunitario su tutte le norme di diritto interno, non finisse per sminuire la portata dei principi fondamentali pazientemente elaborati e tutelati dagli Stati membri.

Questa problematica ha avuto – come voi ben sapete – un'eco particolare in Germania e, qui da voi, in Italia, due Stati che, all'indomani dell'ultimo conflitto mondiale, si sono particolarmente impegnati a far figurare nelle loro rispettive costituzioni norme che garantissero la più rigorosa tutela dei diritti fondamentali.

Il dibattito sul primato del diritto comunitario rispetto al diritto interno è dunque rimasto indissociabile dalla riflessione sui diritti fondamentali. Basti ricordare, in proposito, la sentenza "*Solange I*" della Corte di Karlsruhe e la vostra sentenza Granital dell'8 giugno 1984 (nonché talune forti renitenze del Conseil d'Etat francese, in epoca anteriore alla sentenza Nicolo, dovute però a ragioni in parte differenti).

Il contesto è oggi notevolmente mutato. Non c'è più un clima di sospetto, vero o presunto che fosse, ma si è ormai avviato un dialogo costruttivo, il che non toglie – detto per inciso – che rimanga qualche peculiarità di atteggiamento, come quella risultante dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, la quale, in alcune sentenze del periodo 1995-1996, ha espressamente negato di poter essere qualificata "giurisdizione nazionale" ai sensi dell'art. 234 CE, ex art. 177 del Trattato CE.

Sappiamo bene quali sono state le tappe di questo spettacolare sviluppo.

Negli ultimi trent'anni sono stati compiuti, a livello europeo, dei progressi decisivi, la cui concatenazione ha qualcosa di straordinario: si parte dalle sentenze *Stauder*, *Internationale Handelsgesellschaft* e *Nold* con cui la Corte decide di garantire il rispetto dei diritti fondamentali; si prosegue con l'adesione degli Stati membri al meccanismo del ricorso individuale previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; viene poi il riconoscimento dapprima progressivo, in seguito totale del primato della Convenzione europea e del diritto comunitario da parte delle Corti supreme degli Stati membri, riconoscimento che è la colonna portante del sistema di controllo giurisdizionale sovranazionale o extra-nazionale; si assiste successivamente allo sviluppo delle rispettive giurisprudenze delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo sulla base di valori e di riferimenti che risultano largamente comuni in quanto direttamente ispirati dalla Convenzione del 1950; e si giunge infine al riconoscimento della portata della Convenzione europea grazie all'art. F (ora art. 6) del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992, che si applica alle

Comunità europee in forza dell'art. 46 dello stesso testo.

Nel suo parere 2/94, relativo all'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte di giustizia ha così potuto affermare con chiarezza che "il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce un "requisito di legittimità degli atti comunitari".

Il fulcro della discussione non verte quindi più — a mio avviso — sull'esistenza di un'effettiva tutela dei diritti fondamentali sul piano comunitario, poiché nessuno ormai contesta seriamente questo punto.

Se qualche imperfezione ancora esiste nel sistema comunitario di controllo giurisdizionale, non le si deve in realtà attribuire soverchia importanza giacché proprio la Corte di Strasburgo può, nelle rarissime ipotesi di eventuali lacune, integrare le garanzie giurisdizionali offerte ai cittadini comunitari, con un intervento che, personalmente, non mi turba affatto (si veda, in proposito, la sentenza pronunciata il 18 febbraio 1999 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Matthews con riferimento al diritto di voto degli abitanti di Gibilterra nelle elezioni per il Parlamento europeo).

Inoltre, la Corte di giustizia non esita a riconoscere l'esistenza di diritti per così dire "nuovi", spesso desumibili dalla giurisprudenza delle corti costituzionali nazionali. L'esempio più recente e significativo di questo atteggiamento è costituito dalla sentenza pronunciata il 9 ottobre 2001 su ricorso dei Paesi Bassi contro la direttiva sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche. La Corte ha ricordato, in tale occasione, che "le spetta(va), in sede di verifica della conformità degli atti delle istituzioni ai principi fondamentali del diritto comunitario, vegliare al rispetto del diritto fondamentale alla dignità umana e all'integrità della persona". Richiamo qui la vostra attenzione sulla pertinente funzione

svolta nel diritto comunitario dalla nozione di principio generale, che permette al giudice comunitario, partendo da un consenso progressivamente formatosi tra i giudici nazionali, di riconoscere l'esistenza di un diritto fondamentale, senza che occorra riferirsi ad un ben preciso testo.

In realtà, il problema sostanziale di cui oggi si discute è piuttosto quello della missione che spetta alla Comunità e all'Unione europea nel settore dei diritti fondamentali. Io prospetterei la questione nel modo seguente:

"Se occorra elaborare, in tema di diritti fondamentali, un diritto costituzionale comunitario che, operando con modalità di funzionamento equivalenti a quelle dei diritti interni degli Stati membri, consenta di fare della Comunità una "Comunità di diritto" secondo un modello di tipo federale".

E' subito chiaro che la scelta dei termini non è neutra. Se si parla di diritto costituzionale, l'idea che si presenta spontaneamente alla nostra immaginazione è quella di una costituzione, della quale la Comunità è attualmente sprovvista. Il tema dei diritti fondamentali non è più esaminato di per sé, con riferimento alle inquietudini concernenti il livello di tutela di tali diritti, ma fornisce, in ragione della forte carica simbolica in esso immanente, il pretesto per aprire un dibattito sui futuri percorsi della costruzione europea e sulla natura del potere comunitario: deve anche la Comunità avere, come uno Stato, la propria costituzione?

Spetta alle sue istituzioni, in particolare al suo organo giurisdizionale, andando oltre l'integrazione economica e la coesione sociale, la missione di tutelare i diritti fondamentali? Se così è, questa missione non porterà la Corte ad esaminare la fondatezza delle scelte legislative degli Stati membri

in settori ben più numerosi di quelli di cui si occupa attualmente? L'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario, su cui veglia la Corte di giustizia (si vedano i pareri 1/91,1/92 e 1/00) non finirà così per rafforzarsi ad un punto tale da rendere marginale la funzione della Corte di Strasburgo?

La Corte di giustizia ha dato essa stessa, almeno in parte, origine a questo dibattito con due decisioni ampiamente commentate e leggermente divergenti tra di loro nell'approccio dell'argomento. Essa ha, dapprima, affermato che i Trattati, in particolare il Trattato CE, erano "la carta costituzionale di base" di una "comunità di diritto" (v. sentenza 23 aprile 1986, *Les Verts*; parere 1/91), cosa che, del resto, non ha mancato di provocare la reazione della Corte costituzionale tedesca, la quale, con sentenza del 12 ottobre 1993, ha voluto ricordare che né il Trattato CE né il Trattato UE istituiscono uno Stato federale. In un secondo momento la Corte ha tuttavia sottolineato che la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite e che "nessuna disposizione del trattato attribuisce alle istituzioni comunitarie, in termini generali, il potere di dettare norme in materia di diritti dell'uomo o di concludere convenzioni internazionali in tale settore" (parere 2/94, già citato).

Carta costituzionale o competenze attribuite? Questo dilemma non concerne il livello di tutela dei diritti fondamentali, che non sono – occorre riconoscerlo – affatto minacciati, bensì le frontiere, i limiti del potere comunitario. Ecco il vero oggetto di discussione.

Non sorprende che i quesiti sorti sull'esercizio di un potere di natura costituzionale nell'ambito comunitario abbiano portato, in occasione del vertice di Colonia, svoltosi nel più recente periodo di presidenza tedesca del Consiglio, ad avviare il processo di elaborazione della Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea, iniziativa che è stata presentata all'inizio come un semplice lavoro di codificazione normativa.

A proposito di questa Carta vorrei dire due parole.

E' un documento che, come si poteva prevedere o sperare, contribuisce in modo innegabile a manifestare e a proclamare con una certa solennità la cura delle istituzioni comunitarie di garantire il rispetto dei diritti dell'uomo e che apporta, al tempo stesso, nuovi elementi alla Convenzione europea. Esso ha pure il pregio di avviare la riflessione sullo sviluppo dei Trattati e di rilanciare la discussione politica europea. Esso dovrebbe costituire uno dei "materiali di base" per i lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa, costituita dopo il vertice di Laeken.

Tuttavia il rifiuto degli Stati membri di conferire alla Carta forza giuridica vincolante illustra l'attuale ambiguità dei suoi obiettivi.

E' evidente che l'inserimento della Carta nel Trattato CE o nel Trattato UE attribuirebbe alla Corte di giustizia un ruolo nuovo, che costituirebbe probabilmente un polo d'attrazione per i giudici nazionali e per i soggetti del diritto. Un simile inserimento rafforzerebbe il "pilastro" comunitario della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito europeo.

Non è però certo che questo primo passo sarebbe seguito dall'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, giacché l'utilità dell'adesione potrebbe, a questo punto, non risultare più con chiarezza.

Ci si può altresì domandare se lo stesso contenuto piuttosto ambizioso della Carta, specialmente in materia di diritti economici e sociali, e la volontà dei suoi autori di ridefinire la formulazione di taluni diritti non rischino di accendere nuove controversie e di creare qualche difficoltà ai giudici nazionali. Attualmente infatti la situazione è abbastanza semplice:

una volta riconosciuto il primato del diritto internazionale e del diritto comunitario, il giudice nazionale può riferirsi, nell'ordinamento interno, alla costituzione dello Stato e, nell'ordinamento comunitario, ad un testo, la Convenzione del 1950, che è interpretato in modo sostanzialmente identico dalle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo. Che cosa accadrà quando, nell'ambito di una causa di cui sia stato investito, il giudice nazionale dovrà applicare la propria costituzione, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta?

Non si tratta di una questione puramente teorica, come vi dimostrerò con qualche semplice esempio.

La Carta menziona, nel suo art. 9, "il diritto di sposarsi", formulazione apparentemente vaga rispetto a quella dell'art. 12 della Convenzione europea che riconosce tale diritto " all'uomo e alla donna"; del pari, l'art. 11 della Carta, diversamente dal corrispondente art. 11 della Convenzione di Roma, non menziona più la facoltà degli Stati membri di sottoporre ad un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche e televisive, ma aggiunge invece l'obbligo di rispettare il pluralismo dei mezzi di informazione; ultimo esempio: l'art. 45, n. 1, della Carta accorda ad ogni cittadino dell'Unione "il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri", senza riprendere la formulazione dell'art. 18 del Trattato CE, secondo il quale tale diritto si esercita " fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso".

Dunque, le conseguenze della messa in opera della Carta non sono ancora molto chiare. Sotto questo aspetto, occorre rilevare che l'art. 52, paragrafo 3, della Carta, ai sensi del quale "laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea

(...) il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione", non risolve tutti i problemi (si veda, per esempio, la differente redazione delle disposizioni che vietano la pena di morte).

Queste incertezze nonché la posizione riservata assunta dagli Stati membri nei confronti della Carta spiegano senza dubbio la grande prudenza di cui ha fatto prova la Corte di giustizia da quando tale testo è stato proclamato.

Più volte, taluni avvocati generali hanno proposto alla Corte di motivare una sentenza con riferimento alla Carta. Presentando le sue conclusioni nella causa C-173/99, BECTU, decisa dalla Corte con sentenza del 26 giugno 2001, l'avvocato generale Tizzano aveva, ad esempio, qualificato la Carta come un "sostanziale parametro di riferimento", a proposito del diritto ad un periodo annuo di ferie pagate contemplato dall'art. 31, n. 2, della Carta stessa. Tuttavia la Corte si è astenuta, sino ad oggi, dal riferirsi alla Carta nelle sue sentenze, così come ha sempre fatto anche con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

Una parte della dottrina ed eminenti operatori del diritto (Braibant, Wathelet) attribuiscono a questo testo il valore di un accordo interistituzionale che vincolerebbe, in una certa misura, le istituzioni.

La suddetta tesi è senz'altro pertinente sul piano politico, ma non mi sembra irrefutabile dal punto di vista giuridico.

Comunque sia, anche se dovesse avere tale natura, la Carta non potrebbe condizionare l'esercizio del potere normativo del Parlamento e del Consiglio, per quanto non si possa escludere che essa influenzi la prassi delle istituzioni e, di conseguenza, il controllo giurisdizionale esercitato dal giudice sulle istituzioni stesse.

In quest'ultima prospettiva si è posto — mi sembra — il Tribunale di

primo grado che, pronunciandosi nella causa T-54/99, Maxmobil Telekommunikation Service contro Commissione, con sentenza della Seconda Sezione ampliata 30 gennaio 2002, ha compiuto un primo passo verso il riconoscimento di un certo valore alla Carta. Al punto 48 della sentenza il Tribunale ha rilevato che l'art. 41, paragrafo 1, della Carta "conferma che ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione", dopo aver considerato che il diritto alla buona amministrazione "rientra tra i principi generali dello Stato di diritto comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri".

La Carta potrebbe dunque avere un valore "confermativo" o "rafforzativo" simile a quello della Carta sociale europea (v. sentenza Defrenne del 15 giugno 1978), quando si tratta di diritti e di libertà solidamente riconosciuti da lungo tempo.

Potrebbero tuttavia sorgere delle difficoltà se la Carta fosse invocata per rivendicare i nuovi diritti che essa riconosce in particolare nel settore economico e sociale (si vedano, specificamente, gli artt. 34 e 35). E' difficile immaginare che in simili casi la Carta possa avere questa funzione "confermativa" di cui si è detto. Si porrebbe allora, in modo ben più acuto, il problema della reale possibilità di farla valere in giudizio.

Ma, non anticipiamo le cose. Da parte mia, io vedo nella Carta soprattutto un insieme di richiami, una codificazione ambiziosa, il cui inserimento nei testi normativi si presenta difficile proprio perché essa tenta, in un certo qual modo, di trascenderli. In questo, essa è un documento sintomatico del periodo di transizione e di incertezze che attraversano tanto gli Stati membri quanto la Comunità. Vedremo

quest'ultima evolvere verso una forma originale di federazione di Stati, dotata di una costituzione o di un "trattato costitutivo", se vogliamo usare le parole del presidente della Convenzione per il futuro dell'Europa, con un sistema autonomo di protezione dei diritti fondamentali, che superi il sistema posto in essere dal Consiglio d'Europa, e con missioni affidate, in questo settore, alla Corte di giustizia?

Sarebbe più facile per la Carta trovare posto in un insieme di questo tipo che non nella struttura attuale dei Trattati. Nell'ipotesi di un tale sviluppo, essa avrebbe servito di base alla riflessione costituzionale, portando il dibattito su temi più ampi che quelli della tutela dei diritti fondamentali.

Terminerò queste mie osservazioni esprimendo due convinzioni.

Sono convinto, in primo luogo, che i diritti fondamentali godano oggi, nell'ordinamento giuridico comunitario, di un livello di protezione che permette, senza alcuna esitazione, di qualificare la Comunità come una "Comunità di diritto". Lasciatemi dire, a questo riguardo, che non condivido le inquietudini di una parte della dottrina, secondo la quale le istituzioni dovrebbero essere sottoposte ad un controllo "esterno", esercitato di fatto dalla Corte di Strasburgo, che sarebbe indispensabile per completare il sistema. Mi sembra che questa tesi trascuri la giurisprudenza della Corte di giustizia che, quando si è trattato di garantire i diritti fondamentali, non si è mai mostrata particolarmente timida né di fronte alle istituzioni comunitarie né di fronte agli Stati membri. Ritengo inoltre inesatto parlare di mancanza di un controllo "esterno". Sappiamo, in effetti, che non è affatto escluso (anzi è già accaduto concretamente con le cause *Cantoni* e *Matthews*) che un controllo di questo tipo possa essere esercitato, dall'esterno, dalla Corte di Strasburgo, che è competente a

pronunciarsi su ricorsi individuali concernenti l'attività degli Stati membri, anche quando questa attività riguarda l'esecuzione di obblighi comunitari o la trasposizione di direttive.

Un'altra cosa di cui sono convinto è che il dibattito sul livello di protezione giurisdizionale dei diritti fondamentali non deve eclissare il tema più vasto dell'equilibrio dei poteri tra le istituzioni comunitarie, tra queste ultime e gli Stati membri, o addirittura tra la Comunità e gli organi del Consiglio d'Europa. La materia dei diritti dell'uomo è una materia altamente simbolica ed è chiaro a tutti che non vi può essere un'autentica costituzione senza una carta dei diritti. Ma questo tema non deve accaparrarsi tutta la scena al punto da lasciare in ombra le altre problematiche relative all'esercizio del potere nell'ambito comunitario: come si legifererà domani nella Comunità? Quali saranno le autorità incaricate non solo di far rispettare ma anche di promuovere i diritti garantiti dalla Carta?

Lo Stato di diritto non dipende unicamente dal sistema giurisdizionale posto in essere dal potere costituente. Esso è solido e duraturo soltanto quando i suoi organi interagiscono fra di loro in modo equilibrato senza interferire nelle rispettive competenze ed il giudice interviene esclusivamente in caso di conflitto. Anche questo è l'obiettivo che deve guidare la nostra analisi.

ZAGREBELSKY

Merci, Monsieur le Président. Si vous me permettez d'exposer mes observations en italien, ça serait beaucoup plus facile pour moi et sans doute beaucoup plus compréhensible pour vous.

Io, intanto, devo scusarmi perché a differenza dei miei colleghi non

ho presentato un testo scritto poiché ho preso alla lettera il compito che mi è stato assegnato, di svolgere qualche considerazione dopo aver udito le relazioni dei *rapporteurs*. Questa è la prima considerazione che contiene una richiesta di scusa.

La seconda considerazione preliminare è la seguente: parlo a titolo strettamente personale, ma credo di interpretare l'orientamento di tutti i miei colleghi, che certamente condividono con me l'idea che la costituzione di un ordinamento giuridico comune in Europa, la costruzione di un ordinamento democratico in Europa sia il segno che caratterizza nel profondo l'epoca che stiamo vivendo come uno dei pochi dati positivi e quindi il nostro senso di cooperazione per la costruzione di quest'ordinamento è sicuramente sincero e l'adesione a questo progetto sicuramente totale. Ciò non di meno, credo che sarebbe ingiusto, sarebbe un'occasione sprecata se non cogliessimo quest'occasione così straordinaria per denunciare quelle che possono apparirci come difficoltà in un quadro istituzionale che fino ad ora si è svolto senza conflitti particolari, dopo che il conflitto originario è stato superato, per quel che riguarda la giurisprudenza italiana, con la famosa sentenza n. 170 del 1984, già numerose volte evocata in questa sede.

Ma la "pace sociale", assicurata dalla giurisprudenza italiana che ha seguito un determinato conflitto, rischia di portare i segni oggi di un mutamento di quadro che può creare alcune preoccupazioni sulle quali vorrei soffermarmi in questo mio intervento, che parte naturalmente dal tema della difesa dei diritti fondamentali, sul quale abbiamo già sentito il quadro riguardante il livello comunitario ed europeo, che ci è stato fornito dal giudice Puissochet.

Tuttavia, per quel che riguarda il livello nazionale italiano, questo

tema in buona parte si confonde col tema dei rapporti fra ordinamenti. Ciò in quanto non esiste in Italia un controllo, uno strumento di difesa sui diritti: la tutela dei diritti è sempre un portato, una conseguenza della difesa dell'ordine giuridico. E la stessa cosa credo che si possa ripetere per quel che riguarda il livello comunitario. Quindi, in realtà, la difesa dei "diritti", in senso oggettivo coincide in larga parte con la difesa del "diritto", in senso oggettivo.

Un'altra premessa, di ordine generalissimo, che mi sento di fare consiste nel segnalare che nel nostro paese, in questo momento, stanno nascendo iniziative di studio e di ricerca proprio su questo tema, che era parso per molti anni un tema "pacificato". Ci sono ricerche promosse dal Consiglio nazionale delle ricerche, equivalente del Vostro CNS, ci sono convegni, tavole rotonde che hanno come argomento specifico e puntuale quello che sarà dell'ordinamento giuridico italiano, della tutela dei diritti fondamentali in Italia e del ruolo della Corte costituzionale italiana in presenza del potenziamento dell'integrazione politico-giuridica. Si avverte quasi un senso d'incertezza, si percepisce che il quadro istituzionale sta cambiando e probabilmente le coordinate giuridiche sulle quali si è finora costruito il rapporto fra la giurisdizione costituzionale nazionale e la giurisdizione comunitaria, non ora ma tra non molto, potranno cambiare, e ciò pone inevitabilmente dei problemi nella stessa prospettiva generale di un ordine complessivo, armonico, di cooperazione fra le Corti. L'obiettivo dunque è sempre lo stesso, ma la questione è di sapere se le vie che abbiamo percorso fino ad oggi ci consentiranno in futuro di mantenere quell'equilibrio che felicemente ormai, per quasi vent'anni, si è realizzato tra la nostra giurisprudenza nazionale e la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Ora, l'obiettivo è quello della cooperazione fra le due Corti, non quello della subalternità. Proprio dalle considerazioni che abbiamo fatto stamattina e che qui richiamo schematicamente, il rischio che può apparire non è quello di una subalternità, non è quello della sottomissione ma è quello della sottrazione. Richiamo in maniera molto sintetica il quadro. Se c'è un diritto comunitario e c'è un problema di validità del diritto comunitario il giudice naturale è la Corte di giustizia, integralmente. Se c'è un diritto nazionale che si pone in un rapporto di validità o d'invalidità col diritto comunitario, sia esso primario o secondario, il giudice naturale è di nuovo la Corte di giustizia attraverso il meccanismo cooperativo dei giudici nazionali che disapplicano direttamente, secondo il meccanismo illustrato stamattina dal giudice La Pergola. Chi meglio di lui lo può fare, essendo stato colui che l'ha messo a punto? Diciamo la messa in disparte immediata da parte del giudice nazionale che agisce in questo caso come giudice dell'ordinamento comunitario: un giudice incardinato nella struttura giurisdizionale nazionale che è, in fondo, un organo della Comunità europea.

Ancora, in caso di dubbio, il giudice nazionale si rivolge alla Corte di giustizia, di nuovo escludendo ogni ruolo della Corte costituzionale alla quale spetta semmai, nel caso improprio in cui il giudice abbia sbagliato direzione o si sia rivolto alla Corte costituzionale invece che alla Corte di giustizia, indicargli qual è la via corretta da percorrere, come succede frequentemente. Ma anche in questa ipotesi la Corte costituzionale è tagliata fuori dalla gestione di questi problemi, che sono problemi, come dicevo prima, di ordine giuridico ma anche di ordine fra i diritti, come conosciuti in una sfera o nell'altra.

L'unico ruolo che la Corte costituzionale si è riconosciuta è quello di

far valere la categoria dei cosiddetti controlimiti, nell'ipotesi in cui si violino quei principi assolutamente intangibili della Costituzione, ciò che metterebbe in gioco la stessa validità costituzionale dell'adesione italiana ai Trattati comunitari. Quindi, un terremoto giuridico è ciò che spiega la circostanza che questa clausola di riserva, pur costantemente ripetuta, vale più per la nostra tranquillità psicologica che non come effettivo strumento di azione giurisdizionale.

C'è poi il caso che è stato evocato stamattina, ma che sulla base della mia esperienza – chiedo conferma ai colleghi – è più teorico che reale, cioè il caso in cui il diritto nazionale ponga un problema di compatibilità con un principio dell'ordinamento comunitario: a tal proposito, si dice che teoricamente resta l'applicabilità del diritto nazionale e quindi la sua gestione secondo la sua caratteristica di diritto nazionale, ma, nella mia esperienza, non è mai accaduto di dovermi confrontare. Anche in questi casi scatta il primato logico del diritto comunitario, quindi anche in quest'ipotesi la Corte costituzionale è esclusa dal gioco e tutto si risolve in un rapporto tra i giudici comuni e la Corte di giustizia del Lussemburgo. Del resto, data la struttura che finora hanno avuto le norme sostanziali di diritto comunitario, rivolte a promuovere la libera circolazione delle merci, delle persone e così via, il rispetto di questi principi di diritto comunitario si può avere facilmente con pronunce meramente eliminatorie di eventuali limiti che sono stati posti dal diritto nazionale. Quindi, secondo me, il mero richiamo a principi dell'ordinamento comunitario non è un richiamo a norme che sono inidonee a valere direttamente sul piano interno: esse valgono, anche se soltanto in questa loro funzione ablativa ed eliminatoria.

L'unico caso in cui la Corte costituzionale mantiene teoricamente piena la sua giurisdizione è quello in cui si ha a che fare con un diritto

nazionale interno la cui validità possa o debba essere saggiata esclusivamente rispetto alle norme costituzionali nazionali.

Esiste ancora un caso misto, sul quale anch'io come il Professor Onida questa mattina, richiamerei l'attenzione: si tratta dell'ipotesi in cui una norma legislativa nazionale ponga problemi di validità tanto rispetto al diritto comunitario quanto rispetto al diritto costituzionale, ciò che pone l'incertezza relativa all'esistenza o meno di una priorità logica.

Allorché la questione è stata posta concretamente, non siamo giunti a prendere posizione su questo punto perché esisteva un profilo pregiudiziale la cui decisione ha consentito alla Corte di non affrontare questo tema. Ma il tema si porrà in futuro e certamente – questo è un punto di notevole interesse – anche per quel che riguarda i rapporti di cooperazione tra le due Corti; allo stato, comunque, il caso può dirsi marginale.

In sostanza, l'unico caso in cui la Corte costituzionale mantiene piena la sua giurisdizione è quello in cui si abbia a che fare solo con il diritto legislativo nazionale in rapporto solo al diritto costituzionale; a tal riguardo qui questa mattina è stata usata una formula che ha trovato il consenso di molti di noi: «a ognuno il suo mestiere». Le cose sembrano così funzionare in maniera più piana: questo è ciò che vuole il sistema, questo è ciò che vuole il trattato comunitario, questo è ciò che vuole la nostra giurisprudenza, che è stata elaborata per dare piena applicazione al principio dell'efficacia diretta del diritto comunitario e al principio del primato del diritto comunitario.

«A ciascuno il suo mestiere»: ecco la preoccupazione che emerge in prospettiva. C'è il rischio che il mestiere che resta alla Corte costituzionale sia un mestiere minimo; d'altra parte, anche stamattina, è stato detto che il

ruolo della Corte costituzionale, in relazione al diritto comunitario, continua a restare pieno, ma ciò soltanto nel caso dei conflitti d'attribuzione e dei giudizi in via principale. Nel caso dell'applicazione del diritto comunitario da parte dei giudici esiste quella via parallela che, come dicevo, esclude in buona parte l'intervento della Corte costituzionale e lo escluderà sempre di più.

Proprio questo è, a mio modo di vedere, il mutamento di prospettiva, ma perché la via alternativa escluderà sempre di più l'intervento della Corte? Secondo me per due motivi convergenti: da un lato, l'estensione dei compiti dell'Unione europea, che farà sì che sempre maggiori saranno le materie pregiudicate dal diritto comunitario; dall'altro lato, si avrà l'approvazione di un qualche atto con cui si produrrà l'inserimento nell'ordinamento comunitario di un catalogo dei diritti. Questi due fattori, a mio modo di vedere, avranno come conseguenza la trasformazione nella regola di quella che in origine appariva come un'eccezione, cioè la ritrazione della giurisdizione costituzionale interna sui diritti a favore della giurisdizione comunitaria.

Ora, a tal proposito non credo che si ponga soltanto una questione di "psicologia", non credo che si tratti soltanto per i giudici costituzionali nazionali di avvertire questa situazione come un disagio personale; mi chiedo, piuttosto, se non è messo in causa proprio un principio fondamentale del diritto costituzionale, cioè il principio per il quale le corti costituzionali sono nate e si sono sviluppate essenzialmente come organi di difesa dei diritti fondamentali. Mi chiedo se è così facilmente accettabile una conseguenza che nasce dal Trattato comunitario e dalla giurisprudenza che la Corte costituzionale ha elaborato per far fronte a quelle esigenze, una conseguenza per la quale la Corte costituzionale fondamentale si

trova a perdere quello che è stato in buona parte il nucleo fondamentale delle ragioni che hanno portato alla sua istituzione.

Può darsi che a questo si debba arrivare necessariamente per lo sviluppo del diritto dell'Unione europea, ma mi chiedo se non sia compito nostro, come Corte costituzionale nazionale, in cooperazione con le altre corti costituzionali e con la Corte di giustizia delle Comunità europee, quello di cercare di immaginare un sistema nel quale continui a mantenersi un ruolo delle corti nazionali compatibile con l'integrazione europea, incentrato sulla difesa, per l'appunto, dei diritti fondamentali.

Ciò anche in considerazione del fatto che le corti costituzionali sono nate avendo come loro compito primario la difesa dei diritti, mentre la nascita e lo sviluppo della giurisprudenza europea hanno seguito logiche largamente diverse. La Corte di giustizia è stata istituita per la difesa del diritto comunitario rispetto agli atti comunitari in contrasto con i Trattati e rispetto alle leggi nazionali: il rispetto dei diritti fondamentali non è il compito fondamentale della Comunità europea, ma semplicemente una modalità attraverso la quale si fa valere l'uniformità, il carattere ordinamentale dello stesso diritto comunitario. La difesa dei diritti, è per le corti nazionali il compito essenziale, mentre per gli organi della Comunità europea è ciò che non può non essere fatto, nella garanzia del diritto comunitario come ordinamento. Questi problemi penso che saranno acuiti dall'ingresso nel mondo giuridico – in qualche forma – della Carta di Nizza: qualche segnale è già oggi rintracciabile.

La Corte costituzionale, in un sentenza che credo non sia ancora stata pubblicata, ha fatto riferimento esplicito alla Carta di Nizza, a dimostrazione della consapevolezza con cui la Corte costituzionale italiana si muove in un contesto di difesa dei diritti fondamentali ormai di portata

non più nazionale ma europea. Del resto, sono frequentissimi i riferimenti che le nostre sentenze fanno ai principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e anche – esplicitamente o implicitamente – alle norme di diritto comunitario e alla giurisprudenza della Corte di giustizia (giurisprudenza che, come ricordava il giudice La Pergola stamattina, è stata riconosciuta dalla nostra Corte costituzionale come una fonte del diritto comunitario, alla stessa stregua di un regolamento, di una direttiva immediatamente applicabile o di una norma di trattato).

L'insieme di queste fonti si pone come fortemente vincolante per il giudice costituzionale italiano, e ciò indipendentemente dal valore formale che esse possono avere. Le norme che provengono dalla Comunità europea hanno, infatti, un valore quasi costituzionale, in virtù dell'articolo 11 della nostra Costituzione (e dell'interpretazione che di esso si è data). Le norme della Convenzione europea come pure la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, non hanno formalmente un valore costituzionale, però dal punto di vista sostanziale la Corte costituzionale si rende ben conto che l'ipotesi di un conflitto tra la sua giurisprudenza e quella di Strasburgo, l'ipotesi di una condanna dello Stato italiano in conseguenza di una sentenza della Corte costituzionale, che disconosca una norma della Convenzione europea, sarebbero vicende giuridiche di una tale gravità da rendere ininfluate, per la cogenza della norma sopranazionale, il suo valore formale: in tal senso, del resto, è significativo che la Corte costituzionale si guardi bene anche solo dal pensare di poterle contraddire.

La Carta di Nizza è entrata nella motivazione di una nostra sentenza, non certo per affermare il valore giuridicamente vincolante o un qualunque valore giuridico formale di questa Carta, ma quasi a testimoniare la formalizzazione di uno spirito giuridico costituzionale europeo comune: in

sostanza si è riconosciuto che tale Carta è uno strumento culturale che può servire per interpretare le norme della stessa Costituzione italiana.

Oggi, in Europa, esiste una nutrita serie di testi in materia di diritti umani: testi fondamentali, testi costituzionali, la Carta di Nizza (quando, come presumibile, entrerà a far parte del patrimonio giuridico dell'Unione europea), la Convenzione di Strasburgo, la giurisprudenza della Corte di giustizia, codificazioni formali di questa giurisprudenza costituiscono i testi ai quali ci si può pienamente riferire. Ora, tutto ciò, al di là delle difficoltà derivanti dalla moltiplicazione delle dichiarazioni di diritti - corollario della creazione di un livello europeo -, ed al di là delle conseguenze in ordine alla marginalizzazione della giurisprudenza della Corte costituzionale nazionale in materia, può avere conseguenze pericolose, a mio modo di vedere, su un altro piano, cioè quello della coerenza nella tutela dei diritti. E' vero che tutte queste dichiarazioni si richiamano ad uno sfondo giuridico culturale comune, ma già nella relazione del giudice Puissochet si è fatto vedere come alcune di queste dichiarazioni non corrispondano completamente. A ciò si aggiunge che, di fronte alle medesime proclamazioni di diritti - anche nella medesimezza delle formule impiegate - è possibile che si sviluppino giurisprudenze diverse.

Credo che questa debba essere una preoccupazione condivisa dalle corti nazionali e da quelle europee, perché non c'è fattore più delegittimante in un ordinamento della contraddizione delle giurisprudenze sui medesimi temi. Com'è possibile che un comportamento sia dichiarato lecito ad un livello e sia dichiarato illecito ad un altro livello? E' vero che la Carta di Nizza, nel suo articolo 53, stabilisce la regola per la quale i livelli di protezione contenuti nella Carta sono, per così dire, un *plafond*

minimo, nel senso che norme di protezione più avanzate, contenute in altri testi convenzionali internazionali o nelle costituzioni nazionali, non possono essere contraddette dalle norme della Carta di Nizza, ma questo modo di ragionare, a mio parere, non funziona o non funziona sempre.

C'è alla base di questo articolo 53 un'idea troppo semplice nel concepire la protezione del diritto, come se questa protezione possa essere un più o possa essere quantificata in termini aritmetici. Molto spesso, e probabilmente nei settori oggi più importanti, non si tratta di un "più" o di un "meno" ma soltanto di un "diverso". La tutela dei diritti, oggi, è per lo più un problema di bilanciamento tra aspetti diversi, tra aspirazioni, interessi, diritti che convergono nella medesima questione da risolvere. Come si può dire che un bilanciamento rispetto ad un altro è più o meno favorevole nella tutela dei diritti?

Prendiamo il caso più classico, quello dell'interruzione volontaria della gravidanza. Credo che, tra di noi, emergerebbero significative divisioni se solo ci interrogassimo sul punto di sapere se una legislazione totalmente favorevole alla libera autodeterminazione della gestante sia più consona alla tutela dei diritti fondamentali rispetto ad una disciplina opposta, radicalmente negatrice di questo diritto.

Tutte le questioni che hanno a che vedere con i problemi nuovi connessi alla bioetica, i problemi che attengono alla disciplina delle nuove forme di convivenza tra individui, le nuove famiglie, chiamano in causa valutazioni per le quali quest'idea del "più" e del "meno" non credo che possa trovare applicazione. Non casualmente sono questi i temi oggi più sensibili, connessi a problemi di sempre, come l'aborto, ma connessi anche, ed oggi sempre di più, all'interazione fra economia, tecnologia e diritti umani.

E' quindi su questo piano di problemi che si vedono comparire possibilità di conflitti di fondo, potenzialmente anche molto gravi, giungerei a dire, con una formula che può apparire paradossale, che tanto più procede l'integrazione politico giuridica a livello europeo, tanto più acuto diventa il problema delle giurisdizioni in materia di diritti, tanto più diventa acuto il problema della coesione delle giurisdizioni e delle loro giurisprudenze.

Per parte mia, naturalmente, non ho risposte da dare ai problemi che ho indicato, ma penso che di questi tempi debbano essere messi sotto osservazione: bisogna, cioè, tematizzare queste difficoltà perché saranno quelle dell'avvenire e non mi sembra che sul punto si sia avuta, ad oggi, un'elaborazione teorica che possa aiutarci. Il Parlamento italiano, quando ha autorizzato la delegazione italiana a Nizza a sottoscrivere la Carta, ha deliberatamente escluso dalla propria discussione il tema degli organi giurisdizionali chiamati in prospettiva a far valere queste norme, per l'estrema difficoltà tecnica, ma anche politica della questione. E' chiaro, infatti, che affrontare questi temi e tentare di addivenire a una soluzione significa toccare nel punto più intimo il problema delle sovranità.

Come ho detto, non ho risposte da dare; mi permetto soltanto di delineare due prospettive.

Uno dei problemi più importanti in materia di unificazione giuridica nel contesto europeo è, a mio modo di vedere, quello di riuscire a trovare il modo di combinare una tutela uniforme del minimo essenziale dei diritti con una possibile diversificazione della legislazione e degli ordinamenti nazionali. La Carta di Nizza, in alcune sue norme, affronta questo tema con un rinvio alle legislazioni nazionali. Posto un principio, l'attuazione viene, però, demandata alle legislazioni nazionali, il che rende particolarmente

delicato il problema dell'unificazione in un contesto europeo dei vari ordinamenti nazionali, problema assai diverso da quello che si pone nel caso di questioni in ordine alla validità del diritto europeo derivato rispetto al diritto primario.

Non si può pensare, lo dico con tutte le cautele del caso, ad una giurisprudenza che sia fondata sul principio di conformità del diritto nazionale al diritto europeo, rendendosi necessaria una giurisprudenza basata (come in buona misura è già oggi) sulla semplice compatibilità, la quale consente di garantire un nucleo minimo comune, ma che, al contempo, lascia agli ordinamenti nazionali quel margine di autonomia che è indispensabile tutelare se non si vuole che l'ordinamento comune europeo elimini, attraverso un'omologazione forzata, le particolarità degli ordinamenti nazionali (con le conseguenze che ciò presumibilmente comporterebbe, specie in quei settori più sensibili, come quelli cui facevo riferimento).

Un secondo profilo su cui vorrei brevemente soffermarmi riguarda la questione delle modalità attraverso cui consentire alle corti nazionali, evitando quell'effetto di esclusione cui facevo cenno all'inizio, una partecipazione costruttiva all'elaborazione di una giurisprudenza europea comune sui diritti fondamentali. A tal proposito, secondo me, bisogna fare opera di "fantasia giurisprudenziale" e forse, se la giurisprudenza non arriverà al risultato, sarà compito di un legislatore europeo quello di dettare norme in materia di rapporti tra giurisdizioni.

Dal punto di vista degli sforzi giurisprudenziali torna in gioco la questione della Corte costituzionale italiana come possibile giudice che propone ricorso pregiudiziale alla Corte di giustizia: un meccanismo siffatto consentirebbe alle corti dei diversi livelli di cooperare per la

costruzione di un ordinamento comune; l'iniziativa della Corte costituzionale si porrebbe come una richiesta di intromissione lecita, benefica, da parte della Corte di giustizia, in vista della costruzione di un quadro di riferimento comune. La Corte italiana, come è stato più volte ripetuto e anche denunciato, si è sempre sottratta a questo, non riconoscendosi nella nozione di giurisdizione di ultima istanza per la quale vale l'obbligo di rinvio alla Corte di giustizia. Dimenticando di farne parte, non credo che la Corte costituzionale arriverà facilmente a rivedere la sua giurisprudenza su questo punto, perché la Corte non ammetterebbe facilmente, immagino, di essere obbligata a proporre il rinvio. Ammettere tale obbligo significherebbe risolvere il problema della sovranità degli ordinamenti, significherebbe "assoggettarsi" e questo non credo che la Corte, visti anche i suoi precedenti, potrà farlo senza problemi. Però mi chiedo se non ci sia un'altra strada: forse il Professor La Pergola ricorderà che di questo si era discusso brevemente nell'incontro tenutosi a Lussemburgo più di due anni fa.

L'articolo 10 del Trattato contiene, fra le sue previsioni anche un richiamo al principio di collaborazione, di cooperazione fra gli Stati e la Comunità, quindi, potremmo dire, anche fra gli organi degli uni e dell'altra.

Ora, se fosse immaginabile una via che passasse, non attraverso la norma che impone il rinvio pregiudiziale, ma attraverso l'articolo 10, che prevede la possibilità di formule cooperative - quindi basate su iniziative dettate dalla prudenza, caso per caso -, la Corte costituzionale potrebbe forse non essere così restia ove ritenesse che la materia giustificasse quest'appello alla Corte di giustizia, ad utilizzare questa via, più flessibile e meno impegnativa sul piano dei principi.

Questo per quel che riguarda il rapporto dall'alto verso il basso. C'è poi il rapporto dal basso verso l'alto, relativo alle modalità attraverso cui le corti nazionali possono far valere le proprie posizioni, anche in vista della formazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, posto che la Corte di giustizia è così aperta - l'abbiamo sentito e ben lo sappiamo - alle evoluzioni delle giurisdizioni costituzionali nazionali. A questo interrogativo non saprei, però, dare risposta.

Vi ringrazio e chiedo scusa perché mi sono intrattenuto più di quello che avrei voluto.

RODRÍGUEZ-IGLESIAS

Une introduction de luxe sur un sujet qui est un sujet traditionnel bien connu et toujours susceptible de donner lieu à diverses interrogations. Je crois que nous disposons encore de plus qu'une demi-heure. S'il vous plait.

ONIDA

Merci, Monsieur le Président. C'est désormais presque une tradition que dans des rencontres de ce type Monsieur Zagrebelsky joue le rôle du pessimiste et moi celui de l'optimiste. En réalité nous convenons sur beaucoup de questions. Mais, puisque je voudrais dire ici quelque chose qui n'est précisément pas dans le même sens qu' a dit Monsieur Zagrebelsky, je vous demande de pouvoir m'exprimer en italien, à fin d'être plus précis.

Mi metto dal punto di osservazione non delle istituzioni giudiziarie, ma del cittadino titolare di un diritto o dell'avvocato che deve difendere la

causa del cittadino. Questi non è molto interessato a sapere *chi* deciderà la sua causa, ma è più interessato a sapere *come* sarà decisa la sua causa. Quindi, se mi trovo in un sistema in cui ho diverse possibilità, utilizzerò quella che mi dà maggiori probabilità di successo. Se ritengo che sollevare una questione davanti alla Corte costituzionale mi consentirà di avere ragione nel giudizio, lo farò; se ritengo, invece, che seguire la via comunitaria mi darà maggiori probabilità di aver ragione, seguirò la via comunitaria. Non sarei dunque molto preoccupato della delimitazione delle competenze fra le diverse Corti. La Corte costituzionale decide in materia di diritti, come in altre materie, se e quando è investita di questioni. Ma se non ci sollevano questioni, non possiamo decidere nulla.

C'è una recente sentenza del Tribunale di Genova, la quale, dopo che una certa questione sulla legittimità costituzionale di una legge italiana in materia di lavoro era stata decisa dalla Corte costituzionale nel senso della infondatezza, nel senso cioè che la legge non viola diritti costituzionali dei lavoratori, afferma invece che quella medesima legge è contraria agli stessi diritti fondamentali, come garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e nega ad essa applicazione in nome della prevalenza della Convenzione, considerata come diritto comunitario, in forza del richiamo di cui all'articolo 6 del Trattato. Non so che fine farà questa sentenza davanti alla Corte di cassazione, se è stata impugnata o se lo sarà. Ma, mi pare, di questo tipo sono semmai, oggi, i "rischi" per la competenza della giurisdizione costituzionale. Essi vengono non dalle giurisdizioni sovranazionali, ma dai giudici comuni nazionali, i quali come è noto, sono anche giudici del diritto comunitario.

Il problema vero in materia di diritti è la possibile contraddizione fra le giurisprudenze delle diverse Corti. Finché le norme applicate dalle varie

giurisdizioni nazionali e sovranazionali hanno gli stessi contenuti, riconoscono gli stessi diritti, vengono applicate secondo gli stessi criteri, veri problemi non ne nascono.

Può invece accadere che nelle norme che applica la Corte di Lussemburgo un certo diritto sia riconosciuto, e invece esso non sia riconosciuto nelle norme che applica la Corte costituzionale. Ancora una volta, dal punto di vista del cittadino, ciò non è molto importante. Se io ho un diritto, che esso mi sia riconosciuto dall'Europa o dall'Italia, poco importa: l'importante è che io lo abbia.

Il problema può nascere quando sono in questione diritti fra di loro contraddittori, come diceva Zagrebelsky; quando un diritto riconosciuto in un ordinamento contraddice un altro diritto, riconosciuto in un altro ordinamento. Questo è l'unico caso veramente difficile. Se, per esempio, la Corte di Lussemburgo dicesse che in materia di interruzione della gravidanza vale un certo equilibrio fra diritto alla vita del nascituro e diritto alla vita o alla salute della madre, e la Corte costituzionale italiana dicesse una cosa diversa, qui potremmo avere un conflitto insanabile. Ma osservo che su temi di questo genere, il possibile conflitto, prima di essere tra Corti, è nella società, e può essere quindi anche nell'ambito delle stesse Corti: perché, come diceva prima Zagrebelsky, una questione del genere sarebbe probabilmente controversa all'interno della nostra Corte, come all'interno della Corte di Lussemburgo o della Corte di Strasburgo, come pure all'interno di qualunque altra giurisdizione. Qui il problema nasce dal fatto che vi sono diverse idee sui diritti; nella misura, invece, in cui c'è convergenza sulla sostanza, conflitti non ne possono sorgere.

Concludo dicendo semplicemente che il mio ottimismo nasce dal fatto che, a mio parere, su moltissime questioni in realtà vi è una potenziale

e attuale convergenza di giurisprudenza, mentre sulle rare questioni riguardo alle quali possono manifestarsi conflitti, questi non sono facilmente eliminabili, perché sono presenti nella società. Essi saranno eventualmente risolti nei modi in cui i meccanismi giuridici e politici, via via messi in opera, lo consentiranno. Ma credo che la strada sarà sempre più quella di una convergenza fra le Corti, piuttosto che non quella del conflitto o della contraddizione insanabile.

FLICK

Dopo aver ascoltato la relazione del collega Zagrebelsky, nella quale mi riconosco completamente, comincio ad essere un po' più ottimista rispetto alla sensazione che avevo maturato in precedenza, sia alla stregua delle relazioni di questa mattina, sia alla stregua della prima relazione di questo pomeriggio: la sensazione, cioè, che ci si potesse muovere soltanto nella prospettiva metodologica di una *actio finium regundorum*. Stamattina - salvo l'invito del professor La Pergola ad arrivare a Lussemburgo, dove troveremmo accoglienza - in realtà il discorso era imperniato essenzialmente sulla ricerca di una *actio finium regundorum* fra Corti nazionali e Corte del Lussemburgo. Oggi pomeriggio, ho sentito evocare qualcosa che avevamo già discusso in quest'aula due anni fa, nel rapporto con la Corte di Strasburgo: quale *actio finium regundorum* si può ipotizzare fra le due Corti di Lussemburgo e di Strasburgo.

Ho tuttavia la sensazione che il nostro obiettivo dovrebbe essere, in fondo, non tanto quello di resistere, quanto soprattutto quello di esistere, e cercherò di spiegarmi in parole semplici. E' bellissima la costruzione che vede l'ordinamento nazionale ritrarsi di fronte all'avanzata dell'ordinamento comunitario, che mi sembra evocare l'immagine della

marea a Mont Saint-Michel; con l'enfatizzazione del terzo pilastro, con lo spazio giuridico europeo, con la prospettiva di comunitarizzazione del terzo pilastro, gli ordinamenti nazionali si ritrarranno sempre di più e l'ordinamento comunitario avanzerà sempre di più. E' già stato ricordato questa mattina che la costruzione dualista ha funzionato molto bene; infatti, proprio la dialettica fra le Corti nazionali e la Corte di Lussemburgo ha portato poi all'articolo 6 del Trattato di Maastricht. Era logico che quella costruzione potesse funzionare molto bene, perché si era in un periodo nel quale l'Europa era essenzialmente un'Europa del primo pilastro, cioè una Europa della dimensione economica.

Oggi, però, il DNA dell'Europa e la ragione di esistere di essa – soprattutto dopo l'11 settembre e di fronte a quello che sta capitando in questi giorni in Palestina e in Israele - è il DNA dei diritti fondamentali. Il punto fondamentale della costruzione europea è proprio questo; o l'Europa è un Europa di identità culturale comune oltre che economica, che nasce dai diritti fondamentali, o io temo che l'Europa potrebbe non avere molta strada dinanzi a sé. Allora, ecco perché comincio ad essere un po' più ottimista: perché dobbiamo uscire dalla logica dell'*actio finum regundorum* e dobbiamo entrare con molta fantasia nella prospettiva che ha evocato Zagrebelsky, e che io chiamerei globalizzazione dei diritti.

Il futuro dell'Europa sta nei diritti fondamentali, e lo vediamo anche alla stregua dell'importanza che stiamo cominciando a riconoscere alla Carta di Nizza. Dico ciò alla luce dell'esperienza che ho avuto la fortuna di poter compiere: prima di essere chiamato alla Corte costituzionale, sono stato rappresentante del Governo italiano a Bruxelles per l'elaborazione della Carta di Nizza, ed è stato un lavoro che ho dovuto lasciare con molto rammarico oltre che con molta gioia, quando sono stato chiamato alla

Corte costituzionale. E devo dire che abbiamo lavorato con la filosofia del “come se” quando il presidente Herzog ci propose di lavorare come se ci si trovasse di fronte ad un testo destinato ad avere efficacia giuridica, pur sapendo perfettamente che per il momento non avevamo alcun mandato ad elaborare un testo che dovesse avere quell’efficacia.

Perciò ho apprezzato molto il richiamo dell’avvocato Tizzano e quello del Tribunale costituzionale spagnolo alla Carta di Nizza. Anche la nostra Corte – è stato ricordato dal collega Zagrebelsky – ha richiamato la Carta, senza peraltro attribuirle alcuna rilevanza giuridica, “per il suo carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei”.

Poiché sono convinto che la speranza dell’Europa è anche nella sorte di quella Carta, mi domando se non dobbiamo avere la fantasia di pensare veramente - in una prospettiva positiva - ad una sorta di “accordo” tra le Corti (anch’io non so in quali termini), in cui la Corte del Lussemburgo abbia una dimensione globale europea e le Corti costituzionali nazionali abbiano una dimensione locale. Non c’è nulla di dispregiativo nel termine; si tratta solo di domandarsi se, in fondo, sia possibile realizzare una prospettiva in cui la prima assicuri un *plafond* comune e le seconde siano garanti delle identità nazionali che confluiscono nell’unità europea.

D’altra parte, siamo di fronte ad una crisi del concetto di sovranità, ad una crisi non dico del concetto di Stato (anche se qualcuno sostiene che è così), ma sicuramente del diritto di stampo classico in cui eravamo abituati a riconoscerci. E’ una crisi talmente profonda che (ne sono convinto) con un po’ di fantasia dovremmo cercare di capovolgere la nostra prospettiva; cioè le Corti e gli uomini del giure dovrebbero accompagnare questo processo di sviluppo dell’Europa, che è fondamentale per la sopravvivenza dell’Europa stessa e quindi in ultima analisi per la sopravvivenza di tutti

noi.

Altrimenti, possiamo richiuderci ciascuno nei nostri spazi, ma io ho l'impressione che difficilmente l'Europa né verrà fuori e, forse, da Laeken non potremo aspettarci molto di buono. Grazie.

ALBER

Merci Monsieur le Président. J'aimerais ajouter un point supplémentaire et combiner le sujet de l'après-midi avec ce que nous avons discuté ce matin, si vous le permettez. Pour le moment, il y a en Allemagne une discussion, ce n'était pas la Cour Constitutionnelle qui l'a commencée, c'étaient les Bundesländer, parce que la situation d'une fédération est peut-être un peu plus difficile, alors les Bundesländer ont peur de tout perdre, et ils disent: on a déjà perdu beaucoup de compétences vis-à-vis de la République Fédérale et maintenant, c'est l'Europe qui nous prend le reste. Il n'y a pas seulement les droits fondamentaux pour les citoyens, il y a aussi les règlements des droits fondamentaux pour les Etats membres et surtout pour les régions. Il y a deux semaines, le Ministre de la justice du Land Baden-Württemberg a dit: «Parce que la Cour de justice des Communautés européennes juge toujours en faveur de l'Europe, il faut établir une nouvelle Cour européenne, une Cour de compétences qui respecte le principe de la subsidiarité, qui est aussi un droit fondamental pour les Etats membres». Il a déjà fait quelques propositions pour l'organisation de cette Cour. Alors, chaque Cour Constitutionnelle nationale devrait envoyer un juge dans cette Cour. Que pensez-vous de cette idée? Je ne l'ai pas mentionnée pour vous encourager de la supporter, mais pour connaître votre opinion. Moi personnellement, je trouve que c'est une proposition assez drôle. Y a-t'il aussi des réflexions semblables

en Italie et en particulier de la part de votre Cour? Je le répète, en Allemagne, c'est une proposition d'un Bundesland et pas du Bundesverfassungsgericht. Les relations entre la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour constitutionnelle allemande sont très correctes, pas tellement érotiques mais en tout cas correctes.

SKOURIS

Merci, Monsieur le Président, je voudrais tout d'abord aller dans le sens de la présentation faite par mon collègue Onida. En effet, je crois que lorsque l'on parle des droits fondamentaux, des droits de l'homme, il est nécessaire de s'intéresser en premier lieu aux titulaires de ces droits. Si l'on discute de la valeur des catalogues supplémentaires en matière de droits fondamentaux, il convient de s'attacher plus aux titulaires de ces droits qu'aux institutions qui seront chargées de leur interprétation. En effet, il ne s'agit pas d'un problème d'institutions, ni d'une question de juridiction, mais avant tout d'un problème de protection de l'individu. Voilà pour ma première remarque.

La deuxième concerne la situation actuelle en matière de protection des droits de l'homme au sein de l'Union européenne. Est-ce que la Charte des droits fondamentaux a créé un problème à cet égard? À mon avis, le problème existe déjà, et il ne provient pas de la Charte, même si celle-ci va le renforcer. Le problème existe car il y a une protection au niveau national, une protection constitutionnelle dans la plupart des États membres, mais pas dans tous. Il faut donc prendre également en considération la situation dans les États membres où il n'existe pas une

telle protection constitutionnelle, car le problème dont nous discutons n'est pas seulement un problème entre la Communauté et ses États membres qui disposent d'une Constitution écrite et d'un catalogue moderne des droits fondamentaux. Même pour ces États membres le problème existe parce qu'il y a une protection au niveau national, assurée par la constitution nationale, mais il y a aussi la protection fournie par les institutions de Strasbourg, c'est à dire par la Convention européenne des droits de l'homme. Ces deux sources de protection existent d'une façon parallèle. Enfin, il y a également l'article 6 du traité sur l'Union européenne, selon lequel les droits fondamentaux sont garantis au sein de l'Union, et la Cour de Justice en assure le respect. Alors, si l'on dit que la Charte a créé un problème, en réalité, il n'en est rien ; au contraire, on peut espérer qu'elle va résoudre ce problème de la nécessité d'un catalogue de droits fondamentaux aux fins d'une protection juridique complète au sein de l'Union et que les organes communautaires mettent tout en œuvre dans ce but car pour l'heure, la seule protection existante est celle qui émane de la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg. Il ne faut pas perdre ceci de vue et surtout ne pas laisser croire qu'on a créé un problème qui n'existait pas auparavant.

Je viens maintenant aux propositions concernant les relations entre la Cour de Justice de Luxembourg et les Cours constitutionnelles et en particulier à la proposition présentée par Monsieur Alber. Je sais qu'en Allemagne il y a actuellement des discussions sur la création d'une nouvelle Institution, d'une Cour constitutionnelle de l'Union européenne, qui serait composée de membres provenant des Cours constitutionnelles nationales et peut-être aussi de quelques membres de la Cour de

Luxembourg. Toutefois, il est intéressant de noter que dans l'Europe des 15, seulement une minorité d'États dispose d'une Cour constitutionnelle, et que par conséquent, plusieurs États membres se trouveraient privés de la possibilité d'être représentés au sein de cette Cour.

MEZZANOTTE

L'incompletezza della integrazione europea, oltre a sollevare i problemi di rapporto tra le Corti dei quali abbiamo discusso, pone al centro della riflessione teorica il tema dei diritti fondamentali, sul quale ho sentito parlare lingue diverse. Non sono certo, ad esempio, se, quando si parla dei *droits de l'homme* si alluda allo stesso concetto che noi esprimiamo nella locuzione "diritti fondamentali". Questi, nell'esperienza italiana, hanno tutti una indubitabile vocazione giurisdizionale, che, in presenza di un controllo di costituzionalità accentrato, vuol dire vocazione giurisdizional-costituzionale. E tuttavia sarebbe errato ritenere che, in un ordinamento che riceve sostegno dalle variegata espressioni del pluralismo sociale, politico e istituzionale, i diritti vivano isolati, e ricevano la loro effettività solo grazie ai giudici. E' soprattutto in virtù del sostegno di forze politiche che si riconoscevano in un identico disegno costituzionale che, in Parlamento, attraverso il quotidiano legiferare, si è potuto formare un sofisticato sistema di diritti fondamentali che costituisce tuttora un potente fattore di aggregazione politico sociale, del quale la Corte costituzionale è uno dei più importanti custodi.

Si può allora comprendere il disagio che avvertiamo di fronte all'invito che ci viene garbatamente rivolto a sottoporci alla tutela della Corte di giustizia. Abituati come siamo a veder vivere i diritti fondamentali in un multiforme complesso di poteri e di bilanciamenti, dove c'è un

giudice costituzionale ma c'è anche altro (partiti politici, sindacati, stampa, televisione, opinione pubblica), assistiamo alla fuga di tali diritti verso altri lidi senza avere del tutto chiaro il punto d'arrivo, né se l'approdo del processo di integrazione europea offrirà a tali diritti un altrettanto efficiente sostegno. Non dimentichiamo che nella nostra giurisprudenza i diritti fondamentali non sono solo le libertà laiche o le libertà liberali. Sono diritti che s'irradiano in tutti gli ambiti della vita associata, in campo civile, politico, economico e sociale. Possiamo anzi dire che la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, forse fra tutte le Corti costituzionali dell'occidente, è stata la più incisiva proprio in materia economico-sociale. E' difficile dunque immaginare che si possa abdicare al proprio ruolo in vista di una non ancora compiuta sistemazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario, nonostante che le prospettive che dischiudono la Carta di Nizza e la Convenzione europea presieduta da Giscard D'Estaing siano indubbiamente promettenti.

RODRÍGUEZ-IGLESIAS

Je crois que nous avons dépassé l'heure prévue. Monsieur le vice Président Vari qui avait prévu de dire encore quelque chose m'a indiqué qu'il va le faire demain puisque nous ne comblions pas nos travaux, nous les suspendons seulement. Demain c'est précisément un jour plutôt de conclusion dans la mesure où il est possible de conclure, donc je me limite avec votre permission, Monsieur le Président, à mettre fin aux travaux d'aujourd'hui pour cette journée, tout ajoutant les soucis, sur d'exprimer, devant mes collègues, que nous avons appris beaucoup de cet échange de vue. Merci

III PARTE

5 aprile 2002

Presiede Massimo VARI

VALUTAZIONI CONCLUSIVE: STATO DELLA GIURISPRUDENZA E PROSPETTIVE

VARI

Alcune concise notazioni, nell'aprire l'odierna sessione, con la quale ci avviamo alla conclusione del nostro incontro; concise, perché, se si tiene conto del programma della mattinata, il tempo a disposizione non è molto.

Si tratta di brevi considerazioni che, già ieri, avrei voluto svolgere, ma che, poi, ho preferito rinviare a questa mattina, per non ritardare la conclusione della precedente sessione. Ieri abbiamo ascoltato, da parte dei Professori Onida e La Pergola, una persuasiva ricostruzione dell'attuale assetto dei rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento interno. Però dobbiamo avere anche la consapevolezza della provvisorietà di tale assetto, trattandosi di ordinamenti in cui forte è la spinta verso le trasformazioni, come è dato riscontrare non solo nell'ordinamento europeo, ma anche in quello italiano. Giustamente ieri il Professor La Pergola ricordava la recente riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione italiana, dalla quale è scaturita una nuova formulazione dell'articolo 117, tale da richiedere una attenta riflessione sui modi in cui oggi l'ordinamento italiano tende a raccordarsi con quello internazionale e quello sovranazionale europeo.

In questa prospettiva evolutiva, vi sono, come è emerso ieri, due fenomeni dai quali deriva una riduzione dello spazio proprio delle funzioni della Corte italiana: da una parte il progressivo ampliamento delle materie

e, dunque, degli ambiti di competenza dell'Unione europea e dall'altra la progressiva formazione, nell'ordinamento comunitario, di un vero e proprio catalogo di diritti dell'Uomo.

A questi due elementi, vorrei aggiungerne un terzo, che agisce nella stessa direzione e cioè l'apporto all'evoluzione dei sistemi che viene dall'opera dei giudici nazionali. Questa, infatti, finisce per comportare, nell'applicazione del diritto comunitario, un continuo rinnovamento di istituti e di principi, in un'ottica di conformazione a standards normativi comuni, sino al punto di incidere verosimilmente sulle stesse identità giuridiche nazionali. Il diritto comunitario, filtrato dall'opera dei giudici nazionali, ci pone così di fronte ad un ulteriore fattore di riduzione degli spazi di intervento delle Corti nazionali, che induce noi tutti a domandarci, sia pure in prospettiva evolutiva, a chi risulterà in futuro affidato (e mi pare proprio il punto centrale di tutto il dibattito) il ruolo di principale garante dei diritti fondamentali, nella diffusa consapevolezza che il compito attuale degli ordinamenti è, soprattutto, quello della difesa dei diritti dell'Uomo.

Ieri, Zagrelbesky si interrogava sul rischio di un eventuale sviluppo di giurisprudenze diverse, a fronte di diritti proclamati spesso nello stesso modo, ponendo, in sostanza, un problema di omogeneità delle tutele. A mio avviso, si tratta di stabilire anzitutto a quali diritti ci si intende riferire. Perché se si tratta dei diritti per così dire "a dimensione universale", come i diritti di libertà o lo stesso diritto alla vita, la prima considerazione da fare è che una Costituzione che ne riconosce l'esistenza, come del resto fanno ormai quasi tutte le Costituzioni, finisce per ammettere la loro anteriorità rispetto alla forma Stato, così svelando la natura precaria e sostituibile di quest'ultimo, avvalorata, del resto, dagli stessi fenomeni di progressiva

integrazione fra ordinamenti oggi in atto. Tutto questo porta inevitabilmente a scorgere, in prospettiva, il livello sopranazionale, quale piano più appropriato per la garanzia dei diritti stessi, risolvendo in tal modo anche il problema della necessaria uniformità di tutela. Vorrei aggiungere che spinge nella stessa direzione la nozione di cittadinanza europea, ormai codificata nei trattati, giacché non è possibile che il cittadino europeo goda di garanzie diverse a seconda dello Stato di appartenenza.

Se ci si riferisce, invece, ai diritti sociali, non si possono ignorare taluni ostacoli che potrebbero frapporsi ad una prospettiva di omogeneità nelle tutele, avuto riguardo ai valori cui si ispirano i singoli ordinamenti. Per esempio, mi domando: la concezione della Costituzione italiana, quale si desume dagli articoli 2 e 3, cioè il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona umana in chiave di garanzia, ma anche di promozione, alla luce del principio di solidarietà, in che misura trova riscontro nelle altre Costituzioni e anche nell'ordinamento che si va componendo a livello europeo, sulla base delle enunciazioni di principio contenute nei Trattati? Qui probabilmente potrebbe riscontrarsi, in qualche punto, quella tensione, se non addirittura quell'antinomia, nei cui confronti la giurisprudenza della Corte costituzionale si è voluta cautelare appellandosi ai principi sui controlimiti.

Val la pena di aggiungere ancora che il tema dei diritti fondamentali è un tema cruciale per il futuro, non solo sotto l'aspetto accennato, ma anche da un altro punto di vista, non meno importante per la Comunità europea. Mi riferisco a recenti vicende internazionali che sembrano sollecitare un ruolo più incisivo da parte dell'Unione europea, proprio a difesa dei diritti umani.

Questo è il terreno sul quale, a mio avviso, si misurerà nel prossimo futuro quell' "armonia fra diversi" della quale parlava Valerio Onida. Il che ci porta a considerare anche la stretta correlazione che indubbiamente esiste fra il tema dei diritti umani, quello del livello della produzione giuridica e quello dell'equilibrio tra poteri, rendendo quantomai opportuno il richiamo fatto ieri dal Professor Puissochet, a non far eclissare, in ragione del dibattito sul livello della produzione dei diritti, il tema più vasto dell'equilibrio dei poteri fra le istituzioni comunitarie.

Non aggiungo altro, perché non intendo sottrarre tempo al dibattito. Do perciò la parola al collega Professor Piero Alberto Capotosti, per le Sue considerazioni introduttive ai lavori della odierna sessione.

CAPOTOSTI

1. – Questo mio intervento ha soltanto il compito di avviare il dibattito nel corso del quale si trarranno le valutazioni finali di questo interessante incontro sullo stato della giurisprudenza e sulle prospettive di sviluppo dei rapporti tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee.

E' facile constatare che nell'attuale fase di globalizzazione appare naturale la spinta al ravvicinamento e all'omogeneizzazione degli ordinamenti, tanto più nel caso di organizzazioni sovranazionali, come appunto l'Unione europea, che già presentano, di per sé, un elevato grado di integrazione tra i rispettivi ordinamenti di appartenenza. Si va dunque manifestando, nella prassi ed anche nella cultura giuridica, l'esigenza di convergenze di valori e di obiettivi, particolarmente accentuata in ambito comunitario, se è vero che, come è stato rilevato in dottrina, allo stato attuale, la sola componente del diritto europeo che non tragga origine

esclusivamente dagli accordi tra gli Stati è rappresentato dal diritto giurisprudenziale elaborato dalla Corte di giustizia delle Comunità, nel cui ambito peraltro un significativo rilievo ha fino ad ora esplicitato proprio il riconoscimento delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri come "principi generali del diritto comunitario".

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

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

riferimento alla posizione della Corte costituzionale , è però, in questa sede, difficile pronunciarsi ulteriormente, dopo l'approfondita discussione di ieri.

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

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

Tale impostazione, come è noto, è stata sostanzialmente seguita negli anni seguenti dalla Corte italiana per tutti i precetti comunitari *self-executing*, ma, sin dal 1989 -come è già stato ricordato- nella decisione n. 232 si è introdotta una sorta di clausola di riserva in questo indirizzo

giurisprudenziale, prospettandosi in modo compiuto, sia pure senza pervenire ad un dispositivo di accoglimento, quella teoria dei "controlimiti", che, anche se fino ad ora inutilizzata, potrebbe avere potenzialmente -come sottolineava il collega Zagrebelsky- una incidenza enorme sugli sviluppi dei rapporti tra Corte di giustizia e Corti nazionali, dal momento che può costituire, come è stato detto bene in dottrina, l'ultimo "residuo di sovranità" degli Stati membri, tale da precludere anomale forme di eterointegrazione degli ordinamenti. In ogni caso, merita di essere segnalato positivamente, sul piano delle premesse teoriche, il fatto che la nozione di "inapplicabilità" della norma interna contrastante con un atto comunitario *self-executing* sia sostanzialmente affermata sia nella giurisprudenza della Corte di giustizia, che si muove da una prospettiva monista, sia nella giurisprudenza della Corte italiana, che viceversa segue l'impostazione dualista.

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

Oppure si pensi alla sentenza n. 383 del 1998, in tema di "numero chiuso" nell'Università, in cui si afferma che la riserva relativa di legge vigente in materia di ordinamento universitario si può ritenere rispettata dal decreto ministeriale censurato, a condizione di considerare il decreto

stesso inserito in un contesto legislativo costituito anche da direttive comunitarie "dalle quali derivino obblighi per lo Stato incidenti sull'organizzazione degli studi universitari".

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

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

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

Le prospettive di sviluppo dell'integrazione europea passano invece attraverso le nuove forme di protezione dei diritti fondamentali e soprattutto, come è ovvio, attraverso i lavori della "Convenzione", istituita

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

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

Mi rendo peraltro conto che con questa prospettazione vengono in gioco questioni di estrema difficoltà, che involgono essenzialmente le

complesse tematiche dei rapporti tra società, ordinamento e costituzione, alle quali, in questo momento, è forse prematuro dare una risposta.

4. – E' vero invece che c'è da chiedersi se la collocazione, ad opera dell'art. 17 del Trattato di Amsterdam, del "cittadino dell'Unione" europea al centro di un articolato sistema di diritti comporti che gli organi dell'Unione debbano fare fronte, nel quadro di principi costituzionali comuni, ad una serie di domande di tutela di diritti che, a livello nazionale, potrebbero invece ottenere, anche in ragione di differenti motivazioni culturali, risposte non del tutto soddisfacenti. La protezione delle libertà e dei diritti fondamentali si esplica infatti oggi in un contesto di "costituzionalismo a multilivello", nel cui ambito la pluralità e la diversità degli ordinamenti e dei relativi strumenti di garanzia non sempre riescono a trovare congrui moduli complementari di tutela dei diritti. Il rischio è infatti che questo *multilevel constitutionalism* determini non solo forme di incerta sovrapposizione e concorrenza, ma possa addirittura dare vita a complicati conflitti non solo sul piano delle competenze, ma anche su quello più specifico dei contenuti, specialmente in tema di parità di trattamento. In questa ottica si corre quindi il rischio che si possa prefigurare, anche in ambito europeo, il discutibile ricorso al cosiddetto *forum shopping*, che talvolta sembra oggi prospettarsi in alcuni settori del diritto internazionale.

Una possibile prospettiva di sviluppo di questo "costituzionalismo a multilivello" potrebbe allora essere quella, secondo le suggestioni di Häberle, di un diritto costituzionale europeo fondato sul comune riconoscimento delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri come "principi generali del diritto comunitario". Proprio in questa direzione, del resto, prima o poi, potrebbe spingere la Corte di giustizia

comunitaria -che inizialmente fondò la sua giurisprudenza proprio su questo riconoscimento- o anche qualche Corte costituzionale nazionale, facendo riferimento, all'inizio magari mediante qualche *obiter dictum* (come è già avvenuto con la sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2002), a qualcuno dei principi della Carta dei diritti. Il campo della protezione dei diritti dell'uomo è infatti quello in cui si misura meglio, in una, fino ad ora, irrisolta concorrenza tra le tutele offerte dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Carta dei diritti proclamata a Nizza e le singole Costituzioni nazionali, la effettività dei diversi strumenti di garanzia e, in un certo senso, anche dei relativi ordinamenti.

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

Si tratterebbe peraltro di decisioni in certa misura "creative" per così dire indotte, poiché riguardando in special modo i cosiddetti "nuovi

diritti", che nella maggior parte dei casi sono "diritti-valori", cioè espressivi della complessità di fini e di interessi che si registra nelle odierne società pluralistiche, assumono molto spesso valenze pluridimensionali, tali da postulare, per la loro protezione, accurate tecniche di bilanciamento tra i diversi interessi e finalità che vengono in gioco.

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

E' una prospettiva che mi sembra si muova nella stessa direzione di quello che nel dibattito di ieri, in particolare, ci proponeva il collega Zagrebelsky, ed è una prospettiva che sottopongo alla discussione collegiale, dalla quale appunto dovranno scaturire le valutazioni conclusive di questo incontro.

RUPERTO

Ringraziamo il collega Capotosti per questa sua relazione che è stata non solo un efficace riassunto dei temi di dibattito che sono emersi ieri ma che contiene anche una parte propositiva molto interessante, tale da offrire molteplici spunti di riflessione e di dibattito; quindi a questo punto il dibattito è aperto per chi vuole intervenire.

CHIEPPA

Parto da due premesse, sempre ricordate sulla provvisorietà dell'attuale assetto dei rapporti tra Corti costituzionali, Corti di giustizia e Comunità europea. Siamo in una fase di continua evoluzione della Comunità europea. Si è passati da una comunità di tipo essenzialmente economico, mercantile, inizialmente orientata in modo principale alla tutela dei profitti e della concorrenza, ad una Comunità rivolta anche alla protezione dei consumatori e dei cittadini, tesa alla garanzia della libertà della circolazione, dell'uguaglianza contro le discriminazioni e, sullo sfondo, ad una protezione dei diritti fondamentali. La Comunità deve essere una Comunità dei cittadini, e, come tutte le istituzioni, si deve basare sulla finalità della protezione del cittadino. Non esiste un diritto dello Stato, non esiste un diritto della Comunità in quanto tale, ma essenzialmente della comunità al servizio dei cittadini.

Naturalmente, dobbiamo superare la fase attuale, caratterizzata dalla concezione della Comunità esclusivamente governativa. Questo è infatti l'handicap più grave. Le maggiori difficoltà e repulsioni ad abbandonare certe sovranità nazionali potranno essere superate quando avremo una

Comunità completa, di effettiva rappresentanza popolare, non semplicemente dei Governi. Occorre che i cittadini si sentano rappresentati negli organi, e possano incidere sulle svolte e sulle scelte, che non debbono essere solo scelte di carattere governativo.

Il rafforzamento dei diritti del cittadino porterà ad un rafforzamento della democrazia, e il rafforzamento della democrazia ad un rafforzamento della pace sociale interna e internazionale.

Gli esempi, anche al di fuori dell'Europa, sono molteplici. Là dove manca la tutela dei diritti del cittadino, sorgono pericoli per la stessa pace.

Si pensi al vicino Oriente, all'Africa, ed anche ad alcune situazioni sudamericane.

In questa fase di transizione verso il passaggio ad una Comunità non solo economica, ma anche politica, si manifesta una tendenza a trovare livelli comuni costituzionali. Dobbiamo, però, guardarci, dal rischio di un livellamento verso il basso.

L'uniformità porta ad annullare alcune differenze, ed alcune spinte verso l'alto, verso protezioni più intense: dobbiamo, invece, tendere ad un'Europa in cui la protezione dei diritti del cittadino sia massima. In questa fase, nei Paesi come l'Italia e la Germania, in cui, a causa delle superate esperienze di carattere totalitario, più forti sono state le preoccupazioni in tal senso, le singole Costituzioni si sono caratterizzate per una protezione più intensa e dettagliata, soprattutto in forme procedurali o rafforzate. Forme che debbono rimanere e avere la massima espansione a difesa indiscriminata di tutti, maggioranza e minoranza.

E la massima protezione si ottiene con un monopolio di tutela, soprattutto quando il monopolio di tutela non riguarda la protezione

individuale del singolo, ma può riguardare atti di carattere generale, provvedimenti di carattere legislativo. Si avverte, quindi, l'esigenza di mantenere tutte le forme di tutela, perché con una forma esclusiva da parte di un solo organo si può correre il rischio di avere delle zone morte di difesa. E' proprio tale pericolo che determina la necessità di una tutela completa ed integrale – senza che ciò possa apparire come una rivendicazione di potere da parte della singola Corte costituzionale – quanto meno finché non si arriverà ad un ordinamento politico comunitario rappresentativo.

La mia impostazione di cautela nell'abbandonare alcune forme di tutela deriva dalla mia esperienza professionale come consigliere di stato, che mi induce a mettere in rilievo i rischi che il cittadino corre nei riguardi delle pubbliche istituzioni, rischi affiorati ripetutamente nella stessa Comunità europea, nei rapporti tra l'organo governativo della Comunità e i singoli Stati riguardo a determinati problemi.

Occorre trovare un rafforzamento, che può essere conseguito attraverso il mantenimento dei molteplici sistemi di tutela.

E vengo alla conclusione, e anche ad una proposta.

Bisogna in ogni modo evitare i conflitti, e, per far ciò, bisogna conoscere sia le prese di posizione intervenute, sia quelle che le Corte di giustizia o le Corti costituzionali sono in procinto di assumere.

Quindi lancio una proposta: come si sono attuate le relazioni fra la Corte costituzionale italiana e altre Corti costituzionali, come anche avviene tra la Corte costituzionale e la Commissione di Venezia, occorre trovare un canale di informazione, non tanto sulle decisioni, che con il sistema informatico si possono conoscere e reperire (anche se a volte sono riscontrabili difficoltà di ricerca in relazione ad argomenti di carattere

particolare), ma anche in ordine a quelle che sono le tendenze, che ormai si evidenziano in tutti gli organi costituzionali, nel Consiglio di giustizia come nelle diverse Corti.

A volte anche la Corte costituzionale italiana ha ritardato l'esame di questioni ad essa sottoposte in attesa di una decisione che avrebbe potuto incidere anche dal punto di vista logico sulla soluzione da adottare.

Tale sistema potrebbe essere utilizzato come mezzo ulteriore per eliminare i conflitti, trovare una metodologia di conoscenza, di scambio di documentazione; avere un referente presso la Corte di giustizia che possa informare e ricevere reciprocamente informazioni dalla Corte italiana in ordine a tutti i casi che in qualsiasi modo possano coinvolgere le competenze della Comunità in uno spirito di collaborazione, di autolimitazione che la Corte italiana ha esercitato in diverse occasioni.

Conclusivamente, il rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali potrà portare a un rafforzamento della stessa Comunità europea.

L'augurio è che, ripercorrendo quello che era stato lo spirito dei fondatori, di Adenauer, De Gasperi, Monnet, si possa passare, dal gradino economico, ad un'effettiva integrazione che faccia sentire tutti cittadini dell'Europa, in cui tutti possano trovare quel nucleo comune di protezione, e, nel contempo, scegliere di svolgere la propria attività in quello Stato che offra le soluzioni più idonee allo sviluppo della propria personalità. Allora avremo veramente raggiunto lo scopo finale della Comunità, questo rafforzamento dei diritti individuali. Grazie.

RUPERTO

Grazie al collega Chieppa, ora ha chiesto la parola il Presidente Rodríguez Iglesias.

RODRÍGUEZ-IGLESIAS

Je voudrais faire quelques observations mais d'abord je tiens à souligner naturellement mon accord avec cette volonté de coopération qui vient d'être exprimée par le juge Chieppa.

Ce que je voudrais dire c'est que notre débat fait apparaître tout le temps que nous sommes conditionnés par quelques éléments caractéristiques de l'intégration européenne. Elle est provisoire, dans ce sens que l'intégration européenne n'est pas figée, n'est pas une situation aboutie, c'est au contraire un processus et c'est un processus dont l'objectif final reste à ce jour, après cinquante ans, indéfini. On ne sait pas encore jusqu'où on va, quelle est cette "union toujours plus étroite entre les peuples de l'Europe", quel est son stade final. On ne sait même pas quelles sont ses limites géographiques, c'est encore une décision qui reste à prendre. Une conséquence de cela, peut-être, c'est cette question essentielle (surtout, je crois, du point de vue d'une Cour constitutionnelle plus que d'un point de vue de la Cour de justice), qui est la question de la souveraineté, sur laquelle il y a aussi une incertitude quant à sa localisation précise, au stade actuel du processus de l'intégration communautaire. Il y a une belle expression qu'on utilise en Allemagne pour dire cela, la souveraineté est "*in der Schwebe*" et je crois que c'est une expression qui a été développée dans le domaine de la doctrine constitutionnelle. Tout cela conditionne notre débat. Nous devrions revenir alors à l'objet qui a été prédominant dans notre discussion des droits de l'homme, qui est quand

même central dans le contexte évolutif de la situation actuelle.

La situation actuelle est une superposition des divers ordres juridiques distincts, même si nous sommes monistes nous pouvons reconnaître qu'ils sont distincts, mais très imbriqués.

Pour les droits de l'homme, évidemment, il y a la protection du droit national, particulièrement caractérisée et forte dans les états qui ont un système de Cour constitutionnelle ayant comme vocation primordiale de protéger les droits fondamentaux.

Il y a la Cour européenne des droits de l'homme qui a une autorité supérieure par rapport à tous les États membres de la Communauté européenne, pas formellement sur la Communauté européenne en tant que telle, même si nous essayons de nous conformer à sa jurisprudence.

Et puis, il y a l'ordre juridique communautaire, sans catalogue des droits fondamentaux (avant la Charte, en tous cas), puis avec une Charte très ambitieuse mais pour laquelle on a exclu de façon délibérée initialement une valeur juridique formelle; et avec également sa Cour de justice.

Donc, il y a, disons, Cour constitutionnelle, Cour de Strasbourg et Cour de justice des Communautés européennes. Alors, la Cour de justice est dans une position toute particulière parce que, contrairement aux autres juridictions, elle n'a pas été mise en place avec une fonction spécifique de protection des droits de l'homme. La Cour elle-même, dans son avis sur l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, a proclamé expressément qu'au stade actuel de son évolution le droit communautaire ne confère pas à la Communauté une compétence normative en matière de droits de l'homme, donc il y a peut-être un paradoxe, mais, je crois, pas de contradiction dans le fait que la

Cour a développé un système de protection des droits de l'homme, tout en reconnaissant que les droits de l'homme ne font pas, en tant que tels, l'objet de la compétence communautaire.

Alors, est-ce que cela, le développement d'un système de protection des droits de l'homme de la part de la Cour, constitue, en quelque sorte un impérialisme juridictionnel?

Certainement pas et je voudrais le souligner. La Cour de justice ne demande nullement aux Cours constitutionnelles nationales d'abdiquer en quoi que ce soit de leurs rôles en tant que protecteurs des droits fondamentaux.

La Cour a été amenée, par les exigences propres à un État de droit et qui sont communes à tous nos États, à garantir une protection que personne d'autre ne pourrait conférer dans le domaine qui est régi par le droit communautaire. Il n'y a aucune action spécifique par la protection des droits de l'homme devant la Cour de justice. Le problème peut se poser dans le contentieux de recours direct, notamment le contentieux d'annulation par le particulier qui conteste l'action des institutions communautaires. La compétence pour ces recours est localisée d'abord au Tribunal de première instance, seulement par voie de cassation devant la Cour, depuis qu'il existe un Tribunal de première instance qui connaît de toutes les actions des particuliers. Sur ce point il n'y a même pas, je dirais, de conflit possible avec les Cours constitutionnelles nationales puisque les particuliers qui se pourvoient devant le Tribunal de première instance pour attaquer un acte d'une institution communautaire ne pourraient pas attaquer cet acte devant une juridiction nationale. Donc je suppose que cela illustre le caractère complémentaire et non concurrentiel de la protection de droits

de l'homme par rapport aux juridictions nationales. La juridiction communautaire contrôle, elle peut contrôler directement l'action des institutions communautaires.

Évidemment il y a un autre aspect dans lequel il y a plus d'implications, c'est lorsque les juges nationaux, dans la mesure où ils appliquent le droit communautaire, doivent l'harmoniser avec le droit national, parce que le juge interne a deux chapeaux mais il les porte en même temps, il ne les porte pas l'un après l'autre.

Normalement le juge italien, pour nous limiter à votre pays, applique en même temps le droit communautaire et le droit italien qu'il doit articuler parce que les questions s'articulent, elles ne sont pas tout à fait séparables et là il est confronté avec différentes sources de droit et il est obligé de respecter les droits fondamentaux également qui découlent du droit communautaire et cela même avant la Charte, que je laisse de côté maintenant. Mais comment se produit cela en pratique la plupart des fois? Est-ce qu'il y a des contradictions? Non, je crois que là les juges nationaux ont souvent tendance (c'est pas toujours le cas, il faut analyser cas par cas), à chercher dans le droit communautaire une protection subsidiaire et complémentaire par rapport à celle que donnent les droits nationaux. Monsieur La Pergola m'a rappelé, juste avant le commencement de cette séance, un cas qui est pendant devant la Cour et qui est très important parce que c'est un problème d'expropriation. On discute s'il y a un problème d'expropriation ou non mais on donne application à une réglementation communautaire. Certains animaux sont détruits pour des objectifs de conservation de la santé et alors ceux qui sont affectés demandent une indemnisation. Les éleveurs ont-ils droit ou non à une indemnisation? Nous sommes saisis de cela à titre préjudiciel, dans ce cas

par une juridiction écossaise ou anglaise, je ne me rappelle pas exactement.

Alors, comment la juridiction britannique a-t-elle procédé? D'abord elle a constaté que, sur la base du droit national, il n'y avait pas de droit à une indemnisation. Si elle avait constaté, sur la base de droit national, que les intéressés avaient le droit à une indemnisation, elle se serait arrêtée là. Mais comme ce n'est pas le cas, alors elle demande à la Cour de justice par voie préjudicielle si, en vertu des principes généraux du droit communautaire, ces personnes qui ont subi ces dommages, pour des raisons d'intérêt public, ont droit à une telle indemnisation parce que peut-être que le droit de propriété ou d'autres droits fondamentaux auraient été violés. Je crois que c'est une méthode qui est assez représentative des cas dans lesquels nous sommes saisis. Il y a beaucoup de cas en matière d'égalité des sexes dans lesquels le premier pas fait par la juridiction nationale c'est de constater que, selon le droit national applicable, on ne peut pas invoquer l'existence d'une discrimination. Alors est-ce qu'on peut invoquer un droit plus large sur la base d'un droit communautaire?

Le dernier élément qui caractérise cette situation que nous vivons c'est l'absence d'une articulation hiérarchique entre les différentes instances au stade juridictionnel. A l'exception de la Cour de Strasbourg qui a son rôle de contrôle supérieur par rapport aux juridictions nationales, pour le reste il n'y a pas d'articulation hiérarchique entre toutes ces juridictions. Chacune agit dans son domaine de compétence, chacune définit son domaine de compétence et, en cas de conflit, (qui heureusement se produit seulement à titre d'hypothèse dans les colloques scientifiques ou dans les colloques entre juges mais qui ne devient jamais concret, ce qui montre que le conflit est probablement hypothétique) c'est vrai qu'en cas de conflit il n'y a aucune de ces juridictions qui puisse clairement fixer une règle qui

s'impose à tous, trancher les conflits et établir une solution qui s'impose. Donc à chaque institution d'agir dans les domaines de ses responsabilités et dans certaines situations la seule possibilité qui s'offre, me semble-t-il, pour des juges responsables, c'est la solution de la coopération. La coopération a diverses formes, vous venez d'en parler et je crois que cette réunion que nous sommes en train de célébrer pendant ces jours est un instrument privilégié pour une telle coopération qui présuppose une connaissance et une compréhension mutuelle.

Que va-t-il se passer dans le futur? Je crois que personne ne le sait en ce moment. Est-ce que le droit communautaire va développer une protection des droits de l'homme qui viendrait faire concurrence à la protection juridictionnelle des droits de l'homme qui est offerte sur le plan national? Nous ne le savons pas et en tout cas je voudrais souligner que ce serait une nouvelle évolution par rapport à celle qui a été développée par la Cour de justice dans l'exercice de sa fonction. Cela dépend maintenant d'un processus qu'on peut considérer comme un processus constituant avec la Convention puis la Conférence intergouvernementale. La décision ultime sur ce qui va se passer va appartenir aux États selon leurs règles constitutionnelles respectives. Il faut que la solution qui vient soit donc conforme à chacune des constitutions nationales, c'est une exigence non seulement de légitimité démocratique mais c'est aussi une exigence juridique incontestable et incontestée. Chaque État membre devra accepter cette nouvelle situation qui découlera de la Convention et de la prochaine conférence intergouvernementale conformément à sa Constitution. Pour ce qui me concerne, mais c'est une opinion tout à fait personnelle, je crois que l'Union européenne n'a pas vocation à se substituer aux États membres en ce qui concerne la protection générale des droits fondamentaux. Il me

semble que naturellement l'Union européenne doit assurer une protection appropriée des droits fondamentaux dans son domaine d'action propre. Pour ma part, je serais également en faveur d'une adhésion formelle de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui serait un facteur d'harmonisation de la situation de la Communauté par rapport à la situation de tous les États membres. Merci.

FLICK

Premesso un doveroso *self-restraint*, perché ho già parlato ieri e non vorrei sottrarre tempo al dibattito, collegandomi alle conclusioni del Presidente Iglesias da un lato e alla relazione del collega Capotosti dall'altro, vorrei sottolineare due problemi.

Si tratta di percorrere un cammino inverso a quello che ci ha portato alla Carta di Nizza. Siamo passati da un'evoluzione giurisprudenziale della Corte europea e dalla sua dialettica con alcune Corti nazionali, alla ricezione normativa dei principi fondamentali nell'articolo 6 ed alla loro ricognizione politica nella Carta di Nizza, che è peraltro priva di effetti giuridici. Mi pare che il compito più concreto e più operativo - come lo ha definito il collega Capotosti - sia ora quello che si compie nel cammino inverso: prendere cioè questa dichiarazione politica e tradurla in termini di efficacia giuridica, nei limiti e nelle possibilità del "diritto giurisprudenziale" che ci è affidato.

Questa prospettiva mi sembra interessante nella sua logica di circolarità; e mi sembra che essa completi il processo che si era avviato in precedenza. In questo lavoro vedo però due tipi di problemi. Il primo problema è certamente estraneo alla competenza e agli interventi delle Corti, sia di quella comunitaria che di quelle nazionali; ed è il problema del

consenso e della legittimazione all'operazione di elaborare dei valori comuni. Una delle critiche che è stata rivolta alla Carta dei diritti, infatti, è proprio quello secondo cui si trattava di una pregevole esercitazione di un gruppo di teorici, sganciata dalla realtà dei popoli europei. E' il problema più ampio di cui dobbiamo tener conto e che si agita nello sfondo: cioè il problema del rischio di una carenza di rappresentatività e di democrazia dell'Europa che si va costruendo, in quanto tale.

Il secondo problema ci interessa forse più da vicino ed è legato alla constatazione formulata ieri dal collega Mezzanotte. Egli sottolineava, molto saggiamente, che il problema dell'effettività dei diritti umani è un problema non soltanto di enunciazione e di tutela giurisdizionale, ma è un problema di istituzioni che ne assicurano l'effettività: un problema di equilibrio fra istituzioni, tra pesi e contrappesi. Direi che (se mi è consentita la battuta) finora ci siamo occupati di controlimiti, ma adesso dobbiamo aver presente il problema dei contrappesi, cioè di quale sarà l'equilibrio che nascerà dalla Convenzione di Laeken tra istituzioni nazionali ed istituzioni comunitarie, fra di loro e ciascuna nel proprio ambito, per assicurare un discorso di effettività.

Non basta, in altre parole, lavorare sui valori e sulle regole, occorre anche lavorare sulle istituzioni. Allora sorge una domanda: c'è uno spazio e qual è lo spazio perché la Corte di giustizia e le Corti nazionali possano essere consultate, nel lavoro che si sta facendo alla Convenzione di Laeken per l'elaborazione della Conferenza intergovernativa?

Infatti (e concludo), noi avremo certamente un impegno per individuare le forme reciproche di *self-restraint* e di leale collaborazione, al fine di dare un'elaborazione giurisprudenziale "di ritorno" a quei diritti che sono stati "creati" dall'elaborazione giurisprudenziale ed hanno

trovato poi un riconoscimento politico. Però ho l'impressione che questo non basti, se contemporaneamente non procede anche il lavoro di riassetto o di organizzazione degli equilibri dell'Unione rispetto agli assetti nazionali. C'è uno spazio e quale spazio hanno le Corti per intervenire su questo? Grazie.

ONIDA

Vorrei solo svolgere una breve osservazione personale sulle conclusioni che ritengo si possano trarre da questi due giorni di discussione. La mia prima impressione è che abbiamo constatato che i diritti fondamentali non sono una "materia" della quale si possa predicare l'appartenenza alla "competenza" di una o dell'altra giurisdizione. Come diceva il Presidente Rodríguez Iglesias, l'Unione ha negato espressamente di avere competenza in materia dei diritti fondamentali, ma forse anche gli Stati non hanno competenza in materia di diritti fondamentali. Questi rappresentano condizioni che tutti gli ordinamenti devono rispettare; non a caso i diritti umani sono oggetto di dichiarazioni tendenzialmente universali, a partire da quella dell'ONU del 1948. Quindi non vi è tanto un problema di delimitazione di competenze in materia di diritti umani per la protezione dei diritti umani: tutti coloro che operano in tutti i sistemi giuridici devono rispettare e garantire questi diritti, ciascuno nel proprio ambito.

La seconda conclusione è che, almeno per quanto riguarda le nostre due Corti, non esistono oggi veri problemi di delimitazione di competenze, in materia di diritti umani, perché le competenze di ciascuna Corte derivano dalla missione loro affidata dalle norme dei rispettivi ordinamenti. Nessuna delle nostre due Corti è chiamata, in generale, a

pronunciarsi direttamente sui casi concreti, a richiesta dei cittadini che lamentino una lesione dei propri diritti. La Corte di giustizia è una giurisdizione di interpretazione del diritto comunitario e di annullamento degli atti comunitari; la Corte costituzionale italiana è una giurisdizione di interpretazione della Costituzione e di annullamento delle leggi ordinarie, ma, a differenza di quel che accade in Germania o in Spagna, non ha competenza a pronunciarsi direttamente su casi concreti di violazione di diritti fondamentali.

Sul terreno delle giurisdizioni di interpretazione o di annullamento, la delimitazione di competenza è facile: la Corte costituzionale interpreta la Costituzione italiana, la Corte di giustizia interpreta il diritto comunitario; la Corte costituzionale annulla le leggi italiane, la Corte di giustizia annulla gli atti comunitari. Non vi sono troppi problemi di sovrapposizione o di delimitazione di competenze. Le uniche vere sovrapposizioni possono nascere quando due giurisdizioni possono essere adite indifferentemente da un soggetto per ottenere lo stesso risultato. E' il caso delle Corti costituzionali nazionali che prevedono il ricorso diretto, e della Corte di Strasburgo, alla quale il cittadino può fare direttamente ricorso per lamentare una violazione di diritti. Qui vi può essere un problema di sovrapposizione, che però la Convenzione europea risolve con la regola della sussidiarietà. Prima si esauriscono i rimedi interni e poi si può ricorrere al rimedio sovranazionale.

Mi sembra quindi che gli strumenti di coordinamento già esistano. Quello che resta, invece, è un problema di coordinamento sostanziale, per evitare che le nostre giurisprudenze si sviluppino indipendentemente l'una dall'altra, ignorandosi ed eventualmente contraddicendosi nel merito. Da questo punto di vista mi sembra saggia la proposta avanzata dal collega

Chieppa, di favorire la conoscenza del rispettivo lavoro. Non so se i rispettivi Presidenti possono prevedere che la nostra Corte sistematicamente comunichi alla Corte di giustizia le questioni pendenti, nelle quali comunque sia implicato un problema di diritto comunitario, e che a sua volta la Corte di giustizia ci indichi le questioni davanti ad essa pendenti, che coinvolgono diritti fondamentali sui quali si esprime anche la giurisprudenza costituzionale.

LA PERGOLA

Vorrei, giunti qui, gettare un colpo d'occhio sul filo conduttore del nostro dibattito. Il tema dei diritti umani ci invita a riflettere sul ruolo spettante alle giurisdizioni costituzionali nel quadro del rapporto tra diritto comunitario e diritto interno.

Dicevo, commentando la relazione di Onida, che il giudice ordinario di non importa quale stato membro, in virtù del suo statuto di "giudice comune" in tutto l'ambito dell'integrazione europea, adempie, con l'applicare il diritto comunitario, a una larga funzione di tutela: egli garantisce l'osservanza sia dell'effetto diretto sia del primato di tale diritto, al tempo stesso in cui riconosce ai singoli i diritti che questi possono invocare in base al trattato e alla normativa secondaria della Comunità. L'integrazione si è infatti atteggiata, anche, e forse soprattutto, come una sfera transnazionale di diritti, di cui si garantisce agli individui l'immediata cofruizione. Il che rischiera la saliente posizione riservata al giudice nell'intero sistema. E il giudice sarà quello nazionale o comunitario, secondo i casi.

Quanto al giudice costituzionale dello stato membro, dobbiamo considerarlo, per quel che qui importa, come organo della tutela dei diritti

fondamentali, ma con questa precisazione: tutti i diritti scaturenti dal diritto comunitario sono in certo senso fondamentali rispetto al diritto interno, perché sottratti alle interferenze delle legge statali. Ciò non toglie, ben inteso, che vi sia una gerarchia dei diritti direttamente o mediamente derivanti dal trattato, secondo che la fonte comunitaria da cui traggono origine sia primaria o secondaria. I limiti posti all'esercizio dei diritti delle fonti secondarie - regolamenti, direttive e via dicendo - sono necessariamente illegittimi quando risultano incompatibili con la sfera di libertà garantita all'individuo dalla fonte primaria. I diritti fondamentali del singolo, corrispondenti alle libertà e ai diritti che possono essergli garantiti dalla costituzione statale, stanno, dunque, alla base di tutti gli altri. Il giudice costituzionale potrà garantirne il rispetto nei limiti e modi in cui il suo ordinamento lo abilita a sindacare la conformità delle norme interne al diritto comunitario. Il che va detto anche dove, com'è il caso dell'ordinamento italiano, non è previsto alcun ricorso esperibile davanti al giudice costituzionale direttamente dall'individuo contro l'atto lesivo di un suo diritto fondamentale. Il potere del giudice costituzionale che importa maggiormente ai fini qui considerati resta comunque quello di pronunciare sentenze caducatorie di atti nazionali, anche di natura legislativa. Quando uno di tali atti è travolto perché risulta offendere norme comunitarie e diritti, anche fondamentali, da esse configurati, la pronuncia del giudice costituzionale comporta un plusvalore di garanzia rispetto all'eventuale intervento del giudice comunitario e del giudice comune nazionale, i quali non possono, né l'uno o né l'altro, annullare atti dello stato, tanto più se provvisti della forza di legge.

Spostiamo ora l'attenzione sulla Corte di giustizia. Sotto più di un aspetto, essa è pure un giudice costituzionale. Lo è per via delle sue

attribuzioni, se le rapportiamo ai caratteri che l'ordinamento comunitario ha acquistato, a misura che è venuto evolvendosi, grazie all'opera regolatrice della stessa Corte di giustizia, in una legge fondamentale sciolta dal legame di origine con il diritto internazionale. La stessa Corte ha, del resto, in qualche pronuncia, chiarito che le compete di assicurare il rispetto della "carta costituzionale" comunitaria, autoqualificandosi, per ciò stesso, come un organo di tutela analogo al giudice custode della costituzione statale. Le attribuzioni delle quali la Corte si avvale per proteggere i diritti fondamentali, sono, poi, varie: ricorso di annullamento dell'individuo alle condizioni stabilite nell'art. 220 del trattato, ricorso in cassazione - "pourvoi" - contro le sentenze rese dal tribunale di prima istanza, eccezione incidentale di illegalità dei regolamenti comunitari sui quali si fonda l'atto censurato nel caso di specie; e tale eccezione può essere sollevata anche davanti al giudice nazionale, e da questo ultimo sottoposto all'esame della Corte di giustizia mediante il rinvio pregiudiziale, che può infatti concernere la validità, oltre che l'interpretazione, del diritto comunitario secondario. Ora, se le competenze della Corte si connettono funzionalmente con il suo ruolo di giudice costituzionale, è anche per via dell'assetto conferito al rapporto interordinamentale dalla sua stessa giurisprudenza. La Corte non potrà annullare le leggi interne contrarie al diritto comunitario, e così ai diritti fondamentali che tale ordinamento garantisce. Le compete, però, di accertare a carico degli Stati membri l'inadempimento dell'obbligo comunitario che consegue all'aver adottato tali leggi o al mantenerle in vigore. E il principio del primato determinerà l'obbligo per gli organi statali di abrogarle e comunque di non applicarle. Può ben accadere, del resto, che la Corte si occupi di giustizia costituzionale all'atto stesso di esercitare il suo monopolio

dell'interpretazione vincolante, per il quale dispone delle larghe risorse ermeneutiche appannaggio dei giudici cui è riservata la lettura delle carte fondamentali. È in sede di interpretazione, precisamente, che le sue pronunce coniano principi generali, estraendoli dallo strato più profondo dell'ordinamento comunitario: ed in questo ultimo, vorrei ricordare, costituiscono principi generali, come è detto nell'art 6 del trattato, anche i diritti dell'uomo quali sono garantiti dalla Convenzione di Roma o quali si desumono dalle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri.

Le nostre Corti sono, insomma, due giurisdizioni costituzionali cooperanti per la tutela dei diritti fondamentali. Fin dove potrà efficacemente funzionare l'ingranaggio di questa nostra cooperazione? Allarghiamo lo sguardo. Il cittadino europeo è al centro di più sistemi di protezione, tuttavia distinti. I suoi diritti fondamentali, quale che ne sia la fonte, saranno sempre garantiti in sede giurisdizionale, ma non vi è ancora la sicurezza di vederli dovunque riconosciuti con il grado e la forma di tutela che ci attenderemmo da un'integrazione divenuta un'esperienza di costituzionalismo maturo. Anche l'auspicata carta dei diritti, che fosse adottata come parte integrante del trattato, e cioè come carta cogente, non significherebbe da sola quell'unità politica, nella quale può risiedere il crogiolo di una giustizia costituzionale integrata, a livello europeo, con regole e *standards* uniformi per la tutela della persona umana.

Ritorno al punto di prima. Il trattato rinvia la Convenzione di Roma. L'ordinamento italiano, che in precedenza non la costituzionalizzava, è pervenuto a un tale risultato dopo le recenti modifiche del testo costituzionale (art. 117 del titolo V), con le quali si è stabilito che la legge dello stato, e non soltanto della regione, è soggetta al vincolo di conformità agli obblighi internazionali. Troviamo dunque, nell'operare il sindacato

sulla violazione dei diritti umani, i parametri di riferimento comuni che ci offre la Convenzione di Roma. Per interpretarla sovviene la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. I nostri due collegi la tengono in conto, com'è opportuno per evitare o superare, fin dove è possibile, eventuali divergenze nell'applicazione di questa serie di garanzie pattizie, ormai comunitarizzata sul piano europeo e costituzionalizzata su quello interno. Il che non basta, tuttavia, ad esaurire l'ambito del sindacato che ci concerne nella materia di diritti umani o di altra categoria di diritti ad essa assimilati, in quanto fondamentali, inviolabili o inalienabili. I parametri della Convenzione di Roma dovranno, infatti, convivere - e spetta all'una e all'altra delle nostre corti stabilire come - con tutte le altre norme di riferimento qui rilevanti, poste o desumibili dalla costituzione statale o da fonti comunitarie primarie. La concordia delle giurisprudenze è, si sa, sempre il risultato di un faticoso impegno, ma abbiamo buone ragioni per confidare che la nostra collaudata armonia fra diversi" non mancherà di guidarci nell'assolverlo.

(*)

Merci, Monsieur Le Président. Si on limite la jurisprudence communautaire sur les droits fondamentaux de tradition commune seulement on peut pas résoudre les problèmes quotidiens des citoyens. Moi, je trouve qu'il est beaucoup plus important de créer de droits fondamentaux de conviction commune que de tradition commune. C'est surtout une tâche de la législation et pas de la jurisprudence mais les

(*) L'oratore - un membro della Corte di giustizia - non è stato individuato in sede di registrazione degli interventi.

différents Cours pouvaient donner une aide à la législation et dans ce contexte j'ai plutôt une question spécifique qu'une remarque générale concernant le droit au travail, parce qu' il a joué un grand rôle dans le débat qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux. Vous avez réglé ça dans votre article 4 de votre Constitution, ce qui m'intéresse encore plus c'est l'alinéa deux parce que là il est dit: tous les citoyens ont le devoir d'exercice selon les possibilités et selon leurs choix une activité ou une fonction qui concoure au progrès matériel ou spirituel de la société. Avez vous en des affaires dans lesquelles on a voulu forcer quelqu'un à travailler et de faire quelque chose de sorte s'il ne le fait pas il perd d'autres droits? Surtout les droits sociaux de l'article 38, les droits à l'assistance. Ca m'intéresse beaucoup.

ONIDA

Non mi sembra che vi sia mai stato un caso in cui si sia invocato il dovere del lavoro affermato dall'art. 4, secondo comma della Costituzione, secondo cui «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Posso ricordare che molti anni fa qualcuno in Italia aveva proposto di sancire per legge la privazione del diritto di voto per coloro che non svolgessero un'attività lavorativa, ma questa rimase una proposta mai accolta dal legislatore.

Peraltro i diritti previdenziali, in base alla legislazione, sono legati, nella loro consistenza concreta, a periodi minimi di lavoro e di contribuzione. Se non vi sono questi presupposti, il diritto previdenziale non sorge, mentre potrebbe solo esservi un intervento di tipo assistenziale nei confronti di chi non abbia e non possa procurarsi mezzi di sussistenza.

RUPERTO

Adesso sarebbe il caso di sospendere. Personalmente, sono rimasto molto soddisfatto da questo incontro, sono rimasto molto arricchito e spero che anche i miei colleghi, spero che anche voi siate rimasti arricchiti. Auspico che tali incontri si ripetano periodicamente. Per precisare anche quello che ha detto l'amico La Pergola, ritengo che lo scambio di notizie non debba avvenire necessariamente solo attraverso degli incontri; può avvenire benissimo, e noi siamo attrezzati a farlo, comunicando immediatamente casi che sorgono qui da noi, i ricorsi che vengono proposti, e poi la decisione che abbiamo preso; altrettanto voi, quando vi si presenta un caso che possa interferire con la nostra competenza e quindi con la nostra giurisprudenza, dovrete comunicarcelo, in modo che noi ci regoliamo, se sospendere il processo oppure protrarre la decisione, in attesa che decidiate; e altrettanto vale per voi. Eventualmente, poi, ci potrebbe essere un contatto diretto fra i presidenti, per stabilire se è opportuno che decida prima la Corte di giustizia, o è opportuno che decida prima la Corte costituzionale, anche in relazione al principio di sussidiarietà. Tante volte è forse meglio che decida la Corte di giustizia, la quale ha una visione più ampia; ma questo si può pure stabilire attraverso uno scambio di vedute fra i Presidenti, quando è necessario. Intanto noi potremmo comunicare i ricorsi che vengono fatti o le questioni che vengono sollevate; qualche volta è già avvenuto che noi, abbiamo protratto nel tempo la decisione in attesa di quella della Corte di giustizia, e mi pare che ne abbiamo uno proprio in corso, ma aspetteremo ovviamente fino ad un certo punto, dopo dovremo pur decidere. Tutto ciò è assolutamente realizzabile, senza tanto spreco. Noi abbiamo un ufficio studi con una sezione internazionale, cui potremmo affidare l'incarico di comunicare

questi casi, che poi non sono di tutti i giorni. Penso che lo abbiate pure voi, e quindi potremmo rendere esecutivo il progetto. Con ciò vi ringrazio moltissimo. Ancora ci incontreremo stasera e domani per la gita, l'incontro proseguirà sotto forma turistica ma sono sicuro che siate soddisfatti come noi, ripeto, dei risultati di quest'incontro. Veramente ci siamo scambiati delle esperienze e abbiamo anche guardato alle prospettive future, in relazione alla Convenzione europea ma anche al di fuori di questa Convenzione, per il futuro dell'Europa. Vi ringrazio moltissimo e vi invito a prendere il caffè.

RODRÍGUEZ-IGLESIAS

Je voudrais, si vous me permettez, dire un mot à propos de la coopération envisagée. Évidemment je vous suis reconnaissant pour cette suggestion et certainement je crois que nous pouvons nous engager pour notre part à organiser ce flux d'informations systématiques. Cela me donne la possibilité de reprendre vraiment une question qui avait été posées hier par Monsieur Onida, et à laquelle personne n'a répondu, une question sur la possibilité de suspendre une affaire, lorsqu'il y a des questions qui sont posées simultanément ou successivement à la Cour constitutionnelle ou à la Cour de justice. Vous avez dit que la Cour constitutionnelle pourrait envisager d'attendre la décision de la Cour de justice. Évidemment la Cour de justice peut également envisager d'attendre la décision de la Cour constitutionnelle, je pense que la décision concrète en effet dépend de beaucoup de circonstances, entre autres du temps. Ainsi, s'il y a quelque chose qui est sur le point d'être décidé dans une Cour et que l'autre vient de commencer la procédure, il sera assez facile de proroger un stade de la procédure de façon à prendre en considération la décision de la première

Cour; donc pour cela l'information sera très utile.

L'autre chose que je voudrais faire c'est au nom de tous mes collègues et en mon propre nom, vous exprimer encore une fois notre reconnaissance et notre satisfaction pour ces débats. Vous nous avez donné, je peux le dire, des leçons de droit très impressionnantes parce que vous êtes des juristes éminents, vous avez vraiment fait preuve de vos grandes qualités, vous avez donné à ces débats une grande vigueur intellectuelle que nous avons certainement appréciée. Nous sortons très enrichis de cet échange de vues, et les débats ne sont pas finis. Parce que justement nous les avons prolongés par rapport au passé, nous les avons renforcés. Je crois qu'ils se prolongeront dans le futur.

Merci.

COMPOSIZIONE

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Gil Carlos Rodríguez Iglesias

nato nel 1946; assistente, poi professore (nelle Università di Oviedo, di Friburgo in Brisgovia, Autonoma e Complutense di Madrid, di Estremadura e di Granada); titolare della cattedra di diritto internazionale pubblico (Granada); membro del consiglio di amministrazione dell'Istituto Max-Planck di Diritto internazionale pubblico e di Diritto comparato di Heidelberg; dottore honoris causa dell'Università di Torino, dell'Università «Babes-Bolyai» di Cluj-Napoca (Romania), dell'Università del Saarland e dell'Università di Oviedo; bencher onorario del Gray's Inn (Londra) e del King's Inn (Dublino); membro onorario della Society of Advanced Legal Studies (Londra); membro onorario dell'Academia Asturiana de Jurisprudencia; giudice della Corte di giustizia dal 31 gennaio 1986; presidente della Corte di giustizia dal 7 ottobre 1994.

Francis Jacobs, QC

nato nel 1939; barrister; funzionario del segretariato della Commissione europea dei diritti dell'uomo, referendario presso l'avvocato generale J.P. Warner; professore di diritto europeo (King's College, Londra); autore di varie opere sul diritto comunitario; avvocato generale alla Corte di giustizia dal 7 ottobre 1988.

Claus Christian Gulmann

nato nel 1942; funzionario del Ministero della Giustizia; referendario presso il giudice Max Sørensen; professore di diritto internazionale pubblico e preside della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Copenaghen; avvocato; presidente e membro di collegi arbitrali; membro dell'organo giurisdizionale d'appello amministrativo; avvocato generale alla Corte di giustizia dal 7 ottobre 1991 al 6 ottobre 1994; giudice della Corte di giustizia dal 7 ottobre 1994.

David Alexander Ogilvy Edward

nato nel 1934; avvocato (Scozia); Queen's Counsel (Scozia); segretario, poi tesoriere della Faculty of Advocates; presidente del Consiglio consultivo degli ordini forensi della CE; titolare di cattedra Salvesen di istituzioni europee e direttore dell'Europa Institute, Università di Edimburgo; consigliere speciale dello House of Lords Select Committee on the European Communities; Bencher onorario del Gray's Inn a Londra; giudice del Tribunale di primo grado dal 25 settembre 1989 al 9 marzo 1992; giudice della Corte di giustizia dal 10 marzo 1992.

Antonio Mario La Pergola

nato nel 1931; professore ordinario di diritto costituzionale e di diritto pubblico generale e comparato nelle Università di Padova, Bologna e Roma; membro del Consiglio superiore della Magistratura (1976-1978); membro della Corte costituzionale e in seguito presidente della Corte costituzionale (1986-1987); ministro per le Politiche comunitarie (1987-1989); deputato al Parlamento europeo (1989-1994); giudice della Corte di giustizia dal 7 ottobre 1994 al 31 dicembre 1994; avvocato generale alla Corte di giustizia dal 1° gennaio 1995 al 14 dicembre 1999; giudice della Corte di giustizia dal 15 dicembre 1999.

Jean-Pierre Puissochet

nato nel 1936; consigliere di Stato (Francia); direttore, poi direttore generale del servizio giuridico del Consiglio delle Comunità europee (1968-1973); direttore generale dell'Ufficio nazionale per l'occupazione (1973-1975); direttore dell'amministrazione generale del Ministero dell'Industria (1977-1979); direttore degli Affari giuridici presso l'OCSE (1979-1985); direttore dell'Istituto internazionale dell'Amministrazione pubblica (1985-1987); giureconsulto, direttore degli Affari giuridici presso il Ministero degli Affari esteri (1987-1994); giudice della Corte di giustizia dal 7 ottobre 1994.

Philippe Léger

nato nel 1928; magistrato in distacco presso il Ministero della Giustizia (1966-1970); capo di gabinetto, poi consigliere tecnico presso il gabinetto del Ministro per la Qualità della vita (1976); consigliere tecnico nel gabinetto del Guardasigilli (1976-1978); vicedirettore degli Affari penali e delle Grazie (1978-1983); consigliere alla Corte d'appello di Parigi (1983-1986); vicedirettore del gabinetto del Guardasigilli, Ministro della Giustizia (1986); presidente del Tribunale di Bobigny (1986-1993); direttore del gabinetto del ministro di Stato, Guardasigilli Ministro della Giustizia e avvocato generale presso la Corte d'appello di Parigi (1993-1994); professore associato nell'Università René Descartes (Parigi V) dal 1988 al 1993; avvocato generale alla Corte di giustizia dal 7 ottobre 1994.

Peter Jann

Nato nel 1935: laurea in giurisprudenza presso l'Università di Vienna (1957); nomina a giudice, assegnazione al Ministero federale della giustizia (1961); giudice in materia di stampa presso il Tribunale penale di Vienna (1963-1966); portavoce del Ministero federale della giustizia (1966-1970), poi espletamento di funzioni nell'Ufficio internazionale dello stesso Ministero; consigliere della Commissione Giustizia e portavoce nel Parlamento (1973-1978); nomina a membro della Corte costituzionale (1978); giudice relatore permanente di detta Corte fino a tutto il 1994; giudice alla Corte di giustizia dal 19 gennaio 1995.

Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer

nato nel 1949; giudice; magistrato del Consejo General del Poder Judicial (Consiglio superiore della magistratura); professore; capo di gabinetto del presidente del Consiglio della magistratura; giudice ad hoc della Corte europea dei diritti dell'uomo; magistrato del Tribunal Supremo dal 1996; avvocato generale alla Corte di giustizia dal 19 gennaio 1995.

Melchior Wathelet

nato nel 1949; vice-primo ministro, ministro della Difesa (1995), borgomastro di Verviers; vice-primo ministro, ministro della Giustizia e degli Affari economici (1992-1995); vice-primo ministro; ministro della Giustizia e del Ceto medio (1988-1991); deputato (1977-1995); laureato in giurisprudenza e in economia (Università di Liegi); Master of Laws (Harvard University, USA); professore presso l'Università cattolica di Lovanio; giudice della Corte di giustizia dal 19 settembre 1995.

Romain Schintgen

nato nel 1939; amministratore generale al ministero del Lavoro; presidente del Consiglio economico e sociale; amministratore della Société nationale de crédit et d'investissement e della Société européenne des satellites; membro di nomina governativa del Fondo sociale europeo, del comitato consultivo per la libera circolazione dei lavoratori e del consiglio d'amministrazione della Fondazione europea sulle condizioni di vita e di lavoro; giudice del Tribunale di primo grado dal 25 settembre 1989 all'11 luglio 1996; giudice della Corte di giustizia dal 12 luglio 1996.

Siegbert Alber

Nato nel 1936; deputato al Bundestag (1969-1980); membro dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dell'Assemblea dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) (1970-1980); membro del Parlamento europeo (1977-1997); membro, poi presidente (1993-1994) della Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini e portavoce per gli affari giuridici del gruppo del Partito popolare europeo (PPE); presidente della delegazione incaricata dei rapporti con i paesi baltici e delle sotto-commissioni per la protezione dei dati e per le sostanze tossiche o pericolose; vice presidente del Parlamento europeo (1984-1992); professore onorario presso l'Europa-Institut dell'università della Saar; avvocato generale alla Corte di giustizia dal 7 ottobre 1997.

Jean Mischo

nato nel 1938; laureato in giurisprudenza e in scienze politiche (Università di Montpellier, Parigi e Cambridge); membro del servizio giuridico della Commissione, poi amministratore principale nei gabinetti di due membri della Commissione; segretario di legazione presso il Ministero degli Affari esteri del Granducato di Lussemburgo, servizio Contenzioso e trattati; rappresentante permanente aggiunto del Lussemburgo presso le Comunità europee; direttore della direzione Affari politici del Ministero degli Affari esteri; avvocato generale alla Corte di giustizia dal 13 gennaio 1986 al 6 ottobre 1991; segretario generale del Ministero degli Affari esteri; avvocato generale alla Corte di giustizia dal 19 dicembre 1997.

Vassilios Skouris

nato nel 1948; laureato in giurisprudenza presso l'Università libera di Berlino (1970); dottore in diritto costituzionale e amministrativo presso l'Università di Amburgo (1973); libero docente presso l'Università di Amburgo (1972-1977); docente di diritto pubblico presso l'Università di Bielefeld (1978); docente di diritto pubblico presso l'Università di Salonicco (1982); Ministro degli Affari interni (1989 e 1996); membro del Comitato amministrativo dell'Università di Creta (1983-1987); direttore del Centro di diritto economico internazionale ed europeo di Salonicco (dal 1997); presidente dell'Associazione ellenica per il diritto europeo (1992-1994); membro del Comitato nazionale ellenico per la ricerca (1993-1995); membro del Comitato superiore per la selezione dei pubblici dipendenti greci (1994-1996); membro del Consiglio scientifico dell'Accademia di diritto europeo di Treviri (dal 1995); membro del Comitato amministrativo della Scuola nazionale ellenica della magistratura (1995-1996); membro del Consiglio scientifico del Ministero degli Affari esteri (1997-1999); presidente del Consiglio economico e sociale ellenico nel 1998; giudice della Corte di giustizia dall'8 giugno 1999.

Fidelma O'Kelly Macken

nata nel 1945; divenuta Barrister del foro d'Irlanda (1972); consulente giuridico in materia di proprietà industriale e commerciale (1973-1979); Barrister (1979-1995) poi Senior Counsel (1995-1998) presso il foro d'Irlanda; membro anche del foro di Inghilterra e del Galles; giudice della High Court di Irlanda (1998); docente in "ordinamenti e sistemi giuridici" e docente "Averil Deverell" in diritto commerciale (Trinity College, Dublino); Consigliere (Bencher) della Honorable Society of King's Inns; giudice della Corte di giustizia dal 6 ottobre 1999.

Ninon Colneric

nata nel 1948; studi a Tubinga, Monaco di Baviera e Ginevra; dopo talune ricerche scientifiche a Londra, diploma di dottore in giurisprudenza conseguito presso l'Università di Monaco di Baviera; giudice dell'Arbeitsgericht di Oldenburg; abilitazione, conseguita presso l'Università di Brema, all'insegnamento di diritto del lavoro, sociologia del diritto e diritto sociale; docente ad interim presso la facoltà di giurisprudenza delle Università di Francoforte e di Brema; presidente del Landesarbeitsgericht del Land Schleswig-Holstein (1989); collaborazione, come esperta, al progetto dell'European Expertise Service (EU) riguardante la riforma del diritto del lavoro nel Kirghizistan (1994-1995); professore onorario di diritto del lavoro, in particolare di diritto europeo del lavoro, presso l'Università di Brema; giudice della Corte di giustizia dal 15 luglio 2000.

Stig von Bahr

nato nel 1939; ha lavorato presso l'Ombudsman parlamentare e presso il segretariato generale del governo svedese, nonché presso ministeri, in particolare come sottosegretario assistente al Ministero delle Finanze; nominato giudice al Kammarrätten (corte amministrativa d'appello) di Göteborg nel 1981, poi giudice presso il Regeringsrätten (Corte amministrativa suprema) nel 1985; ha contribuito a numerosi rapporti ufficiali, in particolare nel settore della legislazione tributaria e della contabilità; è stato, tra l'altro, presidente del comitato per l'imposta sul reddito adeguata all'inflazione, presidente del comitato per la contabilità e relatore speciale del comitato per le norme sulla tassazione dei soci delle società private; è stato altresì presidente del consiglio per le norme contabili e membro del consiglio dell'amministrazione giudiziaria nazionale, nonché del consiglio dell'autorità di sorveglianza finanziaria; ha pubblicato numerosi articoli, in particolare nel settore della legislazione tributaria; giudice alla Corte di giustizia dal 7 ottobre 2000.

Antonio Tizzano

nato nel 1940; diversi incarichi d'insegnamento presso università italiane; consigliere giuridico alla rappresentanza permanente dell'Italia presso le Comunità europee (1984-1992); avvocato patrocinante dinanzi alla Corte di Cassazione e dinanzi ad altri giudici supremi; membro della delegazione italiana in occasione di negoziati internazionali e conferenze intergovernative, tra cui quelle relative all'Atto unico europeo ed al Trattato sull'Unione europea; responsabile di diverse pubblicazioni; membro del gruppo di esperti indipendenti designato per esaminare le finanze della Commissione europea (1999); professore di diritto comunitario, direttore dell'istituto di diritto internazionale e comunitario dell'Università di Roma; avvocato generale alla Corte di giustizia dal 7 ottobre 2000.

José Narciso da Cunha Rodrigues

nato nel 1940; diverse funzioni giudiziarie (1964-1977); incaricato dal governo di diverse missioni ai fini della realizzazione e del coordinamento di studi sulla riforma del sistema giudiziario; agente del governo presso la Commissione europea per i diritti dell'uomo (1980-1984); esperto presso il comitato direttivo per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa (1980-1985); membro della commissione per la revisione del codice penale e del codice di procedura penale; Procurador-Geral da República (1984-2000); membro del comitato di sorveglianza dell'Ufficio per la lotta contro le frodi dell'Unione europea (OLAF) (1999-2000); giudice alla Corte di giustizia dal 7 ottobre 2000.

Christiaan Willem Anton Timmermans

nato nel 1941; referendario alla Corte di giustizia delle Comunità europee (1966-1969); funzionario della Commissione delle Comunità europee (1969-1977); dottorato in giurisprudenza (Università di Leida); professore di diritto comunitario all'Università di Groningen (1977-1989); giudice aggiunto alla Corte d'appello di Arnhem; responsabile di diverse pubblicazioni; direttore generale aggiunto presso il servizio giuridico della Commissione delle Comunità europee (1989-2000); professore di diritto comunitario all'Università di Amsterdam; giudice alla Corte di giustizia dal 7 ottobre 2000.

Leendert A. Geelhoed

nato nel 1942; assistente ricercatore all'Università di Utrecht (1970-1971); referendario alla Corte di giustizia delle Comunità europee (1971-1974); consigliere principale presso il Ministero della Giustizia (1975-1982) membro del consiglio consultivo sulla politica governativa (1983-1990); diversi incarichi di insegnamento; segretario generale del Ministero degli Affari economici (1990-1997); segretario generale del Ministero degli Affari generali (1997-2000); avvocato generale alla Corte di giustizia dal 7 ottobre 2000.

Christine Stix-Hackl

nata nel 1957; dottore in giurisprudenza (Università di Vienna), studi post-universitari di diritto comunitario (Collège d'Europe, Bruges); membro del servizio diplomatico (dal 1982); esperto per le questioni relative all'Unione europea presso l'ufficio del consigliere giuridico del Ministero degli Affari esteri (1985-1988); servizio giuridico della Commissione delle Comunità europee (1989); capo del "servizio giuridico - UE" presso il Ministero degli Affari esteri (1992-2000, ministro plenipotenziario); partecipazione ai negoziati sullo Spazio economico europeo e sull'adesione della Repubblica d'Austria all'Unione europea; agente della repubblica d'Austria dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee; console generale d'Austria a Zurigo (2000); compiti d'insegnamento e pubblicazioni; avvocato generale alla Corte di giustizia dal 7 ottobre 2000.

Allan Rosas

nato nel 1948; dottore in giurisprudenza all'Università di Turku (Finlandia); docente di diritto presso l'Università di Turku (1978-1981) e presso l'Åbo Akademi (Turku/Åbo)(1981-1996); direttore dell'Istituto dei diritti dell'uomo della medesima accademia (1985-1995); vari posti universitari di responsabilità, nazionali e internazionali; membro di società scientifiche; coordinamento di vari progetti e programmi di ricerca, nazionali e internazionali, segnatamente nelle seguenti materie: diritto comunitario, diritto internazionale, diritti dell'uomo e diritti fondamentali, diritto costituzionale e pubblica amministrazione comparata; rappresentante del Governo finlandese in qualità di membro o di consigliere delle delegazioni finlandesi in varie conferenze e riunioni internazionali; funzioni di esperto della vita giuridica finlandese, in particolare in commissioni giuridiche governative o parlamentari in Finlandia, nonché presso l'ONU, l'Unesco, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ed il Consiglio d'Europa; dal 1995 consigliere giuridico principale presso il Servizio giuridico della Commissione europea, incaricato delle relazioni con l'esterno; dal maggio 2001 direttore generale aggiunto del Servizio giuridico della Commissione europea; giudice della Corte di giustizia dal 17 gennaio 2002.

Roger Grass

nato nel 1948; laureato presso l'Istituto di studi politici di Parigi e titolare del diploma di studi superiori di diritto pubblico; sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Versailles; amministratore principale alla Corte di giustizia delle Comunità europee; segretario generale della procura generale della Corte d'appello di Parigi; membro del gabinetto del Guardasigilli, Ministro della Giustizia; referendario del presidente della Corte di giustizia delle Comunità europee; cancelliere della Corte di giustizia dal 10 febbraio 1994.

LA DELEGAZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
(per l'incontro a Palazzo della Consulta)

Gil Carlos Rodríguez-Iglesias (Presidente)

Peter Jann (Presidente della I e V sezione)

Siegbert Alber (Primo Avvocato generale)

Fidelma Macken (Presidente della III e VI sezione)

Ninon Colneric (Presidente della II sezione)

Antonio Mario La Pergola (Giudice)

Jean Paul Puissechet (Giudice)

Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer (Avvocato generale)

Jean Mischo (Avvocato generale)

Vassilios Skouris (Giudice)

Antonio Tizzano (Avvocato generale)

Christine Stix-Hackl (Avvocato generale)

Paolo Mengozzi (Giudice del Tribunale di I grado)

Giudici della Corte costituzionale

Cesare RUPERTO

nato il 28 maggio 1925. Presidente di sezione della Corte di cassazione. Eletto dalla Corte di cassazione il 16 novembre 1993. È eletto Presidente il 5 gennaio 2001.

Massimo VARI

nato il 23 ottobre 1937. Consigliere della Corte dei conti. Eletto dalla Corte dei conti il 15 luglio 1993. E' nominato Vice Presidente il 16 gennaio 2001.

Riccardo CHIEPPA

nato il 24 maggio 1926. Presidente di sezione del Consiglio di Stato. Eletto dal Consiglio di Stato il 17 dicembre 1994.

Gustavo ZAGREBELSKY

nato il 1° giugno 1943. Professore ordinario universitario. Nominato dal Presidente della Repubblica il 9 settembre 1995.

Valerio ONIDA

nato il 30 marzo 1936. Professore ordinario universitario. Eletto dal Parlamento il 24 gennaio 1996.

Carlo MEZZANOTTE

nato il 4 ottobre 1942. Professore ordinario universitario. Eletto dal Parlamento il 24 gennaio 1996.

Fernanda CONTRI

nata il 21 agosto 1935. Avvocato. Nominata dal Presidente della Repubblica il 4 novembre 1996.

Piero Alberto CAPOTOSTI

nato il 1° marzo 1942. Professore ordinario universitario. Nominato dal Presidente della Repubblica il 4 novembre 1996.

Guido NEPPI MODONA

nato 14 novembre 1938. Professore ordinario universitario. Nominato dal Presidente della Repubblica il 4 novembre 1996.

Annibale MARINI

nato il 5 dicembre 1940. Professore ordinario universitario. Eletto dal Parlamento il 18 giugno 1997.

Franco BILE

nato il 14 marzo 1929. Presidente di sezione della Corte di cassazione. Eletto dalla Corte di cassazione il 29 ottobre 1999.

Giovanni Maria FLICK

nato il 7 novembre 1940. Professore ordinario universitario. Nominato dal Presidente della Repubblica il 14 febbraio 2000.

Francesco AMIRANTE

nato il 16 aprile 1933. Presidente di sezione della Corte di cassazione. Eletto dalla Corte di cassazione il 23 novembre 2001.