

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

Stato, persona e servizi nell'ordinamento europeo ed internazionale.
Curriculum Diritto Costituzionale
Ciclo XXVIII

Settore Concorsuale di afferenza: 12/C1
Settore Scientifico disciplinare: IUS/08

**PROFILI COSTITUZIONALI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA
MULTILIVELLO**
Le esperienze di Francia e Italia

Presentata da: Dott.ssa Chiara Sorbello

Coordinatore Dottorato

Relatore

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

Chiar.mo Prof. Luca Mezzetti

Esame finale anno 2016

INDICE

Introduzione. Oggetto, struttura e finalità della ricerca.5

CAPITOLO I.

LE CARTE COSTITUZIONALI VIS-À-VIS IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

I. Una retrospettiva. La dimensione costituzionale del processo di integrazione europea. 13

1.1.1 Premessa. Valenza costituzionale del rapporto tra diritto interno e norme esterne. 13

1.1.2 I fondamenti costituzionali. Gli artt. 10 e 11 della Costituzione italiana. 18

1.1.3 (segue): il Preambolo della *Constitution* del 1946 e le procedure previste dal Titolo VI della Costituzione della Quinta Repubblica..... 23

1.1.4 L’anacronistico dibattito in tema di “limitazioni” di sovranità e “trasferimenti” di competenze in ambedue le Carte costituzionali..... 33

1.1.5 La progressiva europeizzazione della Costituzione: due differenti approcci a confronto. La *Constitution souple*. 38

1.1.6 ... e l’interpretazione estensiva dell’art. 11 della Carta italiana. 46

1.1.7 Qualche (iniziale) considerazione d’insieme, ovvero le asimmetrie costituzionali tra integrazione e revisione. 50

II. Uno sguardo all’attualità. Le Carte costituzionali ed il (nuovo) rapporto con l’ordinamento unionale...... 58

1.2.1 In premessa. 58

1.2.2 La disciplina di bilancio alla luce dell’integrazione europea. Cenni. 59

1.2.3 Una breve ricostruzione del quadro legislativo d’oltralpe in materia di bilancio. 63

1.2.4 Dalla *Déc.* n.2012-653 DC del *Conseil constitutionnel* all’adozione della *loi organique* n.2012-1403 del 17 dicembre 2012. Un recepimento “*supposé*”..... 65

1.2.5 La portata generale della revisione costituzionale in Italia..... 69

1.2.6 Il nuovo vincolo nella Costituzione italiana e la *marginalité française* 73

III. La Costituzione composita nel quadro del multilevel constitutionalism. 78

1.3.1 Il costituzionalismo multilivello e l’integrazione europea..... 78

1.3.2 L'interdipendenza delle Costituzioni nazionali con quella sovranazionale: l'approccio del <i>multilevel constitutionalism</i>	81
1.3.3 Considerazioni sulle due esperienze costituzionali nel modello strutturale composito.....	83

CAPITOLO II.
IL CONTESTO COMUNICATIVO EURO-NAZIONALE
NELLA RETE GIUDIZIARIA EUROPEA

<i>I. L'armonizzazione giurisprudenziale tra Corti nazionali e giudici europei</i>	86
2.1.1 La funzione dialettica degli organi giudiziari nella prospettiva costituzionale multilivello.....	86
2.1.2 Il riconoscimento della primazia del diritto sovranazionale: il lento cammino comunitario della Corte costituzionale italiana e la giurisprudenza " <i>habilitatrice</i> " del <i>Conseil constitutionnel</i>	92
2.1.3 (segue): il ruolo delle giurisdizioni francesi, " <i>giudici di diritto comune</i> <i>del diritto comunitario</i> ".....	98
2.1.4 Le letture asimmetriche del rispetto dei valori fondamentali in ambedue le Costituzioni. Una necessaria ricostruzione in chiave comparata.....	101
2.1.5 (segue): la teoria dualista dei controlimiti, strumento teorico di garanzia dell'identità costituzionale italiana.	107
2.1.6 (segue): il <i>Conseil constitutionnel</i> ed il rispetto dell'identità costituzionale, come controlimite <i>souple</i>	111
2.1.7 Una primazia " <i>sauf si</i> ". Profili comparati.....	115
2.1.8 L'europeizzazione dei controlimiti come presupposto del dialogo giudiziario.	119
2.1.9 La prospettiva multilivello: primato del diritto europeo e tutela delle identità nazionali in chiave costituzionale nel contesto comunicativo euro-nazionale.	121
<i>II. L'integrazione multilivello in evoluzione</i>	126
2.2.1 La <i>revolution juridique</i> francese: l'introduzione della <i>QPC</i> ed i nuovi equilibri in tema di controllo di costituzionalità e convenzionalità.	126
2.2.2 Le implicazioni europee della guerra interna dei giudici, il caso <i>Melki et Abdeli</i>	130
2.2.3 (segue): un esempio paradigmatico di "dialogo tra giudici"	133
2.2.4 Il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra Corte di giustizia e giudici nazionali.....	136
2.2.5 Il caso della Corte costituzionale italiana nel giudizio in via principale ed in via incidentale.	139
2.2.6 La <i>Décision</i> n. 2013-314P QPC del <i>Conseil constitutionnel</i> nell'ambito di una " <i>pacification potentielle</i> " dei rapporti interordinamentali.....	143

2.2.7 Alcune valutazioni sulle esperienze analizzate nell'ambito della rete giudiziaria europea tra necessarie e reciproche attitudini cooperative.	147
--	-----

CAPITOLO III.

I PARLAMENTI NAZIONALI NEL MODELLO EUROPEO DI INTEGRAZIONE

<i>I. I Parlamenti nazionali nel quadro europeo del Costituzionalismo multilivello (“in azione”)</i>	152
3.1.1 Premessa	152
3.1.2 Dal Trattato di Maastricht all’iniziativa Barroso: il progressivo riconoscimento dei Parlamenti nazionali sulla scena europea. Cenni	154
3.1.3 Il Trattato di Lisbona, ovvero la definitiva integrazione dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo europeo.	158
3.1.4 <i>L’Early Warning Mechanism</i> : la procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà	161
3.1.5 La costruzione di un dialogo sussidiario dei Parlamenti nazionali nel nuovo meccanismo di allerta precoce	164
3.1.6 Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona come declinazione del Costituzionalismo multilivello “in azione”	167
 <i>II. L’adattamento strutturale e funzionale dei Parlamenti nazionali in Italia ed in Francia. Profili attuali e prospettive.</i>	 173
3.2.1 Le riforme costituzionali e le modifiche normative in Francia: il nuovo art. 88-6 e le modifiche ai regolamenti parlamentari.	173
3.2.2 La disciplina dettata dai regolamenti parlamentari in Italia.....	177
3.2.3 Il controllo della sussidiarietà e il dialogo politico in ambedue le esperienze nazionali.	179
3.2.4 ..e nella prassi applicativa euronazionale.....	185
3.2.5 Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella Costituzione composita dell’Unione europea. Spunti comparatistici in un contesto <i>de iure condendo</i>	187

CAPITOLO IV

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

4.1 Premessa: individuazione delle linee conclusive.	190
4.2 Profili sostanziali: alcune componenti del costituzionalismo multilivello.	192
4.3 Le Carte costituzionali quali elementi essenziali della struttura composita europea. Parallelismi ed asimmetrie nelle due esperienze nazionali.	195
4.4 Il necessario dialogo giudiziario nel processo in atto di convergenza	

interordinamentale.	200
4.5 “Caos calmo” tra le Corti: precisazioni conclusive sul ruolo delle Corti costituzionali nella rete giudiziaria europea.	202
4.6 Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella Costituzione composita dell’Unione europea. Criticità e prospettive nel quadro del costituzionalismo multilivello in azione.	204
<i>Bibliografia</i>	207

Introduzione. Oggetto, struttura e finalità della ricerca.

“Le chemin est long du projet à la chose”

Molière¹

Il percorso di integrazione nel quale i Paesi dell’Europa si trovano oramai da oltre cinquant’anni rappresenta uno dei più significativi processi di trasformazione storica che ha coinvolto i sistemi costituzionali ed istituzionali nazionali.

La progressiva evoluzione dell’integrazione europea ha vieppiù permeato le singole strutture ordinamentali, tanto da proiettare lo stesso concetto di Costituzione e di ordinamento statale in dimensioni del tutto nuove rispetto al costituzionalismo classico, che, secondo alcuni filoni dottrinali, ha acquisito un’ottica multilivello e policentrica.

In questa prospettiva, il presente lavoro di ricerca si propone di indagare il fenomeno dell’integrazione tra ordinamenti nazionali ed ordinamenti sovranazionali, soffermando l’attenzione sul processo di trasformazione che ha coinvolto i singoli assetti istituzionali. L’ampiezza di tale tema e la vastità delle categorie concettuali che vengono richiamate impongono alcune precisazioni quanto all’oggetto, all’approccio metodologico e agli obiettivi della trattazione.

Per ciò che concerne l’*oggetto*, sulle questioni generali inerenti l’incidenza del sistema europeo sugli ordinamenti costituzionali dei singoli Paesi membri non sono certo mancate nel corso del tempo numerose riflessioni che hanno affrontato tali problematiche prendendo in considerazione i diversi e molteplici aspetti in esse contenuti. Tuttavia, in questa sede, anche in ragione del coinvolgimento sempre più profondo del fenomeno integrativo quale si desume dal Trattato di Lisbona e dalle più recenti riforme, per comprendere ed approfondire i caratteri e la complessità dei differenti aspetti di siffatto peculiare fenomeno integrativo, si è scelto di collocare l’indagine all’interno della cornice del cosiddetto costituzionalismo multilivello.

¹ Molière, *Le Tartuffe*, Acte III, Scène 1, 1664.

Ciò principalmente in quanto tale concezione metodologica si è proposta di definire ed interpretare il sistema composito nel quale i diversi livelli di governo interagiscono reciprocamente e determinano un processo dinamico e continuo di frammentazione del potere. Non certo esente da sfide, questa prospettiva analitica si propone di evitare di accogliere una visione gerarchica dei rapporti tra gli ordinamenti, ritenuta insufficiente a descrivere la complessità della realtà giuridica attuale alla luce delle relazioni che intercorrono tra i diversi sistemi e dell'influenza che lo sviluppo dell'Unione europea ha vieppiù esercitato nei confronti delle Costituzioni degli Stati membri, in favore invece di una visione fondata sul riconoscimento di una unica struttura composita formata da una costante compenetrazione tra il livello nazionale e sovranazionale, grazie alla complementarità e collaborazione dei livelli costituzionali.

Le riflessioni sul costituzionalismo multilivello mantengono ancora oggi una certa utilità nell'interpretare il sistema nel quale i diversi sistemi di governo interagiscono tra loro in un processo dinamico e continuo di frammentazione del potere, sicché la sua attuazione richiede la concreta necessità di nuove forme di collaborazione tra i diversi ordinamenti per pervenire a decisioni su questioni particolarmente complesse, concernenti altresì la definizione di valori e la ponderazione di diversi e molteplici interessi all'interno di un rinnovato sistema istituzionale politico e di *governance* quale quello dell'Unione europea.

Tale approccio teorico costituisce il *fil rouge* che attraversa il presente lavoro e che, ponendosi quale lente prospettiva attraverso cui osservare il fenomeno di trasformazione che ha interessato i sistemi giuridici, collega tra loro le parti della trattazione ed approfondisce alcuni aspetti del peculiare fenomeno integrativo negli ordinamenti composti facenti parte di un - sempre più complesso - sistema multilivello. Complessità amplificata altresì dal quadro giuridico della struttura europea che anche alla luce della sua endemica dimensione dinamica necessita, rendendo anche più difficile, un effettivo coordinamento tra i livelli decisionali.

L'obiettivo è quello di rappresentare ed evidenziare, in un contesto composito, i processi dinamici che hanno riguardato e tuttora caratterizzano taluni aspetti dell'ordinamento costituzionale nella duplice dimensione sovranazionale ed infrastatale, onde tentare di delinearne l'orientamento evolutivo. Così, se da un lato, la visuale

multilivello può essere opportuna per la comprensione di siffatte trasformazioni attestanti l'esistenza di un innegabile processo di cambiamento dei parametri e degli assunti di una dimensione strettamente statualistica, per altro verso, tra le maggiori sfide che tale teoria presenta si rinviene sicuramente l'esigenza di una armonizzazione degli ordinamenti tra loro asimmetrici e differenti e di strumenti in grado di rinforzare la legittimazione democratica dell'Unione europea.

La prospettiva che si è deciso di accogliere involge altresì un'analisi di tipo comparatistico, attraverso la quale si approfondiranno le principali questioni, trattando in parallelo le tendenze ed i caratteri facenti parte di due esperienze nazionali, anche al fine di ricostruire, almeno su alcune questioni focali, i canali di comunicazione fra le culture costituzionali, e far emergere i punti di contatto ed i più significativi elementi di diversità tra i modelli accolti. Parimenti, anche alla luce delle considerazioni fin qui svolte, può comprendersi come la pervasività del processo di trasformazione e la crescita delle interdipendenze tra i sistemi possa essere maggiormente evidenziato adottando un angolo visuale che consenta di osservare la dimensione evolutiva del processo di integrazione sopranazionale in un'ottica di maggiore ampiezza.

In questo senso, accanto alla disamina dell'esperienza italiana, la scelta è ricaduta sull'ordinamento francese. I due Paesi che furono tra i sei Stati fondatori della prima Comunità europea del Carbone e dell'acciaio, e diedero così avvio al processo di costruzione europea, sul piano dell'organizzazione costituzionale interna sviluppatasi (almeno inizialmente) nell'atmosfera culturale e politico-costituzionale del secondo dopoguerra, presentano inevitabilmente "fisionomie costituzionali" differenti. Invero, nonostante le principali implicazioni di tali divergenze su cui sarà progressivamente posta l'attenzione, le problematiche, le questioni e gli effetti legati al processo integrativo europeo sono apparse tutto sommato simili, sì da essere interpretate quali indicatori significativi dei processi di scambio e comunicazione tra i modelli.

Per quanto attiene la *struttura*, lo studio si muoverà lungo tre principali direttrici, cui corrispondono le tre parti dell'elaborato, volte ad approfondire, come si diceva, alcuni tra gli aspetti più rilevanti del fenomeno in esame.

Sommariamente, il primo capitolo intende esaminare le dinamiche evolutive che hanno caratterizzato i rapporti tra le Carte costituzionali ed il processo di integrazione

europea, quali fondamentali indici rivelatori di un approccio multilivello e tali da attestare l'interdipendenza sempre più profonda tra il livello sovranazionale e quello nazionale.

In effetti, l'internazionalizzazione del diritto costituzionale ha condotto ad una trasformazione del ruolo e della forza normativa delle Costituzioni, le quali in questo nuovo scenario integrativo hanno vieppiù incorporato un valore aggiunto, divenendo parte integrante di un sistema più complesso e plurale, in una comune funzione fondativa dell'ordinamento composito.

Più precisamente, le clausole-valvola reciprocamente previste dalle Costituzioni nazionali (e dai Trattati istitutivi) hanno consentito lo sviluppo della struttura composita dell'Unione europea: secondo il predetto approccio metodologico, le Carte costituzionali dei Paesi membri dell'Unione europea non sono più solo le leggi fondamentali dei singoli assetti nazionali, ma sarebbero altresì divenute gli elementi fondanti ed essenziali del sistema costituzionale europeo multilivello.

Al fine di delineare tale processo di trasformazione e comprendere le tendenze ed i caratteri dei mutamenti in atto in ambedue gli ordinamenti costituzionali, si è ritenuto necessario uno sguardo retrospettivo che, attraverso un'analisi diacronica degli interventi normativi, dibattiti dottrinari e acquisizioni giurisprudenziali, evidenzi innanzitutto i primigeni effetti dell'europeizzazione sulle Carte costituzionali, successivamente esamini il loro progressivo adattamento formale e sostanziale, anche alla luce delle proprietà e caratteristiche intrinseche delle stesse e, da ultimo, volgendo lo sguardo a questioni di più stringente attualità, consideri le più recenti implicazioni della costruzione europea sugli assetti costituzionali a seguito dell'adeguamento alle più recenti misure adottate a livello sovranazionale.

Lo sviluppo delle interdipendenze e della complementarietà tra i differenti livelli quale pare emergere dalla disamina di entrambe le esperienze, pur con le rispettive peculiarità ordinamentali, non può avere certo come unico riferimento il testo delle Costituzioni statali poiché, secondo la prospettiva multilivello, è necessario che anche altri e differenti poteri interagiscano tra loro affinché sia approfondita e si realizzi quella (necessaria) compenetrazione tra la dimensione sovranazionale ed intrastatale.

Ciò conduce ad un ulteriore ordine di riflessioni, oggetto del capitolo secondo, che intende soffermare l'attenzione su un ulteriore tratto caratteristico del costituzionalismo multilivello. Così, accogliendo una prospettiva d'insieme che in continuità con la prima parte unisca i testi costituzionali ai Trattati, si analizzerà il contributo della Corte di giustizia e delle giurisdizioni supreme nazionali allo sviluppo del contesto comunicativo euro-nazionale, con l'obiettivo di valutarne l'apporto in termini di armonizzazione nel processo di integrazione interordinamentale.

Più precisamente, il processo in atto di convergenza operante in ordinamenti vieppiù integrati nell'ambito del sistema europeo giurisdizionale, lungi dall'essere costruito su basi gerarchiche, si fonda su una reciproca influenza "circolare" tra i livelli giurisdizionali.

Anche in questa prospettiva, il processo di integrazione sopranazionale ha prodotto l'effetto di mettere in comunicazione fra loro sistemi giuridici differenti in un quadro in cui devono coesistere diritti e culture giuridiche diverse, tali da richiedere sempre più l'attivazione di dinamiche di cooperazione e interazione dialogica.

A conforto di queste affermazioni e con l'obiettivo di evidenziare gli aspetti più significativi dell'ineluttabile processo di convergenza anche tra gli organi giudiziari europei e nazionali, dapprima si osserveranno a ritroso i "cammini comunitari" percorsi dalle giurisdizioni supreme in entrambi i Paesi, secondo una prospettiva dinamica tipica del contesto multilivello, che, accanto ai profili relativi al caso esaminato, si soffermi sull'evoluzione giurisprudenziale ponendo attenzione agli effetti prodotti in termini di interazione dialogica tra i vari livelli istituzionali.

In quest'ottica tale approccio condurrà ad accordare all'identità costituzionale e, più in generale, ai controlimiti che entrambe le giurisdizioni, pur con diversi accenti, hanno individuato, un ruolo non tanto "difensivo", quanto piuttosto di indirizzo dell'apparato istituzionale sovranazionale e volto a garantire il rispetto di quella pluralità dei valori insita nella struttura composita. Da ciò discendendo che lo sviluppo del processo di integrazione europea debba fondarsi anche sulla attivazione di forme di cooperazione tra i giudici costituzionali e la Corte europea. In tal senso, il metodo comparativo sarà utile per allargare l'orizzonte analitico e, pur evidenziando i parallelismi e le asimmetrie dei rispettivi sviluppi giurisprudenziali, attesterà con

maggior ampiezza, la convergenza tra le giurisprudenze nel quadro di un processo sempre più spinto di integrazione interordinamentale.

Proseguendo lungo la linea d'indagine delineata, poi, in siffatto scenario è alla funzione dialettica e di mutua collaborazione tra le istituzioni giudiziarie su cui la prospettiva metodologica multilivello pone l'accento, ritenendo che solo attraverso l'attuazione di un proficuo dialogo giudiziario sia possibile superare e prevenire i conflitti che, ad esempio in materia di tutela dei diritti fondamentali, possono sorgere. I diversi istituti atti a consentire uno scambio dialogico tra i giudici nazionali e le Corti dell'Unione europea previsti dall'ordinamento eurounitario sono così intesi per rispondere all'esigenza di armonizzazione all'interno del fitto intreccio tra le Carte e le Corti nazionali e sopranazionali.

Poiché tale obiettivo non può certo prescindere dall'apporto collaborativo giudiziario e da una spontanea attitudine alla cooperazione intergiudiziale, occorrerà, dunque, valutarne gli effetti attraverso il riferimento a taluni specifici *case studies* di particolare significatività.

L'indubbia rilevanza del ruolo delle Corti costituzionali ed europee, nonché il ripensamento degli istituti e dei concetti fondamentali del diritto pubblico in considerazione del processo di integrazione europea sembrano confermati anche dalla recente evoluzione giurisprudenziale che, in entrambi i Paesi, per la prima volta, grazie all'attivazione della pregiudiziale eurounitaria ha visto confluire più approfonditamente i diversi canali dialogici.

Infine, il terzo capitolo volge lo sguardo ad un fenomeno che procede di pari passo con l'evolversi del costituzionalismo multilivello: quello cioè del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel modello europeo di integrazione. Più precisamente, si muoverà dal punto di partenza secondo il quale la natura "composita" della Costituzione dell'Unione europea, sviluppatasi grazie ad autolimitazioni di ciascun ordinamento giuridico e di cui si intenderà dimostrarne l'esistenza, mostri, al contempo, seri problemi riconducibili ad una *disconnessione democratica* tra istituzioni sovranazionali e forme di controllo e di indirizzo operanti a livello nazionale. Anche per questi motivi, nel descrivere la complessità e l'intreccio dei rapporti tra le autorità statali e le Istituzioni dell'UE, il paradigma del *Multilevel constitutionalism* pone un nuovo accento

sull'esigenza di rinforzare la legittimazione democratica dell'Unione europea, sfruttando sino in fondo le risorse proprie della rappresentanza parlamentare, nel Parlamento europeo come nei Parlamenti nazionali.

In effetti, considerata secondo tale prospettiva, questa complessa architettura integrativa richiede una complementarietà e collaborazione dei diversi livelli costituzionali che rispetti anche l'equilibrio delle singole componenti e delle autonomie differenziate. Alla luce di alcune modifiche introdotte dal Trattato di riforma del 2009, si è prospettata una lettura costruttiva della progressiva evoluzione dell'integrazione europea, che delinea un cosiddetto "*costituzionalismo multilivello in azione*". In particolare, le nuove previsioni sembrano andare verso la direzione del rafforzamento dell'interdipendenza delle Costituzioni nazionali con quella sovranazionale e, più precisamente, esse svilupperebbero taluni significativi aspetti propri di tale approccio metodologico. Tra questi, la creazione di un sistema dell'Unione europea, istituzionale, politico e di *governance* che si evolva ponendo l'attenzione ad alcuni elementi quali la posizione centrale ed il ruolo dei cittadini, la trasparenza e la legittimazione democratica, il principio di sussidiarietà ed il ruolo dei Parlamenti nazionali. In altri termini, nell'ottica di una sempre più profonda costituzionalizzazione dell'Unione europea, il Trattato di Lisbona ha previsto alcuni interessanti strumenti volti all'approfondimento del contesto comunicativo - anche in senso orizzontale - nei confronti della struttura di *governance* reticolare e atti a rafforzare la dimensione partecipativa e la legittimazione democratica dell'Unione, sfruttando le risorse proprie della rappresentanza parlamentare.

Ebbene, in questo rinnovato contesto, si intende circoscrivere l'analisi alla valutazione del nuovo strumento di dialogo strutturato tra i diversi livelli governativi costituito dall'*Early Warning Mechanism*, il quale, in linea generale, consente ai Parlamenti nazionali di esprimere un parere motivato su una proposta normativa europea e partecipare attivamente ai processi decisionali sovranazionali, ponendo l'accento sul principio di sussidiarietà, quale tratto caratterizzante il costituzionalismo multilivello.

L'attenzione è accordata a tale meccanismo in quanto il formale riconoscimento costituzionale dei Parlamenti nazionali nell'ambito delle procedure decisionali dimostra come anche i legislativi stiano divenendo sempre più elementi costitutivi del sistema istituzionale multilivello europeo, con l'obiettivo di svilupparne la dimensione politica.

In questa prospettiva, dunque, la progressiva integrazione della struttura composita dell'Unione europea attraverso gli strumenti summenzionati presenta sempre più elementi di particolare complessità che delineano uno scenario in evoluzione e in fase di esplorazione, così da configurare un intreccio interordinamentale con inevitabili effetti *de iure condendo*. Anche per tali ragioni, ci si limiterà a tentare di analizzare il fenomeno da un punto di vista statale per comprendere come tale procedura sia stata percepita in maniera differente nei due ordinamenti con l'obiettivo ultimo di verificare se e in che misura le scelte compiute dai due Paesi possano effettivamente potenziare il processo di partecipazione parlamentare, nella sua funzione di elemento integrativo della struttura pluralistica europea.

CAPITOLO I.

LE CARTE COSTITUZIONALI VIS-À-VIS IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Sommario: *I. Una retrospettiva. La dimensione costituzionale del processo di integrazione europea.* 1.1.1 Premessa. Valenza costituzionale del rapporto tra diritto interno e norme esterne. 1.1.2 I fondamenti costituzionali. Gli artt. 10 e 11 della Costituzione italiana. 1.1.3 (segue): il Preambolo della *Constitution* del 1946 e le procedure previste dal Titolo VI della Costituzione della Quinta Repubblica. 1.1.4 L’anacronistico dibattito in tema di “limitazioni” di sovranità e “trasferimenti” di competenze in ambedue le Carte costituzionali. 1.1.5 La progressiva europeizzazione della Costituzione: due differenti approcci a confronto. la *Constitution souple...* 1.1.6 ...e l’interpretazione estensiva dell’art. 11 della Carta italiana. 1.1.7 Qualche (iniziale) considerazione d’insieme, ovvero le asimmetrie costituzionali tra integrazione e revisione. *II. Uno sguardo all’attualità. Le Carte costituzionali ed il nuovo rapporto con l’ordinamento unionale.* 1.2.1 In premessa. 1.2.2 La disciplina di bilancio alla luce dell’integrazione europea. Cenni. 1.2.3 Una breve ricostruzione del quadro legislativo d’oltralpe in materia di bilancio. 1.2.4 Dalla *Déc.* n.2012-653 DC del *Conseil constitutionnel* all’adozione della *loi organique* n.2012-1403 del 17 dicembre 2012. Un recepimento “*supposé*”. 1.2.5 La portata generale della revisione costituzionale in Italia. 1.2.6 Il nuovo vincolo nella Costituzione italiana e la *marginalité française*. *III. La Costituzione composita nell’ottica del “multilevel constitutionalism”.* 1.3.1 Il costituzionalismo multilivello e l’integrazione europea. 1.3.2 Il ruolo delle Costituzioni nazionali nel sistema europeo del costituzionalismo multilivello. 1.3.3 Considerazioni sulle due esperienze costituzionali nel modello strutturale composito.

PARTE I. UNA RETROSPETTIVA. LA DIMENSIONE COSTITUZIONALE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA.

1.1.1 PREMESSA. VALENZA COSTITUZIONALE DEL RAPPORTO TRA DIRITTO INTERNO E NORME ESTERNE.

Il processo di integrazione europea non solo costituisce uno dei fenomeni politici, giuridici e culturali che ha concorso a determinare i cambiamenti più significativi sugli assetti nazionali e sulle più generali categorie del diritto interno, ma la creazione e il progressivo sviluppo delle Comunità europee ha altresì apportato, come noto, rilevanti modifiche alle strutture tradizionali del diritto costituzionale, sottoponendo a forti tensioni le Costituzioni degli Stati membri².

² B.MATHIEU, *Constitution: rien ne bouge et tout change*, Paris, Lexthesno, 2013, p. 10.

La disciplina del rapporto tra diritto interno e norme esterne ha incontrovertibilmente una valenza costituzionale: è la Costituzione che, in primo luogo, esprime il vincolo tra il singolo Stato e la Comunità internazionale, costituendo il fondamento interno per l'applicazione delle norme internazionali. In questo senso, l'esecuzione del diritto europeo ha richiesto un allineamento alle disposizioni sovranazionali, comportando delle modifiche sulla ripartizione costituzionale delle competenze e dei poteri in seno agli Stati membri, tali da trasferire progressivamente funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali dagli organi statali a favore delle istituzioni comunitarie e determinando, pertanto, una significativa incidenza sulle norme di livello costituzionale. Sicché, le *règles européennes* sono penetrate negli ordinamenti dei singoli Stati membri, grazie alle aperture, ossia alle clausole predisposte dalle singole Carte costituzionali, le quali, di riflesso, in un senso materiale e formale hanno vieppiù accolto il processo di integrazione europea.

In un primo momento, le istanze internazionaliste legate alla partecipazione dei singoli Stati alle organizzazioni internazionali hanno indotto a vari livelli il potere costituente ad individuare le basi costituzionali dell'appartenenza dei singoli ordinamenti alla realtà sovranazionale.

Proprio dall'originalità della costruzione comunitaria rispetto a qualsivoglia organizzazione internazionale³ è poi discesa la necessità di prevedere disposizioni costituzionali *ad hoc*, volte a consentire la partecipazione degli Stati membri e la conseguente limitazione della sovranità nei confronti della Comunità europea. Di talché l'integrazione europea ha sollevato importanti questioni costituzionali ed istituzionali e condotto a profonde trasformazioni negli assetti degli Stati comunitari in particolare a partire, come meglio si vedrà in seguito, dalla ratifica del Trattato di Maastricht⁴.

I singoli ordinamenti nazionali hanno accolto differenti meccanismi e seguito diverse vie per rispondere agli imperativi dell'appartenenza alla comunità europea: la maggior parte degli Stati membri ha infatti ritenuto di dover distinguere le procedure di

³ S.CASSESE, "L'Unione europea come organizzazione pubblica composita", in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p.987 e ss.

⁴ J.-P. DEROSIER, *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne. Etude comparée: France, Allemagne et Italie*, LGDJ, Paris, 2015; O.GOHIN, "Construction européenne et Constitution française: l'apport de Michel Debré", in *RFDC*, n. 53, n.1, 2003, p.103-165.

ratifica dei Trattati europei in ragione delle conseguenze che discendono dall'appartenenza all'Unione europea e a tutela dei principi contenuti nelle Costituzioni nazionali, rilevando così l'inadeguatezza delle disposizioni originarie al processo di integrazione europea, si da procedere ad un costante aggiornamento della Carta costituzionale.

Inoltre, lo sviluppo del diritto costituzionale internazionale non si è limitato alla mera previsione di disposizioni disciplinanti i conflitti tra i due livelli normativi. La partecipazione degli Stati alle organizzazioni internazionali e sopranazionali ha infatti richiesto all'organo costituente di fissare le basi costituzionali dell'appartenenza del proprio ordinamento ad una realtà superstatale, unitamente alla necessità di individuare e adattare procedimenti interni in grado di disciplinare l'integrazione europea. In tal senso, le Carte costituzionali hanno vieppiù consentito il processo di costruzione europea, nonché l'esecuzione degli stessi accordi sovranazionali; sicché la Costituzione ha necessitato e tuttora richiede di essere adattata attraverso il ricorso al procedimento di revisione costituzionale ovvero per il tramite dell'attività ermeneutica del giudice interno.

Orbene, le soluzioni accolte e le tendenze dei singoli ordinamenti nazionali assumono un particolare rilievo soprattutto per quel che concerne la risoluzione delle antinomie tra le norme costituzionali e legislative ed il diritto sovranazionale. In particolare, tali scelte sono state condizionate da una pluralità di fattori, quali la previsione o l'assenza di specifiche disposizioni costituzionali, l'impianto monistico o dualistico dei costituenti e l'approccio accolto da parte delle giurisdizioni nazionali. Ancora, eterogeneo è il ruolo svolto dalle autorità nazionali incaricate di adattare il sistema costituzionale ed istituzionale al sistema sovranazionale.

Talune esperienze sono state caratterizzate, infatti, dalla centralità assegnata al potere costituente e all'autorità legislativa; inversamente, in altre esperienze l'attività pretoria del giudice ha esercitato un ruolo dirimente, tale da sostituirsi al potere di revisione costituzionale.

In quest'ottica, muovendo dall'incontrovertibile dato secondo cui le Costituzioni nazionali “*semblent subir des formes manifestes d'eupéanisation*”⁵, onde valutare

⁵ H.OBERDORF, “La séparation des pouvoirs”, in J.-B. AUBY (sous la dir. de), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, 2010, p.180. In questa senso, cfr, L.

l'incidenza dell'integrazione europea sulle Carte costituzionali nelle due esperienze considerate, si ritiene necessario prendere le mosse da una ricostruzione sui modelli adottati da ambedue gli Stati membri per adeguare le Costituzioni all'ordinamento sovranazionale.

Alla luce delle proprietà e caratteristiche intrinseche delle stesse, attraverso una analisi diacronica dei dibattiti dottrinari e delle acquisizioni giurisprudenziali, si tenterà di comprendere in che modo le due esperienze nazionali abbiano coniugato e giustificato la cessione di competenze ad una siffatta organizzazione sovranazionale con la descrizione tradizionale delle Carte costituzionali e quale sia stato il ruolo degli attori nazionali nelle relazioni dialogiche con le istituzioni europee.

In quest'ottica, inoltre, la portata delle *clausole europee* che in varia natura hanno avviato il processo di integrazione europea e che tuttora fanno evolvere le fondamenta dell'integrazione a livello nazionale conducono a riflettere sulle conseguenze, sull'originalità e differenziazione che il processo di europeizzazione del diritto costituzionale comporta all'interno delle singole esperienze nazionali nel prisma del pluralismo costituzionale europeo e alla luce del differente ruolo assegnato all'interno dei singoli ordinamenti allo strumento della revisione costituzionale.

Ora, con precipuo riferimento alle esperienze nazionali di cui si tratta, non solo i due Paesi furono tra i sei Stati fondatori della prima Comunità europea del Carbone e dell'acciaio, e diedero così avvio al processo di costruzione europea, ma sul piano dell'organizzazione costituzionale interna, grazie alla significativa attenzione all'evoluzione del costituzionalismo francese da parte della dottrina italiana, è possibile rinvenire taluni punti di contatto tra l'esperienza costituzionale francese del 1946 e quella italiana del 1948: anzitutto, quelli resi evidenti dalle date, entrambe promulgate al termine del secondo conflitto mondiale e caratterizzate “*des memes ideologies et de memes circonstances*”⁶.

BURGORGUE LARSEN, “Lumières et ombres de l'europeanisation sous le signe du projet de Constitution pour l'Europe”, in AA.VV., *L'Européanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003.

⁶ J.RIVERO, “Constitution italienne et Constitution française”, in E.CROSA, *La Constitution italienne du 1948*, Paris, A.Colin, 1950.

Testi chiave del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra, in un primo momento era infatti possibile rinvenire significativi fattori di comunicazione e di contatto tra le due Carte, sviluppatasi nell'atmosfera culturale e politico-costituzionale europea del secondo dopoguerra e nel contesto di avvio al processo di integrazione europea.

In particolare, in funzione di una chiara propensione pacifica tra le Nazioni e nel dar conto della piena comprensione della lezione della storia, i Costituenti francesi ed italiani introdussero analoghe clausole limitatrici della sovranità, volte a garantire ai due Paesi la partecipazione ad organizzazioni internazionali⁷.

Invero, se si volesse evidenziare il momento della divaricazione delle due esperienze nazionali prese in esame esso può essere riconducibile al noto mutamento storico-istituzionale francese e alla promulgazione della Costituzione della Quinta Repubblica, a seguito dei quali le due esperienze costituzionali cessarono in effetti di essere parallele⁸.

Circoscrivendo l'analisi alle aperture della dimensione della statualità al diritto sovranazionale può già essere sottolineato come l'apertura all'ordinamento internazionale in chiave monista della Costituzione della Quarta Repubblica sia stata in realtà fortemente mitigata con il passaggio alla Quinta Repubblica⁹.

⁷ Così, il comma 15 del Preambolo della Costituzione del 1946, richiamato dalla Costituzione del 1958, "*Con riserva di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie per l'organizzazione e la difesa della pace*"; l'art. 11 della Costituzione italiana dispone "*l'Italia (...), consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*".

⁸ AA.VV., *Deux constitutions, la Ve République et la République italienne: Parallèles et commentaires*, Ecole française de Rome, 1988. In tal senso, giova brevemente ricordare che per far fronte alla crisi algerina, fu richiamato il Generale De Gaulle, al quale fu altresì delegata la revisione della Costituzione della Quarta Repubblica. Il Governo francese fu quindi incaricato di redigere un *avant-projet* da sottoporre al vaglio del *Comité consultif constitutionnel*, composto da trentanove membri di cui ventisei parlamentari e tredici personalità elette dal Governo. Dopo il parere non vincolante di tale Comitato, il progetto superò il vaglio del Consiglio di Stato e fu definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 settembre 1958. A seguito della ratifica popolare, la Costituzione della Quinta Repubblica venne promulgata il 4 ottobre 1958.

⁹ Ci si riferisce al Titolo IV della Costituzione che disponeva all'art. 26 che: "*I Trattati diplomatici regolarmente ratificati e pubblicati hanno forza di legge anche nel caso in cui siano in contrasto con delle leggi francese, senza che vi sia bisogno, per assicurarne l'applicazione, di altre disposizioni legislative oltre a quelle che sono state necessarie per consentirne la ratifica*", all'art. 27 "*I trattati relativi all'organizzazione internazionale, i trattati di pace, di commercio, i trattati che impegnano le finanze dello Stato, quelli relativi allo status delle persone e al diritto di proprietà dei francesi all'estero, quelli che modificano le leggi interne francesi e quelli che*

Nel tentativo di riaffermare e proteggere l'indipendenza e la sovranità della Francia, come meglio si vedrà in seguito, il testo appare impregnato di un novello spirito fortemente nazionalista¹⁰. Infatti, la Costituzione della Quinta Repubblica, allontanandosi dalle scelte del Costituente del 1946, inserì un meccanismo di controllo preventivo tale per cui l'accordo internazionale giudicato non conforme alle disposizioni interne non potesse acquisire efficacia se non prima che l'autorità competente nazionale ne avesse giudicato la conformità. Affrancandosi così al modello tradizionale, taluni hanno parlato di un modello di mera reputazione monistica, ovvero di *dualisme tempéré*, nel quale sembra essere la sola Costituzione nazionale legittimata a determinare le regole.

Ciò posto, alle questioni prospettate è pertanto dedicata la prima parte del presente lavoro, che intende prendere le mosse da osservazioni di carattere generale riguardanti - sia pur sinteticamente - l'esegesi delle disposizioni costituzionali pertinenti ed i relativi problemi applicativi. In questo senso, si intenderà anche fare emergere i principali punti di contatto ed i più significativi elementi di diversità tra le disposizioni contenute nelle due Costituzioni e tra i modelli ivi accolti, onde ricostruire nel quadro delle due esperienze ed almeno su alcune questioni focali, i canali di comunicazione fra le culture costituzionali.

1.1.2 I FONDAMENTI COSTITUZIONALI. GLI ARTT. 10 E 11 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA.

Per ciò che concerne l'esperienza italiana, nel corso dei lavori prodromici all'elezione dell'Assemblea costituente affidati al Ministero per la Costituente, la I Sottocommissione fu incaricata di affrontare i temi relativi ai "*rapporti internazionali dello Stato nella futura Costituzione*", sulla base di una relazione presentata dai commissari Ago e Morelli.

I due eminenti giuristi nell'affrontare le questioni relative ai rapporti internazionalistici della futura Costituzione, posero l'attenzione principalmente sulla

comportano cessione, scambio o aumento di territorio non sono definitivi se non dopo essere stati ratificati per mezzo di una legge".

¹⁰ Cfr. F.LUCHAIRE, "Le Controle de la constitutionnalité des engagements internationaux et ses consequences relatives à la Communauté européenne", in *RTDE*, 1979, p.391, ove si descrive M.Debré quale "*strenuo difensore dell'indipendenza nazionale, voleva allontanare le tendenze sovranazionali dei sostenitori di una federazione europea*".

“politica di pace” cui doveva ispirarsi il nuovo assetto costituzionale, sul ruolo del Capo dello Stato, nonché sulle regole più generali relative all’adattamento dell’ordine nazionale al diritto internazionale¹¹.

Circa quest’ultima funzione, la relazione *Ago-Morelli* proponeva l’introduzione di un meccanismo di adattamento automatico sia per il diritto internazionale consuetudinario, che per il diritto convenzionale. Ciò con il precipuo fine di evitare che il Parlamento si pronunciasse due volte sul medesimo testo: in occasione dell’autorizzazione alla ratifica e al momento dell’introduzione del diritto internazionale per il tramite di una legge ordinaria, sì da poter comportare un mutamento d’avviso del Parlamento, in contrasto con l’obbligo di recepimento del Trattato¹².

Nel corso del dibattito in Assemblea costituente, tuttavia, la predetta relazione fu in realtà scarsamente utilizzata. Venne così introdotto per il tramite dell’art. 10 Cost., il meccanismo di recepimento automatico del solo diritto consuetudinario e l’art.11 consentiva le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che “assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni”¹³. Inoltre, fu assegnato al Capo dello Stato un ruolo centrale nei rapporti internazionali ex art. 87, 8° e 9° comma, unitamente alla procedura prevista dall’art. 80 Cost.

Così, ispirandosi (tacitamente) ad una dottrina dualista, la Costituzione italiana prevede per il tramite dell’art. 10, 1° comma che “l’ordinamento giuridico italiano si conforma alle regole del diritto internazionale generalmente riconosciute”.

In tal senso, in qualità di norma di produzione giuridica, tale disposizione ha inserito una procedura speciale di adattamento cosiddetto automatico al diritto internazionale generale, attraverso un rinvio formale dell’ordine interno alla fonte di

¹¹ A.CASSESE, “Il contributo degli internazionalisti ai lavori del ministero per la Costituente”, in *Rivista di diritto internazionale*, n.1-2, 1977, p. 49.

¹² Tra le altre proposte contenute nella predetta relazione da Ago-Morelli può ricordarsi l’introduzione del divieto di atti normativi o amministrativi contrari al diritto internazionale, che avrebbe conferito alla norma sovranazionale un rango superiore alla legge. Inoltre, fu proposto di introdurre il divieto di stipulare Trattati il cui contenuto contrastasse con obblighi internazionali assunti in precedenza e si era individuata una ripartizione delle competenze tra Parlamento ed esecutivo, in senso garantista, tale da riconoscere al Parlamento un ruolo centrale nella gestione dei rapporti internazionali con lo Stato.

¹³ A. CASSESE in *op.cit.* sul punto rilevava che l’arretramento dell’Assemblea costituente su alcuni punti della relazione Ago-Morelli sarebbe stata motivata sia dall’esigenza di riservare un più ampio margine di azione all’Esecutivo, sia da quella di non porre l’Italia in condizione di inferiorità rispetto agli altri Stati.

produzione dell'ordine internazionale¹⁴. In altri termini, il primo comma dell'art.10 avrebbe la funzione di trasformare, in qualità – appunto - di “trasformatore permanente”¹⁵, un contenuto normativo astratto, di per sé privo di valore nell'ordinamento interno, in una norma avente significato normativo in detto ordinamento. Circa l'identificazione delle “*norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*”, la dottrina prevalente¹⁶ e la giurisprudenza costituzionale¹⁷ hanno ritenuto che la disposizione si riferisse unicamente alle norme di diritto internazionale consuetudinario, ad esclusione quindi della normativa di carattere convenzionale.

E' oramai pacificamente riconosciuto, inoltre, che la normativa di adattamento al diritto internazionale generale abbia acquisito rango costituzionale, sì da allargare notevolmente la categoria delle norme costituzionali italiane sino all'intera sfera delle norme internazionali generali¹⁸. Pur tuttavia riconoscendo che da un'interpretazione sistematica dello stesso art. 10, c.1° discenda implicitamente una clausola di salvaguardia dei valori fondamentali che ispirano la Costituzione italiana¹⁹.

¹⁴ V. CRISAFULLI, L.PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, pp.59-63.

¹⁵ E' questa è l'espressione classicamente utilizzata dalla dottrina e dalla giurisprudenza e coniata da T.PERASSI, “La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale”, in *scritti giuridici*, Milano, 1958.

¹⁶ G. ZAGREBELSKY, *manuale di diritto Costituzionale. I. il sistema delle fonti*. Torino, Utet, 1988.; V. CRISAFULLI, L.PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, editoriale scientifica, 2010; A.CASSESE, *Diritto Internazionale I- I lineamenti*, Bologna 2003. Inoltre, la volontà di escludere i Trattati dal campo di applicazione dell'art. 10 sarebbe altresì desumibile dall'analisi dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, v. R. FALZONE, F.PALERMO, F.COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1954, p. 53. *Contra* si segnala un orientamento accolto da una dottrina minoritaria, fondato sull'esistenza nel corpo della normativa internazionale generale di una norma, comunemente definita *pacta sunt servanda*, la quale riconnette un valore giuridico obbligatorio alla stipulazione dei Trattati. In questo senso R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, 5 ed., Napoli, 1968, ripreso da A. D'ATENA, “Adattamento del diritto interno al diritto internazionale” in *Enc. Giur.*, Roma, 1988.

¹⁷ Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale, cfr. *ex plurimis*, sent. N.585/1967, 153/1987, 168/1994 e n. 146/1996, in cui la Consulta ha affermato che “*secondo una giurisprudenza costante, l'art.10, c. 1° (...), si riferisce unicamente alle norme internazionali generali e non alle norme dei Trattati*”.

¹⁸ R. BIFULCO, A.CELOTTO, M.OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Vol.I*, Milano, UTET, 2006, p.248.

¹⁹ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Ed. scientifica, Napoli, 2010, p. 321.

Com'è facile intuire, da questa interpretazione consegue che, in caso di contrasto tra una legge nazionale ed una norma di diritto internazionale si originerebbe un vizio di illegittimità costituzionale e l'attivazione della procedura del controllo di costituzionalità ex art. 134 Cost.

Diversamente, la Costituzione italiana non contiene alcuna disposizione volta a disciplinare l'inserimento dei Trattati nell'ordinamento interno. Donde l'interpretazione di parte della dottrina²⁰ nel senso che la conclusione di un Trattato internazionale non potesse comportare l'automatico inserimento dello stesso nell'ordinamento giuridico nazionale, ma, al contrario, appariva necessario prevedere un procedimento specifico per consentirne l'efficacia giuridica.

Così, una volta stipulato e ratificato il Trattato, affinché esso acquisisca rilevanza giuridica nell'ordinamento nazionale è necessario che intervenga il c.d. ordine di esecuzione. Tale atto è di solito dato con legge ordinaria di autorizzazione, ovvero sottoforma di decreto del potere esecutivo, qualora si ritenga che, riguardando l'accordo materie regolabili discrezionalmente dalla Pubblica Amministrazione, sia sufficiente dare alle norme pattizie il rango di norme amministrative, normalmente contenuto nella legge di autorizzazione approvata dal Parlamento.

Le leggi di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione di un Trattato godono, inoltre, di una posizione privilegiata rispetto alle altre leggi ordinarie poiché non possono essere oggetto del referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 della Costituzione. Infine, per quel che concerne il rango delle norme di diritto internazionale così introdotte nell'ordinamento nazionali, esse assumono la medesima posizione della fonte che ha dato loro esecuzione²¹.

Venendo ora alla disciplina relativa ai Trattati istitutivi della Comunità europea, essi sono stati recepiti nell'ordinamento italiano per il tramite di un ordine di esecuzione contenuto in una legge ordinaria²².

²⁰B. CONFORTI, *ibidem*.

²¹Così, la Corte costituzionale nella sentenza 73/2001.

²²Il Trattato di Parigi del 1951 è stato recepito attraverso la l. n.766 del 25 giugno 1952, il Trattato di Roma del 1957 per il tramite della legge n.1203 del 1957, il Trattato di Maastricht con l. n.454 del 1992, il Trattato di Amsterdam con l. 209 del 1998 e il Trattato di Lisbona con l.130/2008.

Tuttavia, a causa delle molteplici peculiarità che contraddistinguono l'Unione europea, rispetto ad ogni altra organizzazione internazionale, al momento della ratifica dei suddetti Trattati, si presentarono due questioni principali: da un lato, l'individuazione del fondamento costituzionale tale da legittimarne costituzionalmente il recepimento e, dall'altro, il riconoscimento della *primauté* delle fonti derivate sulle leggi nazionali, anche posteriori²³.

Per quel che concerne, invece, l'ancoraggio costituzionale, ai sensi dell'art.11 della Costituzione italiana "*l'Italia (...) consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*". Questa disposizione, ancorché non contenga un espresso riferimento alla comunità europea, fu sin dall'inizio considerata la previsione costituzionale attraverso la quale l'Italia consentiva alle limitazioni di sovranità e ai trasferimenti di competenze a favore delle istituzioni sovranazionali.

Nel corso della discussione svoltasi in Assemblea costituente fu sollevata la questione circa l'inserimento nell'art.11 di uno specifico riferimento alla Comunità europea. Tuttavia, l'orientamento che prevalse ritenne di escludere un siffatto formale richiamo testuale, onde evitare di pregiudicare i delicati equilibri internazionali dell'epoca, in particolare con gli Stati Uniti²⁴.

La mancanza di un riferimento testuale al fenomeno europeo non è comunque mai stata letta come una chiusura verso i progetti di integrazione che andavano evolvendosi²⁵, ma al contrario, la nota lettura estensiva dell'art.11 Cost., tradizionalmente ritenuto una "*finestra aperta sull'Europa*", ha assicurato una copertura costituzionale al processo di evoluzione delle Comunità europee.

²³ Su quest'ultimo aspetto, cfr. Capitolo II, par. 2.1.2.

²⁴ R. BIFULCO, A.CELOTTO, M.OLIVETTI (a cura di), *ibidem*, pag. 267, ove si sottolinea che in un primo momento l'On. Moro aveva sconsigliato un richiamo testuale alla comunità europea, ritenendo che il riferimento generale ad organizzazioni internazionali valesse a comprendere anche le istituzioni europee; anche il Presidente Ruini riteneva che occorresse inserire un più generale riferimento alle "organizzazioni internazionali", senza alcun preciso riferimento all'Europa.

²⁵ A.CASSESE, "Art.11", in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 568.

In occasione della ratifica dei Trattati di Parigi e di Roma vi fu un ampio dibattito sollevato da una parte della dottrina italiana teso a comprendere quale fosse la soluzione più adeguata per dare esecuzione ai Trattati internazionali, cioè se essi dovessero essere introdotti nell'ordinamento attraverso una legge ordinaria ovvero ricorrendo ad una revisione costituzionale. In quell'occasione, tuttavia, la maggioranza parlamentare decise di recepire i Trattati comunitari attraverso una legge ordinaria, contribuendo così a generare, come preconizzato da una parte della dottrina²⁶, le oramai note questioni relative all'interpretazione e all'applicazione di tali leggi e al difficile "cammino comunitario" del giudice costituzionale italiano.

E' evidente inoltre che dalle disposizioni costituzionali invocate non si può certo ricavare una disciplina precisa dei rapporti tra le norme comunitarie immediatamente efficaci e le norme interne, né dei rapporti tra i due livelli giurisdizionali.

Infatti, come si darà conto nel seguito della trattazione, nell'ordinamento italiano l'intera regolamentazione dell'efficacia delle norme comunitarie si è sviluppata in forma giurisprudenziale, grazie alle interpretazioni fornite dalla Corte europea, dalla Corte costituzionale e dai giudici comuni.

Infine, circa l'organizzazione individuata, si è altresì ritenuto che la Costituzione italiana si ispiri ad un "dualismo moderato", in virtù del quale da un lato la Carta costituzionale pone attenzione al diritto internazionale, ma dall'altro le norme internazionali non possono essere applicate nell'ordinamento nazionale, se non in forza di un procedura di "trasformazione" in norma interna²⁷.

1.1.3 (SEGUE): IL PREAMBOLO DELLA *CONSTITUTION* DEL 1946 E LE PROCEDURE PREVISTE DAL TITOLO VI DELLA COSTITUZIONE DELLA QUINTA REPUBBLICA.

Sebbene la Costituzione della Quinta Repubblica francese sia stata promulgata il 4 ottobre 1958, nel periodo quindi immediatamente successivo alla nascita della prima

²⁶ M.LUCIANI, "La Constitution italienne et les obstacles à l'integration européenne" in DUBOS O. (a cura di), *Les constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe: rapports presents lors du colloque tenu à Paris les 10 et 11 juin 1992*, Paris, la Documentation française, 1994.

²⁷ M.LUCIANI, "La Constitution italienne et les obstacles à l'integration européenne" in DUBOS O. (a cura di), *Les constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe: rapports presents lors du colloque tenu à Paris les 10 et 11 juin 1992*, Paris, la Documentation française, 1994.

Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e alla firma dei Trattati istitutivi della CEE e dell'EURATOM, un espresso riferimento alla costruzione europea e alla Comunità europea ha dovuto attendere le revisioni costituzionali del 1992, successive alla Ratifica del Trattato di Maastricht²⁸.

Dall'analisi dei *rapports* sull'*avant projet* della Carta costituzionale del 29 luglio 1958²⁹ si evince che il dibattito che accompagnò i lavori preparatori e la redazione del Titolo VI - *Traités et Accords internationaux* non fu oggetto di particolari approfondimenti, soprattutto a causa dei delicati tecnicismi che contraddistinguono le materie in oggetto³⁰, sicché in esso si disponeva laconicamente che le disposizioni del Titolo VI “*sont assez voisines de celles de la Constitution de 1946 sous réserve de quelques aménagements*”³¹.

Nel corso della redazione del nuovo testo costituzionale, il Governo decise altresì di far espresso rinvio al Preambolo della Costituzione del 1946, i cui *alinéas* 14 e 15 recitavano rispettivamente: “*La Repubblica francese, fedele alle sue tradizioni, si conforma alle regole del diritto pubblico internazionale. Essa non intraprenderà nessuna guerra in vista di conquiste, e non impiegherà mai le sue forze contro la libertà di alcun popolo*”; e “*Con riserva di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie per l'organizzazione e la difesa della pace*”.

Diversamente, alcune previsioni costituzionali che direttamente disciplinano le relazioni tra l'ordinamento interno e l'assetto internazionale furono oggetto di importanti trattative tra le differenti anime politiche del Governo e del *Comité consultif constitutionnel*.

²⁸ Com'è noto, e come meglio si vedrà più avanti, in Francia la ratifica del Trattato di Maastricht è passata attraverso un iter tortuoso in cui si sono succeduti tre interventi del *Conseil constitutionnel*: la decisione Maastricht I n 92-308 DC del 9 aprile 1992, indicava la necessità di modificare la Costituzione per poter procedere alla ratifica del Trattato, dec. Maastricht II, n.92-312, destinata a verificare se il Trattato non presentasse ulteriori elementi di contrasto con la Costituzione modificata con l. cost. n. 92-554 del 25 giugno 1992 e la decisione Maastricht III, n. 92-313 che aveva ad oggetto la legge referendaria di autorizzazione alla ratifica, conclusasi con una dichiarazione di incompetenza del *Conseil constitutionnel*. A seguito di tali revisioni costituzionali, è stato aggiunto il Titolo XVI-de l'Union européenne.

²⁹ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, la Documentation française*, vol. II, 1988 per la discussione davanti al Comité consultif constitutionnel e vol III per la discussione davanti all'Assemblée generale.

³⁰ L. FAVOREU, *La Constitution et son juge*, Ed. Economica, Paris, 2014, pag. 643.

³¹ L.FAVOREU, *ibidem*.

Prima di analizzare più approfonditamente le disposizioni costituzionali francesi volte a regolare i rapporti interordinamentali, può brevemente ricordarsi che la Costituzione del 1958 ha introdotto all'art.11 una procedura di particolare originalità³². Essa consente infatti al Presidente della Repubblica di sottoporre, su proposta del governo o su proposta congiunta delle due Assemblee, a referendum popolare ogni disegno di legge volto ad autorizzare la ratifica di un accordo internazionale, non contrario a Costituzione, che incida sul funzionamento delle istituzioni.

Inoltre, il Capo dello Stato, ai sensi dell'art. 53 Cost., è competente a negoziare e ratificare i Trattati internazionali ed è altresì titolare, ex art. 14 Cost., del potere di accreditamento e ricevimento degli ambasciatori e inviati straordinari degli Stati esteri. In tale disposizione si rinvengono influssi risalenti “*all'art. 31, c.2 della Costituzione del 1946, il quale a sua volta, si ispirava all'art. 3 della legge del 25 febbraio 1875*”³³.

Ciò premesso, procedendo nell'analisi del Titolo VI relativo ai Trattati e accordi internazionali, l'attenzione non può non essere posta sulle due disposizioni cardine in tema di relazioni tra ordinamento costituzionale e ordinamento sovranazionale, ossia gli artt. 54 e 55 Cost.

L'art. 55 dispone che “*I trattati o accordi regolarmente ratificati o approvati hanno, appena pubblicati, un'efficacia superiore a quella delle leggi, con la riserva, per ciascun accordo o trattato, della sua applicazione dall'altra parte contraente*”.

E' questa la disposizione di *ouverture constitutionnelle*, volta a regolare nell'ordinamento costituzionale francese i rapporti tra l'ordinamento giuridico interno e quello sovranazionale e, più precisamente, le condizioni generali attraverso le quali le norme di derivazione internazionale si inseriscono e si applicano nell'ordinamento nazionale.

Come si diceva, succedendo agli artt. 26 e 28 della Costituzione del 1946, che riconoscevano portata *obligatoire* dei trattati e accordi internazionali, l'art. 55 costituisce una diretta applicazione del comma 14 del preambolo della Costituzione della Quarta Repubblica.

³²L.TROTABAS, “L'attribution des compétences a caractere international dans la Constitution du 4 octobre 1958” in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, éditions A.Pedone, 1960, pag. 494 ss.

³³ L. TROTABAS, *ibidem*, p. 489.

Tuttavia, la previsione e l'inserimento dell'art. 55 fu al centro di una importante controversia: *Michel Debré* e la componente nazionalista del governo si opposero infatti sì strenuamente all'inserimento di una clausola che avrebbe assoggettato il Paese a decisioni e accordi sovranazionali³⁴, che l'iniziale progetto non prevedeva alcuna norma disciplinante il rango dei Trattati nell'ordinamento giuridico francese³⁵.

A questa posizione si contrapponeva la richiesta avanzata dal consulente del Ministero degli affari esteri *André Gros*, il quale in una lettera inviata al *Cabinet de Ministre* aveva demandato che fosse inserita la clausola di superiorità dei trattati rispetto alle leggi nazionali, senza la previsione di alcuna clausola di reciprocità³⁶. Di questo avviso anche il Professore *Luchaire*, il quale ritenendo che la nuova Costituzione dovesse innestarsi nell'ottica dell'apertura internazionalista cui si era ispirata la Carta costituzionale del 1946, stigmatizzava il disconoscimento del processo di integrazione europeo di *Debré*.

Nel testo finale della Costituzione fu raggiunto un accordo compromissorio grazie all'inserimento, nella seconda parte della disposizione, della cosiddetta clausola di reciprocità, fortemente voluta dal Guardasigilli francese, ai sensi della quale si riconosceva la superiorità dei trattati sulle fonti nazionali solo laddove fosse stata rispettata la *condizione di reciprocità*. La portata e la rilevanza della suddetta limitazione fu successivamente specificata dal giudice costituzionale³⁷.

Inoltre, con particolare riferimento alle convenzioni *humanitaire*, il *Conseil constitutionnel* ha statuito che “*la France puisse conclure des engagements*

³⁴ P. WACHSMANN, “L'article 55 de la Constitution de 1958 et les conventions internationales relatives aux droits de l'Homme” in *RDP*, 1998, n.4, p.1673.

³⁵ Nel corso della discussione sull'avant-projet Michel Debré si oppose all' “*inscription dans la Constitution le principe de la supériorité des conventions internationales sur les lois internes in Documents pour servir à l'histoire de l'elaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*”, la *Documentation française*, vol. I, 1987, p. 290.

³⁶ *Documents pour servir à l'histoire de l'elaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, la Documentation française*, vol. I, 1987, p. 287.

³⁷ Nella *Déc.* n. 80-126 DC del 30 dicembre 1980, il Conseil constitutionnel ha statuito che “*la regola di reciprocità enunciata dall'art. 55 configura una mera riserva alla base del principio secondo il quale i trattati o accordi regolarmente ratificati hanno un'efficacia superiore rispetto alle leggi; tale regola non si applica se non nel caso in cui esista un contrasto tra un testo di legge e la stipulazione di un Trattato; di conseguenza, l'art.55 non può opporsi ad una legge nazionale che abbia per obiettivo l'armonizzazione della legislazione nazionale con le disposizioni di un Trattato, anche qualora questo non sia applicato da tutte le parti*”

internationaux en vue de favoriser la paix et la sécurité du monde et d'assurer le respect des principes généraux du droit public, (...), la réserve de réciprocité mentionnée à l'art.55 n'a pas lieu de s'appliquer"³⁸.

Sebbene il Professore *Nguyen Quoc Dinh*, tra i primi commentatori della Costituzione francese, avesse rilevato che "*Il faut reconnaître que la première moitié de l'art. 55 est formulé avec une concision remarquable. Elle résume, à elle seule, toutes les solutions que les articles 26 et 28 de la Constitution de 1946 appliquaient aux deux problèmes distincts relatifs respectivement à l'introduction de la convention dans l'ordre interne et à l'autorité juridique qu'elle doit y recevoir*"³⁹, la portata dell'art. 55 ha lasciato aperto varie questioni.

Innanzitutto, pur sancendo il generale principio della superiorità dei trattati o accordi internazionali, l'articolo in questione non regola la relativa applicazione ed attuazione. Dal mero contenuto letterale della disposizione non può infatti desumersi se tale principio si applichi alle leggi nazionali tanto posteriori quanto anteriori l'entrata in vigore del trattato o dell'accordo, nonché alla Costituzione stessa. Inoltre, non è indicato l'organo competente ad effettuare il controllo di compatibilità tra la legge ed l'accordo internazionale, così come non sono chiarite le regole relative alle disposizioni del diritto derivato dell'Unione europea e agli atti unilaterali delle organizzazioni internazionali.

In questo senso, quindi, la disposizione ha ineluttabilmente conferito ai giudici nazionali un ampio margine di interpretazione, grazie al quale essi sono divenuti gli attori principali nella regolamentazione della disciplina dei rapporti tra l'ordinamento interno e il diritto sovranazionale⁴⁰.

Circa la tipologia di fonti di diritto internazionale cui si riferisce la disposizione, la dottrina e la giurisprudenza convengono nel ritenere che il diritto internazionale, il diritto dell'Unione europea, nonché il diritto convenzionale debbano essere inseriti nell'alveo di questa disposizione⁴¹.

³⁸ CC. Déc. n. 98-408 DC, del 22 gennaio 1999.

³⁹ N. QUOC DINH, "*La Constitution de 1958 et le droit international*", in *RDP*, 1969, p. 527.

⁴⁰ V. infra. Cap II, par. 2.1.2.

⁴¹ R.ABRAHAM, "*Les normes du droit communautaire et du droit international devant le juge administratif français*", in SFDI, *Droit international et droit communautaire. Perspectives actuelles*, Pedone, 2000, pag. 283.

In particolare, il *Conseil d'Etat* a seguito dell'importante *révirement* giurisprudenziale del 1989, successivamente confermato da altre decisioni⁴², anche nel rispetto dell'art. 2 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969, ha ritenuto che gli accordi internazionali per definirsi tali debbano essere conclusi tra soggetti di diritto internazionale. In questa prospettiva, pertanto, l'art. 55 è applicabile nei confronti delle differenti convenzioni negoziate nell'ambito dell'Unione europea, nonché agli accordi in forma semplificata.

Inoltre, anche gli atti unilaterali dell'Unione europea, quali i regolamenti, le direttive e le decisioni sono da considerarsi annoverati nell'accezione di accordo internazionale, come previsto dall'art. 55.

Conseguentemente, anche il giudice amministrativo e la *Cour de cassation* hanno aderito all'interpretazione del *Conseil constitutionnel*, secondo la quale i regolamenti europei sono “*la conséquence d'engagements internationaux souscrits par la France qui sont entrés dans le champ de l'article 55 de la Constitution*”⁴³.

In realtà, è l'art. 54 della Costituzione francese che costituisce il vero esempio paradigmatico del tentativo, almeno formale, di assegnare alla sola Costituzione francese un ruolo di primazia.

Prevedendo che “*Se il Consiglio Costituzionale, adito dal Presidente della Repubblica, dal Primo Ministro, dal Presidente dell'una o dell'altra assemblea o da sessanta deputati o sessanta senatori, ha dichiarato che un impegno internazionale comporta una clausola contraria alla Costituzione, l'autorizzazione a ratificare o ad approvare l'impegno internazionale in causa può intervenire solo dopo una revisione della Costituzione*”, tale disposizione ha introdotto un'ipotesi di controllo in via preventiva che il *Conseil constitutionnel* può essere chiamato a svolgere sugli atti o accordi internazionali⁴⁴.

⁴² Ex plurimis, CE, Ass. Faure, 19 avril 1991.

⁴³ CC, décision n. 77-90 DC, 30 dicembre 1977.

⁴⁴ La procedura di cui all'art. 54, definitivamente approvata il 21 agosto 1958, fu ispirata dalla Costituzione dei Paesi Bassi, la quale prevedeva che “*Lorsqu'un traité comporte modification de la Constitution, il ne peut être conclu avant que la Constitution n'ait été révisée dans les formes prévues à l'article...*”.

Più precisamente, i soggetti indicati dalla norma⁴⁵ possono richiedere al *Conseil* un controllo di conformità dell'atto sovranazionale prima della ratifica del Trattato e in particolare, nel momento anteriore all'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica, ovvero nella fase dell'approvazione per ciò che concerne l'accordo, ma solo successivamente alla firma del trattato o accordo stesso.

Pertanto, spetta al giudice costituzionale esercitare “*son controle sur le point de savoir si l'autorisation de ratifier le traité doit être ou non précédée, dans l'ordre juridique national, d'une révision de la Constitution*”⁴⁶, rendendo necessario, se del caso, una modifica della Costituzione, prodromica alla ratifica del Trattato.

Per quel che concerne l'oggetto del controllo affidato al *Conseil constitutionnel*, esso sembrerebbe circoscritto ad un vaglio sulla conformità tra la Costituzione e gli accordi internazionali (*engagements international*), ossia “*Tout acte international dont l'autorisation ou l'approbation est subordonnée à une autorisation législative*”, onde evitare qualsivoglia forma di controllo sulla regolarità della procedura di conclusione degli accordi.

Tale lettura sembrerebbe avallata dalla volontà principale dei Costituenti: inserire un controllo preventivo con la precipua finalità di ostacolare eventuali accordi internazionali non conformi alla Costituzione⁴⁷, nel rispetto del parametro del *bloc de constitutionnalité* enucleato per il controllo di costituzionalità ex art. 61 Cost.

Occorre sin da ora ricordare che gli atti derivati dell'Unione europea non possono formare oggetto del suddetto vaglio.

Mentre, come noto, *nulla quaestio* circa i regolamenti europei, in quanto fonte direttamente applicabile per forza propria negli ordinamenti nazionali, differente trattamento viene riservato al controllo sulle leggi di trasposizione - di *habilitation* -, anche delle direttive⁴⁸. Brevemente, tali disposizioni interne potranno formare oggetto del controllo previsto dall'art. 61, c. 2, il quale prevede che “*le leggi possono essere deferite*

⁴⁵ Inizialmente l'art. 54 escludeva il ricorso delle minoranze parlamentari. Tale diritto di *saisine* fu riconosciuto in un primo momento dal giudice costituzionale nella *Décision* del *Conseil constitutionnel* n.76-71 DC del 30 dicembre 1976, poi direttamente dalla Costituzione grazie alla revisione costituzionale n.92-554 del 1992.

⁴⁶ CC. Déc. N. 92-312 DC del 2 settembre 1992.

⁴⁷ L. FAVOREU, *La Constitution et son juge*, Ed. Economica, Paris, 2014, pag. 619.

⁴⁸ Sul controllo di costituzionalità esercitato dal *Conseil constitutionnel* sulle leggi di trasposizione delle direttive, al Capitolo successivo, ed in particolare al paragrafo 2.1.6.

al Consiglio costituzionale, prima della loro promulgazione, dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente dell'Assemblea nazionale, dal Presidente del Senato, da sessanta deputati o da sessanta senatori". “.. il Consiglio costituzionale deve deliberare entro il termine di un mese. Tuttavia, su richiesta del Governo il termine può essere ridotto a otto giorni”.

A differenza quindi del meccanismo di controllo inserito dall'art. 55, questa procedura, unitamente al *chapitre 2* dell'ordinanza del 7 novembre 1958 relativa alla legge organica sul *Conseil constitutionnel* regola il controllo di costituzionalità delle leggi e dei regolamenti delle assemblee parlamentari, nell'ordinamento giuridico francese⁴⁹ e, più precisamente per ciò che rileva nella presente sede, il sindacato di costituzionalità sulle leggi nazionali di *habilitation*⁵⁰.

Come si diceva, tradizionalmente la dottrina francese ha rinvenuto nell'art.55 il fondamento del carattere monista dell'ordinamento francese, tale da consacrare l'introduzione automatica dei trattati e degli accordi nell'ordinamento nazionale⁵¹.

In realtà l'analisi di questa norma, come si è visto, non può prescindere dalla lettura della stessa in combinato disposto con il meccanismo di controllo preventivo appena analizzato, attivabile dinnanzi al Giudice costituzionale.

⁴⁹ Com'è noto, a seguito dell'introduzione della *Question prioritaire de constitutionnalité* con legge costituzionale n.2008-724 del 23 luglio 2008, al controllo di costituzionalità in astratto e *a priori* si affianca oggi un controllo in concreto e *a posteriori*. Sulle conseguenze dell'introduzione di tale forma di controllo in relazione al controllo di convenzionalità, si rimanda al cap. II, par. 2.2.1.

⁵⁰ Può altresì ricordarsi che benché parte della dottrina non avesse riconosciuto a tali norme di recepimento il carattere di legge, sottolineando che “..l'acte voté par le Parlement et qui habilite le President de la République à ratifier un traité n'a d'une loi que le nom..”, e ponendo l'accento sulle differenze formali che intercorrono tra una *loi ordinaire* e una *loi d'habilitation*, il *Conseil constitutionnel* ha comunque ammesso che una legge d'*habilitation* possa formare oggetto di scrutinio ex art. 61, c.2. Nella pronuncia del 30 dicembre 1976, inoltre, affermando che “*toute modification des traités relatifs aux communautés européennes est susceptible de donner lieu à une application tant des articles figurant au titre VI que de l'article 61 de la Constitution*”, ha implicitamente sancito la propria competenza a giudicare una legge di autorizzazione alla ratifica o di approvazione degli accordi internazionali.

⁵¹ In questo senso, M. PACTET e N.QUOCK DINH affermavano rispettivamente che “l'art.55 individua una dichiarazione di principio tale da affermare incontrovertibilmente la superiorità del diritto internazionale su tutte le norme interne, compresa la Costituzione” e “l'art. 55 e il preambolo della Costituzione del 1946 sono i due principi che si completano per promuovere l'unica soluzione compatibile con l'evoluzione del mondo contemporaneo: la supremazia del diritto internazionale” “Le Conseil constitutionnel français et les règles du droit public international, in *RGDIP*, 1976, p.1002.

Infatti, la possibilità di un controllo giurisdizionale degli accordi internazionali è un'importante novità prevista dalla Costituzione del 1958 che ha indotto qualcuno a ritenere che si fosse passati da un “*ralliement inconditionnel*” al sistema monista sancito nella Costituzione del 1946 ad un “*ralliement conditionnel*” nella Costituzione della V Repubblica⁵².

L'inserimento di una siffatta forma di controllo preventivo dimostrerebbe la reticenza all'integrazione europea da parte del Governo. Sebbene, infatti, la Costituzione avesse sancito una superiorità dei trattati o accordi internazionali rispetto alle leggi interne, il controllo previsto dalla suddetta procedura era finalizzato alla tutela della Costituzione da accordi internazionali eventualmente incostituzionali, a garanzia del principio di sovranità contro ogni “forma di organizzazione federale sovranazionale”⁵³. Così, da un lato i costituenti francesi implicitamente ammettevano talune limitazioni di sovranità, attraverso un espresso rinvio nel Preambolo della nuova Costituzione al comma 14 del Preambolo della Costituzione della Quarta Repubblica, il cui contenuto, lungi dal circoscriversi ad una portata meramente dichiarativa, comportava il rispetto del diritto internazionale da parte della Repubblica e delle sue istituzioni. D'altro canto, la natura e la funzione dell'art. 54 *Const.*, ben evidenzia la volontà insita nel costituente del 1958 di limitare ulteriori cessioni di sovranità e procedere alla ratifica dei Trattati internazionali.

Il *Conseil constitutionnel* è, sino ad oggi, intervenuto otto volte nell'ambito della procedura sancita dall'art. 54⁵⁴ richiedendo il conseguente intervento di revisione da parte del legislatore costituzionale.

⁵² N. QUOC DIHN, “La Constitution du 1958 et le droit international” in *RDP*, 1959, p.549.

⁵³ In tal senso, v. A. COCATRE-ZILGIEN, “La Constitution du 1958, le droit international, les relations exterieures et la politique étrangère”, in *AFDI*, 1958. *Contra* ROUSSEAU, “La Constitution du 1958 et le traités internationaux”, in *Mélanges Basdevant*, Paris, Pédone, 1960, pagg. 468-469; NGUYEN QUOC DINH, “le *Conseil constitutionnel* et les règles de droit public international”, in *RGDIP*, 1976, p.1003, i quali hanno posto l'accento sul dirimente ruolo affidato al Giudice costituzionale, che attivando il controllo previsto dall'art.54, garantisce la ratifica degli accordi internazionali, sì da rinforzare le istituzioni della Comunità europea. Ciò sarebbe inoltre corroborato dagli esiti delle prime pronunce del *Conseil* adito ex art. 54: nelle *décisions* del 1970 e del 1976, l'organo costituzionale francese viene adito per addivenire ad un chiarimento, onde “eliminare le infinite controversie tra il potere legislativo ed il potere esecutivo in tema di compatibilità ed incompatibilità tra un *projet* di Trattato o accordo e la Costituzione”⁵³.

⁵⁴ Nel dettaglio: *Déc.* n. 70-39 DC, 19 giugno 1970, con la quale, su ricorso del Primo ministro, è stata dichiarata la conformità del Trattato europeo; *Déc.* n. 76-71 DC, 30 dicembre 1976, su

Ebbene, in questo senso, alcuni autori si sono posti in aperto contrasto con la tradizionale interpretazione degli artt. 54 e 55, ai sensi della quale si riteneva che, in linea con le disposizioni della Quarta Repubblica, la Costituzione del 1958 avesse inteso informare i rapporti tra i due livelli ordinamentali in chiave monista⁵⁵. In questa chiave di lettura, il costituente francese, attraverso la previsione di un siffatto preventivo meccanismo di controllo, avrebbe inteso affrancarsi al modello tradizionale, delineando così un sistema di mera “reputazione monista”⁵⁶.

Si è pertanto riconosciuto una forma di “dualismo temperato”, in cui è la sola Costituzione che può consentire l’ingresso del diritto di derivazione sovranazionale nell’ordinamento interno: “*il diritto internazionale entra a far parte integrante del diritto interno in virtù di una disposizione costituzionale di diritto interno*”⁵⁷.

Come affermato da *Ronny Abraham*, “*Nell’ordine giuridico interno francese, tout procède de la Constitution. Tutte le autorità pubbliche, siano esse legislative, amministrative o giurisdizionali acquisiscono le loro competenze, direttamente o indirettamente dalla sola Costituzione*”⁵⁸. Da ciò consegue che i trattati internazionali siano applicabili nell’ordinamento interno solo poiché è la sola Costituzione - e non il diritto internazionale - a consentirlo.

ricorso del Presidente della Repubblica il *Conseil* è pervenuto ad una dichiarazione di conformità circa la procedura sull’Assemblea nazionale; *Déc.* n. 85-188 DC maggio 1985, in tema di abolizione della pena di morte; *Déc.* n. 92-308 DC del 9 aprile 1992 e n. 92-312 DC del 2 settembre 1992, che hanno portato rispettivamente alla modifica degli articoli 2, 54 e 74 della Costituzione e all’aggiunta degli artt. 88-1 a 88-4; la *Déc.* n. 97-394 DC del 31 dicembre 1997, su ricorso congiunto del Primo ministro e del presidente della Repubblica, che ha modificato gli artt. 88-2 e 88-4; la *Déc.* n.98-408 DC del 22 gennaio 1999, che ha aggiunto l’art. 53-2 sulla Corte penale internazionale; *Déc.* n.99-412 DC del 15 giugno 1999.

⁵⁵ Così, M. FAVOREU aveva ritenuto la procedura di cui all’art. 54 “una procedura di costituzionalità degli accordi internazionali, assimilabile al controllo di costituzionalità delle leggi”, in *AFDI*, 1977, p.102. M.DUBOUIS aveva inoltre chiarito che “.. la procedura prevista dall’art. 54 (..) dimostra la volontà del costituente di posizionare la Costituzione al di sopra dei Trattati” in “l’arret Nicolo et l’integration de la règle internationale et communautaire dans l’ordre juridique français”, *RFDA*, 1989, p.1006. M.BLUMANN che considerava l’art. 54 come la “ .. consacrazione del principio di primazia della Costituzione sul diritto internazionale” in “L’art. 54 de la Constitution et le controle de constitutionnalité des traités en France”, p. 567.

⁵⁶ D. ALLAND, “Consécration d’un paradoxe: primauté du droit interne sur le droit international”, in *RFDA*, n°6, 1998.

⁵⁷ J. DONNEDIEU DE VABRES, “*La Constitution de 1946 et le droit international*” in *chron.*, 1946, p.5

⁵⁸ R.ABRAHAM, *Droit international, droit communautaire et droit français*, Hachette supérieure, Paris, 1989, p. 74.

Tale posizione sarebbe altresì confermata dall'introduzione del Titolo XV e più in particolare, dell'art.88-1, con il quale si è proceduto alla costituzionalizzazione del diritto comunitario⁵⁹.

Inoltre, lo stesso *Conseil constitutionnel* ha affermato che “*le constituant a (...)consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international*”, pur tuttavia ribadendo il rango della Costituzione francese “*au sommet de l'ordre juridique interne*”⁶⁰.

Con specifico riferimento alla giurisprudenza oltreché costituzionale, anche amministrativa e ordinaria⁶¹ si è rilevato come l'ordinamento giuridico francese sembrerebbe essersi allontanato da una visione monista, proclamato dal comma 14 del Preambolo della Costituzione, riconoscendo la primazia della Costituzione⁶²: per il tramite dell'art. 54 avrebbe inteso proteggersi dall'intrusione del diritto europeo, invocando la Costituzione quale norma primaria; a ciò si aggiunga che i giudici hanno riconosciuto la superiorità dei Trattati ammessa dall'art. 55 sulla sola legge e non anche sulla Costituzione.

1.1.4 L'ANACRONISTICO DIBATTITO IN TEMA DI “LIMITAZIONI” DI SOVRANITÀ E “TRASFERIMENTI” DI COMPETENZE IN AMBEDUE LE CARTE COSTITUZIONALI.

Esaminate le disposizioni principali la cui disciplina ha portato ad una caratterizzazione di diritto costituzionale dell'ordinamento europeo, resta da osservare che il processo di integrazione comunitario ha presentato alcuni marcati elementi di ambiguità e di contraddizione.

⁵⁹ In questo senso, si veda F. POIRAT, “commentaire de C.C., 10 giugno 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique”, in *RGDIP* 2004, p.1060-1061.

⁶⁰ C.C. 9 aprile 1992 déc. Maastricht I, Considérants nn. 11 e 13.

⁶¹ Ci si intende qui riferire all'orientamento del Consiglio costituzionale inaugurato con la sentenza IVG, con la quale il *Conseil constitutionnel* esclude che l'art.55 possa assurgere a parametro costituzionale, bensì esso si limita a predisporre una “regola di conflitto” per il solo al giudice nazionale. Inoltre, anche i giudici ordinari e amministrativi hanno a lungo (si pensi alla *décision Pauline Frasse, Cour de Cass.* 2 giugno 2000, la *décision Sarran, Levacher et autres, Conseil d'Etat*, 1998, *Syndicat Nationale de l'industrie pharmaceutique, Conseil d'Etat* 2001, *Mlle Deprez et Baillard, Conseil d'Etat*, 2005) escluso che il primato del diritto internazionale pattizio potesse dispiegare i propri effetti su disposizioni di rango costituzionale.

⁶² E.PICARD, *ibidem*, pag. 86, in quest'ottica l'A. si riferisce ad un “*monismo d'antan*”.

Come si è visto, entrambe le Carte costituzionali sulla scorta di una analoga scelta operata dai rispettivi costituenti, avevano acconsentito a “*limitations de souveraineté nécessaires à l’organisation et à la défense de la paix*” e “*limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni*”.

L’enunciato testuale di ambedue le Costituzioni ha tuttavia presentato taluni elementi di ambiguità ed imprecisione. Non era infatti chiarita la portata e l’oggetto delle limitazioni di sovranità in esso menzionate, né la portata precettiva delle proposizioni.

Ne è conseguito che mentre la Corte di giustizia nella sentenza 14/1964⁶³ non pareva distinguere tra limitazioni di competenze e trasferimento di sovranità, riferendosi alle “*limitazione di competenze o un trasferimento di attribuzioni degli Stati*” attraverso cui gli Stati hanno “*limitato i diritti sovrani*”, i giudici costituzionali nazionali, almeno in un primo momento, hanno accolto una divergente interpretazione.

In primo luogo è interessante notare l’iniziale posizione del *Conseil constitutionnel*. Contrariamente ai giudici italiani che interpretarono il Trattato sulla base di quanto disciplinato dalla Costituzione, i giudici di *Rue de Montpensier* si spinsero oltre rispetto al contenuto del Preambolo. In linea con la centralità tradizionalmente assegnata dall’ordinamento francese alla sovranità nazionale⁶⁴, il *Conseil* ha adottato una lettura diversa introducendo un generale divieto di trasferimento di parte della sovranità.

Più precisamente, nella *Décision* n. 71-76 del 30 dicembre 1976⁶⁵, il *Conseil* distinse tra le “*limitazioni di sovranità*” previste dal Preambolo e quindi ammesse dalla Costituzione ed “*i trasferimenti di sovranità*”, invece, dalla stessa proibiti⁶⁶.

Nel *Considerant 13* infatti si disponeva che “anche se il preambolo della Costituzione del 1946, richiamato dalla Costituzione del 1958 prevede che, con riserva di reciprocità, la Francia *consente alle limitazioni di sovranità necessarie* all’organizzazione

⁶³ Corte giust. Sent. 15-7-1964, c. 6/64, Costa c. Enel, in *Racc.*, 1129 e ss.

⁶⁴ Si veda, R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l’Etat*, Sirey, 1920, tome I, p.73.

⁶⁵ Si ricordi che, in questa pronuncia, il *Conseil constitutionnel* era chiamato a giudicare sulla conformità alla Costituzione della *Décision* del Consiglio delle Comunità europee del 20 settembre 1976, relativa all’elezione dell’Assemblea parlamentare a suffragio universale diretto.

⁶⁶ Brevemente, può ricordarsi che in tale decisione il giudice costituzionale ammette solamente la possibilità di limitare la sovranità attraverso l’esercizio di talune competenze, che tuttavia non intaccano l’essenza della sovranità. Al contrario, attraverso il trasferimento di competenze si incide direttamente sulla sovranità pervenendo ad una distribuzione tra gli organi sovrani. (*Cons.* 4 Déc. 71-76 del 20 dicembre 1976).

e alla difesa della pace *nessuna disposizione di natura costituzionale autorizza dei trasferimenti di tutta o di parte della sovranità nazionale a qualsivoglia organizzazione internazionale*".

Chiara espressione di una reticenza nei confronti del progressivo sviluppo dell'integrazione europea e nella previsione di un trasferimento di sovranità⁶⁷ (in aperto in contrasto con la posizione espressa da *Robert Schuman*⁶⁸ e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia stessa), la labile e anfibologica distinzione tra "limitazioni" e "trasferimenti" di sovranità enucleata dal *Conseil* ha ampiamente influenzato il successivo dibattito dottrinale. Inoltre, definendo la Comunità europea una semplice "organizzazione internazionale", il *Conseil* pare non considerare l'istituzione di una struttura sopranazionale e quasi federale, nonché "la *theorie de la construction européenne, des glissements progressifs vers des institutions de type supranational puis fédéral*"⁶⁹.

Ora, pur a non procedere all'analisi della suddetta (e oramai anacronistica) giurisprudenza⁷⁰, ciò su cui preme maggiormente porre l'attenzione è che da tale pronuncia in realtà altro non è conseguito se non un acceso dibattito dottrinale limitato alla mera individuazione degli inintelligibili confini esistenti tra le "limitazioni di sovranità autorizzate" ed "i trasferimenti di sovranità vietati"⁷¹.

⁶⁷ Ad esempio M.Debré, nel 1951 e nel 1958 sottolineava l'incostituzionalità dei Trattati che mettevano in causa la sovranità nazionale, in violazione della Costituzione. Anche negli anni '90, poi, numerose voci politiche si levavano in difesa della sovranità nazionale contro le "derive sovranazionali": cfr. A.LAJONIE, sul trattato di Maastricht "bradant l'interet national, mettant la France sous tutelle, la France asservie", A.BOUQUET, sul Trattato di Schengen, "Après Maastricht une nouvelle dérive dangereuse vers la supranationalité".

⁶⁸ Davanti all'Assemblea generale dell'ONU il 10-11-1952 Robert Schumann dichiarò che "La France, comme le lui permet la Constitution, accepte pour elle meme sous la seule condition de reciprocité l'idée d'un transfert et d'un partage de souveraineté librement consentis au profit d'organismes internationaux".

⁶⁹ L.FAVOREU, "Quelques perspectives de l'integration européenne après la decision du Conseil constitutionnel des 29-30 décembre 1976" in "Revue de droit perspectif", 1977, n3, pag. 80.

⁷⁰ Giova tuttavia ricordare che nel caso *de quo*, il *Conseil* inferisce nel ritenere che la previsione dell'elezione a suffragio universale "non può comportare né una sovranità né creare delle istituzioni incompatibili con il rispetto della sovranità nazionale; né tantomeno può minacciare i poteri e le attribuzioni delle istituzioni della Repubblica e del Parlamento".

⁷¹ Così, *ex plurimis*, F.LUCHAIRE rileva il carattere "maladroite e discutibile" di questa interpretazione, sottolineando il difficile limite tra la definizione di limitazioni consentite e trasferimenti vietati, in *RFDC* n.6, 1991. J. BOULOUIS definisce la "limitazione dei trasferimenti", rilevando una differenza di grado e non di natura: la limitazione concerne

Tale *cleavage* fu definitivamente superato agli inizi degli anni novanta⁷², quando con la decisione n. 92-308 DC del 9 aprile 1992, *Maastricht I* il Consiglio costituzionale abbandonò definitivamente la anzidetta dicotomia, in luogo della sola possibilità di “*trasferire delle competenze*”, tali da non minacciare le “*condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale*”.

In definitiva, allineandosi alla terminologia invalsa in ambito comunitario, l’integrazione non è tanto una questione di titolarità della sovranità, quanto di modalità di esercizio della stessa e, come sottolineato da L. Favoreu, il *Conseil* “*..a préféré le baptiser autrement afin d’éviter le mauvais effet qui aura produit sur telle constatation*”⁷³.

Tale posizione fu altresì confermata nella decisione relativa alla conformità a Costituzione del Trattato di Amsterdam, nella quale espressamente si fece riferimento alla violazione delle condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale⁷⁴.

Come più approfonditamente si vedrà, con l’approvazione del Trattato di Maastricht e a seguito dell’introduzione del nuovo articolo 88-2 della Costituzione, ciò che viene definitivamente consentito è il solo trasferimento di competenze.

A seguito di questo *révirement* giurisprudenziale, il trasferimento di sovranità fu pertanto vietato in quanto la *souverainete* può essere solo limitata: sono dunque “*le condizioni essenziali di esercizio della sovranità*” che non possono essere minacciate dal trasferimento di competenza all’organizzazione sovranazionale.

Per quanto attiene l’esperienza italiana, la Corte costituzionale nel suo “cammino comunitario” ha vieppiù individuato nell’art. 11 il fondamento atto a consentire le limitazioni di sovranità necessarie alla creazione di un ordinamento, senza ritenere necessaria una revisione costituzionale preventiva ad ogni ratifica; l’eventuale ricorso

l’esercizio di certe competenze legate alla sovranità, mentre il trasferimento altera il titolo stesso della sovranità, P.GAIA, in *RFDC*, n.8, 1991 ritiene che il trasferimento comporti “*un’integrale attribuzione, senza alcuna restrizione ad un’autorità istituzione, mentre vi è una semplice limitazione laddove si verifica una delegazione parziale e condizionata*”.

⁷² A.LEVADE, “La prise en compte spécifique de l’Union européenne par les Constitutions nationales”, in B.MATHIEU, M.VERPEAUX, F.MELIN-SOUCRAMANIEN (sous la direction de), *Constitution et construction européenne*, Paris, Dalloz, 2003.

⁷³ *RFDC*, 1992, 242.

⁷⁴ 92-308 DC, 9/4/1992.

all'intervento legislativo del Parlamento avrebbe infatti privato l'art.11 del proprio contenuto normativo specifico.

La Corte costituzionale italiana già nella sentenza 98/1965⁷⁵ aveva affermato per la prima volta la teoria dei controlimiti, ossia l'individuazione di un nucleo inviolabile di cui fanno parte i principi fondamentali ed i diritti inalienabili riconosciuti e garantiti dalla Costituzione, escludendo così la possibilità di ricorrere all'art.11 per ratificare un Trattato contenente disposizioni contrastanti con siffatti limiti⁷⁶. E' con questa teoria che la Corte costituzionale ha tracciato, sin da subito, una distinzione tra le norme costituzionali cedevoli rispetto alle norme comunitarie e principi fondamentali e diritti inviolabili che devono essere in ogni caso preservati anche nell'impatto con le normative sovranazionali⁷⁷.

Sicché, per quel che concerne l'esperienza italiana, relativamente alle limitazioni di sovranità previste dall'art.11, la giurisprudenza sin da subito individuò dei “(contro)limiti” al generale *passerpartout* alle limitazioni della sovranità garantito dalla Costituzione⁷⁸.

In definitiva, ambedue le giurisdizioni costituzionali intesero circoscrivere la portata delle disposizioni costituzionali che, in maniera analoga, consentivano a limitare la sovranità nazionale in favore della creazione di un ordinamento internazionale per assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni.

Muovendo da un affine fondamento costituzionale, entrambi gli organi supremi costituzionali paiono convenire nel ritenere che gli organi comunitari non sono formalmente connessi con la Costituzione, ma solo per il tramite dei Trattati istitutivi⁷⁹: le Costituzioni ammettono una limitazione della sovranità interna grazie alla cessione di competenze in materie determinate e tradizionalmente attribuite agli organi nazionali, alle istituzioni sovranazionali. Tuttavia, sin da subito la Consulta enucleò la teoria dei

⁷⁵ Sentenza del 27 dicembre 1965, n. 98 *Acciaierie San Michele c. CECA*.

⁷⁶ Per una trattazione più approfondita, si rimanda al Cap. II.

⁷⁷ Sentt. nn.98 del 1965, 183 del 1973, 170 del 1984, 232 del 1989.

⁷⁸ M.CARTABIA, “La revisione dell’art.11 della Costituzione: una giusta esigenza, un discutibile rimedio”, in *Dir.Pubbl. comp. ed europeo*, 2003, pag. 1524.

⁷⁹ In tal senso, come sancito nel punto 8 della sentenza 14/1964: “*le disposizioni costituzionali riguardano unicamente l’attività normativa dello Stato italiano e per la loro natura non si riferiscono e non si applicano all’attività degli organi comunitari, retti dal Trattato di Roma che costituisce lo statuto fondamentale della Comunità*”.

controlimiti, riserva all'apertura consentita dall'art.11 e “*diga all'avanzata impetuosa e travolgente di norme sovranazionali incompatibili con i principi di base dell'ordinamento costituzionale*”⁸⁰, la quale, seppur effimera e teorica⁸¹, appariva comunque meno astratta e anfibologica se comparata all'iniziale riferimento alla “sovrانيتà” nazionale operato dal *Conseil constitutionnel*⁸².

1.1.5 LA PROGRESSIVA EUROPEIZZAZIONE DELLA COSTITUZIONE. DUE DIFFERENTI APPROCCI A CONFRONTO: LA *CONSTITUTION SOUPLE* ...

Il dibattito sulla necessità di fondare su basi costituzionali l'integrazione politica degli Stati membri della Comunità si ripropose a seguito della stipulazione dei successivi Trattati europei.

Infatti, con il progressivo evolversi della costruzione europea ed il crescente trasferimento di competenze alle istituzioni sovranazionali nel processo di progressiva integrazione politica e giuridica della Comunità europea, in particolare a seguito del Trattato di Maastricht, il dibattito sull'adeguamento delle Costituzioni nazionali ha assunto intensità diverse e gli Stati membri, com'è evidente, anche in coerenza con la forma di governo tratteggiata nella Costituzioni, hanno adottato soluzioni differenti⁸³.

Tra le varie decisioni degli organi di giustizia costituzionali risalenti nel tempo assume rilievo innanzitutto la decisione del *Conseil constitutionnel* del 1992 relativa alla costituzionalizzazione del TUE.

Per quel che concerne il caso della Francia, a differenza dell'esperienza italiana, dall'approvazione del Trattato di Maastricht sino ai Trattati più recenti, si è ritenuto il generale riferimento costituzionale alle “*limitazioni della sovranità*” insufficiente a legittimare i trasferimenti di competenze contenuti nei successivi accordi. Da ciò sono

⁸⁰ A.RUGGERI, “Tradizioni costituzionali comuni e controlimiti”, in P.FALZEA, A.SPADARO, L.VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, G.Giappichelli, 2003.

⁸¹ Cfr. cap.II, Par 2.1.5.

⁸² T. DE BERANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire: essai d'approche comparative sur certains aspects constitutionnels nationaux de l'intégration européenne*, Paris, LGDJ, 1995.

⁸³ N. PEREZ SOLA, “Riforme costituzionali e integrazione comunitaria: analisi comparata”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II sem., 1999, p. 929.

conseguite una serie di revisioni della Costituzione avvenute specularmente alle modifiche dei Trattati⁸⁴.

In particolare, la sentenza del Consiglio costituzionale sul Trattato di Maastricht è stata la prima occasione per il potere costituente derivato di introdurre nel testo costituzionale espliciti riferimenti alla costruzione europea⁸⁵.

Più specificamente, riconoscendo la profonda incidenza del processo di integrazione europea sulla sovranità nazionale e la conseguente necessaria modifica di alcuni elementi materiali della Costituzione, l'allora Presidente della Repubblica, in applicazione della procedura di cui all'art. 54 sollevò la questione di costituzionalità del Trattato al *Conseil constitutionnel*⁸⁶.

Così, nella decisione resa il 9 aprile 1992 il *Conseil constitutionnel* rilevò dei profili di incostituzionalità del Trattato di Maastricht, in particolare in riferimento al diritto di voto e di elettorato passivo dei cittadini dell'Unione europea alle elezioni amministrative, alle disposizioni relative all'unione economica e monetaria ed al ricorso al voto a maggioranza qualificata per l'adozione delle decisioni in materia di politica comune dei visti di ingresso⁸⁷.

Pare utile ricordare che in questa occasione il Presidente della Repubblica francese adì il giudice costituzionale anche per comprendere se vi fosse un limite alle

⁸⁴ H.GAUDIN, "Révision des traités communautaire, révision des constitutions nationales: recherche sur la symétrie d'un phénomène", in *Melanges en hommage à Guy Isaac. Cinquante ans de droit communautaire*, Tououse, Presses de l'Université des sciences sociales, 2004, pp. 541-557.

⁸⁵ "Il a fallu attendre des approfondissements plus significatifs de cette intégration, affectant certains éléments fondamentaux des constitutions nationales comme l'Union économique et monétaire et la citoyenneté de l'UE, pour que des inscriptions plus explicites figurent dans les textes constitutionnel" v. CONSTANTINESCO, S.PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, PUF, 2004, p. 231.

⁸⁶ Il Presidente Mitterand, in un articolo apparso su *Le Monde* del 14 gennaio 1992 prima di adire il *Conseil constitutionnel* aveva ritenuto che la ratifica del Trattato di Maastricht ponesse dei problemi di costituzionalità, con particolare riferimento ai voti dei cittadini europei in Francia e in materia di trasferimento delle competenze.

⁸⁷ Tra i molteplici commenti sulla *décision* n. 92-308 DC del 3 aprile 1992, si segnalano L.FAVOREU "Traité Maastricht. Premières observations, in *RFDC*, 1992; J.C. GAUTRON, "A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992: le dit et non le dit, in *La Constitution et l'Europe*, Paris, Montchrestien, 1992; B.GENEVOIS, "Le traité sur l'Union européenne et la Constitution. A propos de la décision du Conseil constitutionnel n. 92-308 DC del 9 avril 1992, in *RFDA*, 1992; J.RIDEAU "France", in J-C-MASCLET, D. MAUS, "Les constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe", Paris, La documentation Française, 1993, p.69.

revisioni costituzionali in caso di violazione alle condizioni essenziali di esercizio della sovranità⁸⁸. Tuttavia, il giudice scelse di non pronunciarsi su siffatto punto, limitandosi ad indicare che “*l’art. 54 della Costituzione, come enunciato dal testo costituzionale e precisato dall’art. 2 della legge costituzionale del 25 giugno 1992, ha consentito al Conseil constitutionnel di giudicare sulla conformità di un accordo internazionale e la Costituzione; sicché la questione posta dagli autori del ricorso esula dal comprendere se il Trattato sull’Unione europea comporti una stipulazione contraria alla Costituzione.*”

Ma la decisione *Maastricht I* costituisce anche un importante approdo giurisprudenziale in quanto, come si accennava, il *Conseil*, superando la discussa distinzione tra limitazioni di sovranità (autorizzate) e trasferimenti (vietati) statui che “*Il rispetto della sovranità nazionale non possa ostacolare, sulla base delle disposizioni precluse del Preambolo della Costituzione, alla Francia di concludere, sotto riserva di reciprocità, degli accordi internazionali al fine di partecipare alla creazione e allo sviluppo di un’organizzazione internazionale permanente, dotata di personalità giuridica e investita di poteri di decisione per l’effetto di trasferimenti di competenza consentiti dagli Stati membri*”⁸⁹.

Inoltre, il giudice costituzionale francese asserì di poter sindacare il progetto del Trattato rispetto a due punti: l’esistenza di clausole espressamente contrarie alla Costituzione e l’esistenza di violazione alle “*conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale*”⁹⁰, tali da comportare un contrasto tra il contenuto del Trattato e la Costituzione.

Di talché, il *Conseil* evolve la propria giurisprudenza rispetto alle posizioni precedenti⁹¹ e pur non definendo con esattezza “*le condizioni essenziali di esercizio della sovranità*”, di fatto si riconosce un’ampia discrezionalità di giudizio, alla quale deve

⁸⁸ *Déc.* n. 92-312 DC del 2 settembre 1992, *Traité sur l’Union européenne dite Maastricht II*.

⁸⁹ *Déc.* 92-308 DC, *Maastricht I*, *cons.* 13 e *Déc.* 1997 n. 97-394 DC, *Trattato di Amsterdam*, *cons.* 6.

⁹⁰ Nelle suddette Decisioni, quindi, dopo aver ricordato il contenuto dell’art. 3 della Dichiarazione dei diritti dell’Uomo e del cittadino e l’art. 3 della Costituzione, il giudice costituzionale ha dichiarato che il Trattato di Maastricht e Amsterdam contenevano delle clausole che minacciavano “*le conditions essentielles d’exercice de la souveraineté*”.

⁹¹ P.-F. LOTITO, “Integrazione comunitaria e regole costituzionali: gli esempi di Francia, Spagna e Germania”, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 aprile 1993, pag. 161.

necessariamente conseguire, in caso di giudizio di illegittimità costituzionale del Trattato, una modifica della Costituzione.

A seguito di tale decisione il legislatore costituzionale con la legge costituzionale n. 92-554 del 25 giugno 1992 introdusse un nuovo Titolo interamente volto a contenere le disposizioni relative a *“Le Comunità europee e l’Unione europea”*⁹².

Fu così inaugurata una lunga stagione di revisioni costituzionali, le quali intervenendo successivamente alla firma di ogni Trattato hanno modificato e aggiunto nuove disposizioni all’attuale titolo XV della Costituzione – *De l’Union européenne*.

Brevemente, si ricordi che a seguito della decisione DC n.93-325, il Parlamento approvò la legge costituzionale n. 93-1256 del 25 novembre, relativa agli accordi internazionali in materia di asilo, con la quale si riconosceva che la Repubblica francese potesse stipulare con gli Stati europei trattati in materia di asilo e protezione dei diritti dell’uomo e libertà fondamentali per determinarne la competenza.

Onde consentire la ratifica del Trattato di Amsterdam, a seguito del ricorso sollevato dal Presidente della Repubblica e del Primo Ministro, la legge costituzionale n. 99-49 del 25 gennaio 1999 aggiunse all’articolo 88-2 un nuovo comma, ai sensi del quale *“nel rispetto della medesima riserva e secondo le stesse modalità previste dal Trattato che istituisce la Comunità europea, come risulta dal Trattato firmato il 2 ottobre 1997, possono essere consentiti trasferimenti di competenza necessari alla determinazione delle regole relative alla libera circolazione delle persone”*. Successivamente, la legge costituzionale n. 2003-267 del 25 marzo 2003 prevedeva che *“la legge fissa le regole relative al mandato di arresto europeo in applicazione degli atti presi sul fondamento del Trattato sull’Unione europea”*.

⁹² Così, gli artt. 88-1 e 88-2 prevedevano che *“La Repubblica partecipa alle Comunità europee e all’Unione europea, costituite da Stati che hanno scelto liberamente, in virtù di Trattati che le hanno istituite, di esercitare in comune talune competenze”* e *“Sotto riserva di reciprocità, e secondo le modalità previste dal Trattato sull’Unione europea firmato il 7 febbraio 1992, la Francia consente ai trasferimenti di competenze necessarie a costituire l’Unione economica e monetaria europea”*, nonché l’art.88-3: *“Con riserva di reciprocità e secondo le modalità previste dal Trattato sull’Unione europea firmato il 7 febbraio 1992, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni amministrative può essere accordato solo ai cittadini dell’Unione che risiedono in Francia. Detti cittadini non possono tuttavia accedere alla carica di sindaco o di vice-sindaco né partecipare alla designazione degli elettori senatoriali e all’elezione dei senatori. Una legge organica votata negli stessi termini dalle due assemblee stabilisce le condizioni di applicazione del presente articolo”*.

A tali interventi riformatori si aggiungano le modifiche agli artt. 88-4 e 88-5 occorse a seguito della revisione costituzionale del 23 luglio 2008 di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica.

La legge costituzionale del 4 febbraio 2008 costituisce, in ordine temporale, l'ultima revisione volta ad eliminare gli ostacoli giuridici per consentire la ratifica del Trattato di Lisbona⁹³.

In definitiva, l'attuale Titolo XV, che si apre con l'art. 88-1 ai sensi del quale *“la Repubblica partecipa all'Unione europea, costituita da Stati che hanno scelto liberamente di esercitare in comune alcune delle loro competenze in virtù del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quali risultanti dal trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007”* è attualmente formato da sette disposizioni le quali regolano differenti obiettivi progressivamente introdotti dalle normative europee.

In questo quadro giuridico, la Costituzione Francese è stata pertanto oggetto di un'intensa attività riformatoria per permettere la ratifica di ogni Trattato, così da condurre alla *“costituzionalizzazione delle disposizioni che possono essere considerate derogatorie alla Costituzione”*. Ciò è stato permesso dallo stesso *Conseil constitutionnel*, il quale ha consentito che una revisione costituzionale potesse condurre all'introduzione *“nel testo della Costituzione di nuove disposizioni tali da derogare ad una regola o ad un principio di rango costituzionale, in maniera implicita ed esplicita”*⁹⁴.

Inoltre, esaminando le possibili ripercussioni che l'ampliamento delle competenze della Comunità conseguente all'approvazione di detti Trattati avrebbe potuto comportare sulla sovranità dello Stato, il legislatore costituzionale francese non ha di fatto proceduto ad una costituzionalizzazione dei principi propri dell'Unione europea, ovvero all'inserimento di una clausola di accesso atta a favorire nuovi meccanismi di ampliamento delle competenze della Comunità o successive cessioni di sovranità, ma ha autorizzato il solo trasferimento di quelle competenze che, sulla base della pronuncia del

⁹³ La legge costituzionale n. 2008-103 del 4 febbraio 2008 ha modificato il Titolo XV della Costituzione ed è stata adottata a seguito della decisione del *Conseil constitutionnel* n.2007-560 DC del 20 dicembre 2007, relativa al Trattato di Lisbona.

⁹⁴ F.CHALTIEL, *“La Constitution française et l'Union européenne. A propos de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999”*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n. 427, p. 234.

Conseil, di volta in volta individuate possono incidere sulle “*condizioni essenziali dell’esercizio della sovranità*”.

Per inciso e nell’anticipare la portata della più recente evoluzione giurisprudenziale del *Conseil constitutionnel*, la predetta formula è stata recentemente oggetto di una importante precisazione: a partire dalla decisione del 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l’Europe*, il *Conseil* non si riferisce più alle condizioni essenziali dell’esercizio della sovranità, bensì ha esplicitato la portata del Titolo XV della Costituzione, prevedendo che “*la Repubblica partecipa alle Comunità europee ed all’Unione europea nelle condizioni previste dal titolo XV della Costituzione, cosicché il costituente ha previsto l’esistenza di un ordine giuridico comunitario integrato all’ordine nazionale e distinto dall’ordine giuridico internazionale, pur tuttavia lasciando la Costituzione al vertice dell’ordine giuridico interno*”⁹⁵.

E’ in questa decisione e nella successiva pronuncia del 2006⁹⁶ che, come meglio si vedrà anche in seguito, il *Conseil* ha sancito che “*Se gli accordi sottoscritti a questo fine contengono una clausola contraria alla Costituzione, l’autorizzazione alla ratifica richiede un’attivazione del controllo di costituzionalità del giudice*”. E’ pertanto tale abilitazione costituzionale che conferisce alla Francia il potere di concludere i Trattati.

In definitiva, i predetti interventi di profonda rimediazione di diverse disposizioni costituzionali francese occorse dalla ratifica del Trattato di Maastricht sono stati altresì fondati sull’idea che lo sviluppo dell’integrazione europea debba sottostare alle regole procedimentali tipiche della revisione costituzionale.

Una parte della dottrina ha sottolineato come siffatto meccanismo di revisioni costituzionali abbia di fatto introdotto un nuovo modo, accanto al modello tradizionale, di “*esercizio della sovranità nazionale*”⁹⁷. In questo senso, le modifiche costituzionali connesse al processo di integrazione europea sono all’origine di un “cambiamento di natura progressiva” della stessa Costituzione⁹⁸, che avrebbe portato alla previsione di una

⁹⁵ *Cons.* 5,7,8,9, *Déc.*n. 496-2004 DC.

⁹⁶ *Déc.* n.2006-540 DC, 27 juillet 2006.

⁹⁷ H.OBERDOFF, “Les incidences de l’Union européenne”, in *Pouvoirs*, n.69, 1994.

⁹⁸ F.CHALTIEL, “La Constitution française et l’Union européenne. A propos de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999”, in *Revue du Marché Commun et de l’Union européenne*, n. 427, p.228.

“*Constitution duale*”⁹⁹, ovvero sia “una corrispondente alla concezione tradizionale della sovranità nazionale e del suo esercizio indivisibile ad opera dei rappresentanti del popolo francese e l'altra che introduce l'idea di una sovranità condivisa e di uno Stato membro all'interno di uno sistema quasi-federale”.

Ma vi è di più poiché l'ampiezza e la portata delle riforme costituzionali di cui si è detto hanno arricchito il dibattito dottrinale, facendo emergere posizioni contrastanti sul metodo scelto nell'ordinamento francese per procedere alla “costituzionalizzazione dell'Unione europea”, ovvero per “europeizzare” la Carta costituzionale.

Così, alla luce della tendenza del legislatore costituzionale e della conseguente *souplesse*¹⁰⁰ della Carta costituzionale, nel tentativo di limitare il ricorso alla procedura di revisione caso per caso, sono emerse posizioni favorevoli all'inserimento di una clausola generale di apertura all'Unione europea, alla stregua dell'art. 11 della Costituzione italiana¹⁰¹, tale da autorizzare *tout court* il trasferimento delle competenze all'Unione europea.

A favore di questo orientamento si è schierata una parte della dottrina, che ha evidenziato come la procedura di revisione costituzionale costituisca già un'implicita accettazione costituzionale¹⁰². In altri termini, la revisione costituzionale preliminare tenderebbe solo ad “appesantire” la procedura di ratifica di un Trattato, con il risultato di inserire nel testo costituzionale delle mere “*notes de base page*”¹⁰³, addivenendo così unicamente ad una *banalizzazione* della procedura di revisione costituzionale.

⁹⁹ L.FAVOREU, “Le controle de constitutionnalité du Traité de Maastricht et le développement du droit constitutionnel international”, in RIDP, n. 97, 1993, p.49.

¹⁰⁰ R.BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità ed innovazione*, G.Giappichelli, Torino, 2008.

¹⁰¹ Sul punto, cfr. C. GREWE, “La révision constitutionnelle en vue de la ratification du Traité de Maastricht”, in *RFDC*, n. 11, 1992, pp.420-427; F.CHALTIEL, “La Constitution française et l'Union européenne. A propos de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999”, in *RMC*, n. 427, 1999, p.231.

¹⁰² H.GAUDIN, *ibidem*.

¹⁰³ X.MAGNON, “Le juge constitutionnel et le droit européen”, in AUBY J.-B., *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, 2010, p.77. Lo stesso Autore rileva altresì che la necessità di prevedere una siffatta procedura non sarebbe giustificata nemmeno in ragione della funzione di legittimazione del processo comunitario. Seguendo tale ragionamento, in effetti, un eventuale referendum attivabile nell'ordinamento francese non riguarderebbe la legge costituzionale, bensì la sola legge di autorizzazione alla ratifica. Sicché, le scelte sono oramai da attribuirsi alla sola volontà politica degli Stati membri, non facendo alcuna differenza la decisione di passare per via legislativa ovvero costituzionale. Inoltre, H.GAUDIN in

Seguendo tale ragionamento, sarebbe l'art. 88-1 il fondamento costituzionale in grado di fungere da *european clause* per consentire la ratifica di tutti i Trattati comunitari modificativi, prescindendo dalla loro compatibilità reale o supposta con la Costituzione.

Su questa linea che stigmatizza il ricorso alla procedura di revisione costituzionale preliminare, si segnala altresì l'opinione di *D. Rousseau*, il quale muovendo dall'assunto secondo cui la Costituzione sia la "legge delle legge", l'atto solenne che racchiude i principi fondatori di una società, ritiene che il ricorso alla procedura di revisione collida con il "carattere sacro" della stessa.

Viceversa, di diverso avviso sono altri autori, i quali rinvenendo nell'introduzione di una clausola europea un "*blanc-seing*", ossia una delega in bianco alla costruzione europea¹⁰⁴, ritengono che l'assenza di un intervento del *Conseil constitutionnel* volto a disciplinare il processo di integrazione europea potrebbe rendere la costruzione europea "invisibile" ed "indolore", comportando una difficile valutazione e comprensione dell'ampiezza delle evoluzioni concernenti il diritto comunitario. Detto altrimenti, l'inserimento di una clausola d'apertura generale impedirebbe qualsivoglia discussione successiva alla compatibilità con gli sviluppi nell'ambito dei Trattati europei¹⁰⁵.

Sul punto, e non da ultimo, è inoltre necessario ricordare che è la stessa giurisprudenza costituzionale a ritenere di non poter considerare l'art. 88-1 come una clausola generale di trasferimento di competenze, in ragione del suo contenuto letterale troppo limitato, se paragonato ad analoghe clausole europee previste in altre¹⁰⁶.

ibidem afferma che la tecnica della *revision-adjunction* altro non comporta che "una perdita di eleganza dello stile e la coerenza con il contenuto dell'intero testo costituzionale".

¹⁰⁴ In questo senso, si veda il Rapporto n.568 della Commissione delle Leggi costituzionali, della legislazione e dell'amministrazione generale della Repubblica dal Ministro della giustizia all'Assemblée nationale, 9 janvier 2008, nel quale si legge che "la clausola generale di trasferimento della competenza in favore dell'Unione europea non potrebbe essere accolta, perché si introdurrebbe un assegno in bianco per ogni trasferimento di competenze. E' necessario pertanto esaminare gli atti ed i trasferimenti caso per caso".

¹⁰⁵ J.ZILLER, "La Constitution", in AUBY J.-B., *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, 2010, p.172. *Contra*: D.ROUSSEAU, A.VIALA, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2004 in cui si rileva come lo stesso "acquiescement constitutionnel sistematico, successivo ad ogni ratifica e trasferimento di competenze possa valere di per sé ad un assegno in bianco, anche in assenza di una clausola generale di trasferimento".

¹⁰⁶ Così, GUILLOUD L., "Les révisions constitutionnelles induites par l'integration européenne: l'introduction du desordre normatif dans la Constitution de 1958", in *Civitas Europa*, n.21, Dic. 2008.

In tale *querelle* che lungi dal considerarsi abbandonata nel dibattito dottrinale oltralpe, si inseriscono anche le proposte avanzate da una parte della dottrina, volte ad individuare una soluzione compromissoria tra il ricorso ad un costante utilizzo della procedura di revisione costituzionale, da un lato, e la previsione di una sola clausola europea, dall'altro. In quest'ottica si segnala la posizione di X.Magnon, il quale ritiene che il ruolo di interprete per l'individuazione della soglia costituzionale dovrebbe essere affidato al solo legislatore costituzionale. Più precisamente, seguendo tale ragionamento, nel titolo XV dovrebbero essere eliminati gli articoli 88-2 e 88-3¹⁰⁷ ed al legislatore costituzionale spetterebbe esplicitare una nuova soglia costituzionale al di là della quale è necessaria l'attivazione di una revisione al testo¹⁰⁸.

1.1.6 ... E L'INTERPRETAZIONE ESTENSIVA DELL'ART. 11 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA.

Contrariamente a quanto avvenuto in Francia (e nella maggior parte degli altri Paesi europei), in Italia tutta la storia dei rapporti tra gli ordinamenti nella prospettiva del diritto costituzionale interno prende avvio dalle limitazioni di sovranità previste dall'art. 11 e dall'avallo, in tema di trasferimenti di sovranità delle pronunce della Corte costituzionale, o meglio dal riconoscimento da parte di quest'ultima, di una particolare valenza dell'art.11 Cost¹⁰⁹.

¹⁰⁷ I quali, rispettivamente, recitano che “*La legge stabilisce le norme relative al mandato d’arresto europeo in applicazione degli atti adottati dalle istituzioni dell’Unione europea*” e “*Con riserva di reciprocità e secondo le modalità previste dal trattato sull’Unione europea firmato il 7 febbraio 1992, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni amministrative può essere accordato solo ai cittadini dell’Unione che risiedono in Francia. Detti cittadini non possono tuttavia accedere alla carica di sindaco o di vice-sindaco né partecipare alla designazione degli elettori senatoriali e all’elezione dei senatori. Una legge organica votata negli stessi termini dalle due assemblee stabilisce le condizioni di applicazione del presente articolo*”.

¹⁰⁸ In questa prospettiva l’A. richiama l’esperienza italiana e tedesca. Ad esempio, ricordando l’orientamento della giurisprudenza della Corte costituzionale, il Professore ricorda suggerisce che, ad esempio, solo una “violazione all’identità costituzionale italiana” potrebbe condurre ad una modifica costituzionale. In questo senso, anche il giudice costituzionale tedesco ha nel 1992 integrato nell’art. 23 della legge fondamentale tedesca le riserve di costituzionalità formulate anteriormente dalla Corte costituzionale tedesca.

¹⁰⁹ Così, G.DE VERGOTTINI, in S.P.PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, Giuffrè editori, 2002.

Non solo nella Costituzione italiana non è previsto un meccanismo di controllo preventivo dei Trattati ai principi ed alle norme della Costituzione, ma il Parlamento e gli esecutivi hanno costantemente ritenuto l'art.11 sufficiente a garantire la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea sulla base di una ratifica parlamentare dei Trattati. Più precisamente, la questione era di comprendere se fosse necessaria una legge costituzionale ovvero una legge ordinaria per poter consentire i trasferimenti di funzioni richiesti dai Trattati¹¹⁰. Fu proprio quest'ultima impostazione a prevalere, individuando l'art.11 come disposizione in grado di consentire la necessaria "copertura costituzionale".

L'idoneità dei Trattati a derogare all'assetto costituzionale interno dei pubblici poteri fu infatti ricondotta prima dalle forze politiche e poi dalla stessa Corte costituzionale alla sola formula dell'art. 11, che interpretato inizialmente come disposizione permissiva, imperativa poi, ha costituito il costante punto di partenza delle analisi di diritto interno sul fondamento e sull'efficacia degli obblighi comunitari¹¹¹. Da ultimo, come noto, fornendone un'interpretazione evolutiva largamente estensiva, la Corte costituzionale ha posto fine ad un lungo confronto con la Corte di giustizia.

Con riserva di approfondire in seguito gli elementi essenziali del celebre "cammino comunitario" della giurisprudenza costituzionale italiana, nel sintetizzare le tesi progressivamente sostenute, sin a partire dalla sentenza n.14/1964 l'art.11 fu invocato quale ancoraggio atto a consentire le limitazioni di competenza introdotte dai Trattati comunitari, divenendo così il fondamento costituzionale per l'adesione alla Comunità europea. Successivamente, nella fase risalente alla Sentenza Frontini n.183/1973, l'art.11 fu ulteriormente interpretato quale fondamento per una valida stipulazione dei Trattati e delle fonti comunitarie. Dalle limitazioni di sovranità a favore delle istituzioni comunitarie e determinate dai Trattati discendeva quindi una separazione delle competenze esercitate degli organi nazionali e dalle istituzioni sovranazionali, con la

¹¹⁰ Una parte della dottrina italiana riteneva che fosse necessario procedere alla ratifica e all'esecuzione dei Trattati istitutivi con legge costituzionale, poiché si trattava di legittimare delle deroghe a norme costituzionali, in senso contrario invece sarebbe stata sufficiente una legge ordinaria, a condizione di reperire nella Costituzione una norma che potesse dare copertura costituzionale alla legge di ratifica internazionale. Cfr. M.CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000.

¹¹¹ F. SORRENTINO, "La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea", in *Quaderni costituzionali*, n. 1 aprile 1993, pag. 72.

conseguenza che la violazione dei primi e l'invasione della competenza comunitaria da parte delle leggi nazionali si risolveva in una violazione mediata della Costituzione.

Proseguendo nel percorso giurisprudenziale della Corte costituzionale italiana, anche nella sentenza del 1984 n. 170, pur giungendo a conseguenze lontane rispetto a quelle precedenti grazie alla previsione dello schema dell'inapplicabilità rispetto a quello dell'incostituzionalità per il regime delle leggi in riferimento alle norme comunitarie, riaffermò l'interpretazione data all'art.11 Cost. Più precisamente, implicitamente richiamandosi a precedenti pronunce che facevano salva la legalità costituzionale del procedimento con il quale l'ordinamento interno si era adattato all'ordinamento comunitario, riferendosi all'art.11 nella parte in cui questo direttamente consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad instaurare un ordinamento tendente ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni, riconosceva che con la ratifica e l'esecuzione del Trattato CEE e delle sue successive modificazioni talune importanti competenze amministrative, normative e giurisdizionali erano state ormai trasferite alle istituzioni comunitarie.

In questo senso, pertanto, l'art.11 è stato costantemente ritenuto il solo ancoraggio costituzionale della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea, sì da condurre ad una sorta di iperdilatazione della portata della norma costituzionale ad opera della giurisprudenza costituzionale¹¹².

Ciononostante, possono segnalarsi alcuni episodi che anche in Italia avrebbero potuto condurre ad una modifica di ordine costituzionale in relazione alla partecipazione al sistema comunitario, ma che per varie ragioni non hanno sortito alcuna reale incidenza.

Innanzitutto, può ricordarsi che in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht sull'Unione europea, in ragione della difficoltà di conciliare alcuni principi introdotti dal nuovo Trattato con i principi costituzionali vigenti, anche in Italia fu sollevata la questione della necessità di procedere ad una preventiva revisione costituzionale. Questione che, tuttavia, non ebbe seguito concreto soprattutto a causa dell'urgenza nel giungere in tempi brevissimi alla approvazione della legge.

¹¹² T.E.FROSINI, "Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art.11, in *Dir. Pubbl. Comp. ed europeo*, 2003, pag. 1534.

Successivamente, anche in Italia si discusse sulla concreta necessità di introdurre, attraverso una ipotesi di revisione costituzionale di ampio respiro, una specifica *European clause*, che dettasse le condizioni sostanziali e procedurali per la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea.

A tale proposito, a seguito del fallimento della Commissione D'Alema¹¹³, nel solco di quanto già tracciato nella stessa, fu riproposta su iniziativa di alcuni parlamentari della XIV Legislatura un progetto di riforma costituzionale volto a modificare proprio l'art.11 della Costituzione¹¹⁴. Proposta di legge costituzionale di evidente interesse poiché veniva riproposto il tema della costituzionalizzazione del processo di integrazione europea, ma che, tuttavia, non proseguì il regolare *iter* parlamentare, in quanto dopo una prima discussione in Commissione affari costituzionali fu ritirata dagli stessi proponenti¹¹⁵.

Infine, l'Italia arrivò per ultima ad inserire un espresso riferimento in Costituzione alla partecipazione al processo di costruzione europea a seguito dell'intervento riformatorio del Titolo V della Carta, realizzata con la l. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001. È stato così inserito nel primo comma dell'art. 117 Cost. un esplicito riferimento al rispetto dei “*vincoli comunitari*” da parte della potestà legislativa statale e regionale.

Sul punto, malgrado la dottrina si sia divisa circa la portata di tale novella legislativa e della relativa legge di attuazione¹¹⁶, ciò che interessa evidenziare in tale sede

¹¹³ In occasione dei lavori per le riforme costituzionali nell'ambito della Commissione bicamerale istituita nel 1997 furono elaborate alcune proposte di modifica della Costituzione per disciplinare i rapporti con l'Unione europea. Il testo del progetto di legge della Commissione prevedeva la modifica dell'art. 114 Cost.: “*l'Italia partecipa, in condizioni di parità con altri Stati, e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di unificazione europea; promuove e favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà. Si può consentire a limitazioni di sovranità con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La legge è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un terzo dei componenti di una Camera o ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali*” in C. Curti Gildino, *Unione europea e Trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 478.

¹¹⁴ Sul tema si veda T.E.FROSINI, “Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art.11, in *Dir. Pubbl. Comp. ed europeo*, 2003, pag. 1532 e ss.

¹¹⁵ Può ricordarsi che tale proposta avrebbe modificato l'art.11 prevedendo altresì l'intervento del Parlamento e del corpo elettorale attraverso l'inserimento di una procedura referendaria analoga a quella prevista dall'art.11, c. 1 della Costituzione francese.

¹¹⁶ Sul punto ad esempio, S.MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008. L'A. ha rilevato come la formulazione di tale disposizione e, più precisamente,

è che si è comunque inserito un esplicito riferimento all'ordinamento comunitario, nonché uno specifico limite per la legge, consistente nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e tale da configurare un nuovo e specifico parametro di costituzionalità¹¹⁷.

1.1.7 QUALCHE (INIZIALE) CONSIDERAZIONE D'INSIEME, OVVERO LE ASIMMETRIE COSTITUZIONALI TRA INTEGRAZIONE E REVISIONE.

L'analisi speculare dei due ordinamenti nazionali getta luce su talune differenze importanti circa gli assetti delineati nelle rispettive Carte costituzionali, tali da configurare due modelli dell'integrazione costituzionale dell'Unione europea che presentano significative divergenze.

Muovendo dai punti di contatto che hanno caratterizzato le due esperienze si è visto come ambedue le Costituzioni avessero previsto delle iniziali clausole di limitazione della sovranità, condividendo l'ispirazione di fondo che aveva animato il costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra: comune ad entrambi i testi l'idea della Costituzione che si "apre" all'ordinamento internazionale e alla partecipazione ad organizzazioni internazionali democratiche.

Analogamente all'art. 10 della Costituzione italiana, il quattordicesimo comma del preambolo della Costituzione del 1946 stabilisce il principio secondo cui "*la Repubblica francese, fedele alle sue tradizioni, si conforma alle regole di diritto pubblico internazionale*"; con una formula molto simile all'art.11 anche il comma quindicesimo stabilisce che "*a condizione di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della pace*".

Siffatto parallelismo che emerge dal dato normativo costituzionale si attenua laddove, mentre la Costituzione italiana abbraccia un sistema dei rapporti tra i due livelli ordinamenti di tipo dualistico, viceversa il Costituente francese individua un sistema

l'interpretazione datane dalla Consulta abbia in realtà deluso le aspettative, dando luogo ad un acceso dibattito dottrinale sulle conseguenze e riaperto l'annosa discussione tra teorie monistiche e dualistiche.

¹¹⁷ S.CATALANO, "L'incidenza del nuovo art. 117, comma 1, Cost., in N.ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pag. 150.

monistico, pur tuttavia, come si è detto, “temperato”. Invero, a differenza di quanto avviene nell’ordinamento italiano, per il recepimento di un atto di diritto internazionale non è necessario l’ordine di esecuzione contenuto in un atto interno.

La soluzione monista che fu accolta nella Costituzione del 1946 per il tramite dell’art.55 è stata comunque fortemente ridimensionata dal costituente del 1958, grazie alla previsione della procedura di cui all’art.54 *Const.* Come si è visto, tale disposizione ha introdotto una forma di controllo preventivo attivabile dinnanzi al giudice costituzionale, il quale ha assunto un ruolo di “filtro del sistema”.

Sicché, qualora il *Conseil* dichiarasse che un Trattato contrasti con la Costituzione, l’autorizzazione a ratificare il Trattato (che può essere disposta sulla base di una legge parlamentare ovvero di un referendum popolare) non può intervenire se non dopo una revisione costituzionale.

L’analisi comparata ha messo chiaramente in evidenza come il caso francese sia paradigmatico nell’aver proceduto a significative riforme costituzionali, che hanno vieppiù adeguato la Carta costituzionale alle esigenze del processo di integrazione europea, culminando nell’introduzione di uno specifico capo dedicato interamente all’*Union européenne*. In questo senso si è reso evidente ed inesorabile il rapporto tra la revisione costituzionale e l’integrazione europea, avviando un processo di riforme che ha reso più sostenibile la costruzione sovranazionale attraverso la ricerca di una coerenza maggiore delle disposizioni costituzionali concernenti il fenomeno europeo.

L’Unione europea, dalla ratifica del Trattato di Maastricht sino al Trattato di Lisbona, ha dunque sottoposto la Carta costituzionale a forti tensioni e ad un’influenza sostanziale con notevoli implicazioni sui fondamenti dell’ordinamento costituzionale, ritenute tuttavia indispensabili per legittimare l’ordinamento giuridico europeo e garantire ad esso una base giuridica più solida

Ecco, quindi, che il progressivo avanzamento del processo di integrazione europea unitamente all’intervento del *Conseil* nell’ambito del procedimento di cui all’art. 54 ha segnato profondamente la Costituzione della V Repubblica, andando a ridisegnare i contorni del “diritto costituzionale internazionale” cui si riferiva il Prof. *Favoreu*, conferendo al diritto dell’Unione europea una precisa e specifica posizione.

Orbene, siffatta compenetrazione e compresenza di disposizioni di diritto sovranazionale sembrerebbe aver condotto ad una vera *ibridazione* della Carta costituzionale¹¹⁸. Nondimeno, tale struttura sembra oramai trascendere l'ipotesi di una "*Constitution duale*", in quanto l'insieme costituzionale formato dalle norme nazionali, norme internazionali, norme europee contenuto nella Carta costituzionale francese, evidenziano l'impossibilità di riferirsi ad un ordine giuridico perfettamente organizzato e strutturato.

In questa prospettiva, pertanto, dall'intervento del giudice costituzionale francese è conseguito un mutamento radicale nella disciplina che involge i *rapporti tra i sistemi*, tra il diritto interno ed il diritto europeo, tale da aver creato una nuova struttura costituzionale, *intégrant et intégré* e formata da norme interne e norme di matrice europea, ma integrate nel diritto nazionale¹¹⁹.

In altri termini e riportandosi agli interrogativi iniziali, nel percorso della costruzione europea, a fronte dei mutamenti di tipo convenzionale dei Trattati, la Costituzione francese ha sancito un andamento pressoché costante e generalizzato, riconoscendo le aperture dell'ordinamento interno all'ordinamento giuridico dell'Unione europea, attraverso una reciproca e continua interazione tra le trasformazioni dell'Unione e gli adeguamenti della Costituzione.

La Costituzione francese ha, dunque, ceduto al confronto del processo di integrazione costituzionale dell'Unione europea conferendo al *potere costituente derivato* e, di conseguenza, allo strumento della revisione costituzionale una valenza inedita rispetto al principio classico della produzione delle fonti e della manifestazione della sovranità nell'ordinamento giuridico, tramutandosi direttamente in *fonte dell'integrazione costituzionale* dell'Unione europea¹²⁰.

¹¹⁸ In questo senso: P.GAIA, "Le conseil constitutionnel peut-il encore résister à l'Europe?", in *RFDC*, 2014/4, n. 100, pag. 930. Diritto costituzionale ibrido in quanto, secondo l'A., esso dipende da due tipologie di disposizioni a seconda che si descriva il processo di recepimento delle norme europee di diritto primario ed i loro effetti, ovvero il diritto europeo derivato.

¹¹⁹ Così, P.GAIA, "Le Conseil constitutionnel peut-il encore résister à l'Europe?", in *RFDC*, 2014/4, n. 100, pag. 924.

¹²⁰ L.GRECO, "I limiti delle revisioni costituzionali e le aperture all'integrazione europea del Trattato costituzionale europeo in Francia ed in Spagna", in S. GAMBINO, G.D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale ed i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze Straniere*, Milano, 2007, p. 638.

Di talché, il meccanismo di revisione costituzionale diviene la fonte privilegiata per l'abilitazione generale ed incondizionata dell'originale processo di costituzionalizzazione del diritto europeo. Pur tuttavia costantemente affiancato dalla conferma della supremazia della Costituzione¹²¹, facendo discendere solo da essa il consenso e la legittimazione dei nuovi trasferimenti di sovranità verso l'Unione europea.

Una visione diametralmente opposta si è scorta dall'analisi del caso italiano, ove pur prescindendo dall'assenza di un controllo a priori analogo a quello attivabile dinanzi al *Conseil*, e malgrado l'interesse manifestato da una parte della dottrina nei confronti delle soluzioni costituzionali individuate oltralpe, l'evoluzione del processo di integrazione europea non ha avuto la medesima attenzione ed eco che ha caratterizzato il dibattito parlamentare francese. Cosicché, anche a causa di un frammentato quadro politico, in Italia si è ritenuto sufficiente ratificare i Trattati con legge ordinaria senza procedere ad alcuna significativa modifica costituzionale¹²², riconoscendo l'art.11 quale unico fondamento costituzionale atto a conferire un'adeguata abilitazione costituzionale alla legge di ratifica¹²³.

Sul punto vi è chi ha sostenuto che le ragioni sottese a siffatta "tolleranza costituzionale", o per altro verso, all'accoglimento di una tale soluzione semplicistica atta a garantire la partecipazione del Paese sulla base di una semplice ratifica parlamentare - sicuramente "originale" se comparata all'esperienza francese, ed anche alle modifiche apportate negli ordinamenti di altri Stati membri - sarebbero riconducibili al carattere ben delimitato delle competenze che, dal Trattato di Roma del 1957 in poi, sono state attribuite alla CECA, CEE ed EURATOM e che facevano apparire improbabile un conflitto tra le norme contenute nei Trattati e le norme della Costituzione repubblicana.

¹²¹ Recentemente ribadito anche dal *Conseil constitutionnel* nella decisione CC, 9 agosto 2012 n. 2012-653 DC: "*la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne*".

¹²² Ad eccezione della riforma costituzionale del 2001 e all'inserimento di un espresso riferimento al rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario nell'art. 117, 1° c.

¹²³ Così sin dall'inizio, senza ritenere necessaria alcuna modifica costituzionale, il Parlamento italiano ha provveduto alla ratifica del Trattato di Maastricht con la l. n.454 del 3 novembre 1992. In senso critico, si veda M. Luciani "La Constitution italienne et les obstacles à l'integration européenne" in *RFDC*, 1993, p. 660 e ss. In questo senso anche L.FERRARI BRAVO in L.FERRARI BRAVO, E.MOAVERO MILANESI, *Lezioni di diritto comunitario*, Napoli 2000, secondo cui "*in Italia l'Europa continua a sedere su uno strapuntino, appunto l'art.11. Crescendo il peso dell'Europa, prima o poi, lo strapuntino si romperà*".

Per tale ragione, l'attenzione si è sin da subito concentrata non tanto sulla compatibilità costituzionale, quanto sui rapporti tra le fonti del diritto, rispettivamente comunitarie e nazionali¹²⁴.

Da ciò scaturendo una ipotesi di *revisione tacita* della Costituzione, dal momento che l'immissione automatica di principi e norme comunitarie che prevalgono sulla legislazione interna non troverebbe nel nostro ordinamento altro ostacolo che quello di una ipotetica pronuncia della Corte costituzionale¹²⁵.

In effetti, come si è avuto modo di accennare e come meglio si analizzerà nel prosieguo della trattazione, nella prospettiva italiana, dirimente è stato il ruolo della giurisprudenza costituzionale¹²⁶, la quale oltre a regolamentare i rapporti tra le fonti ha ritenuto sufficiente la dottrina dei controlimiti alle norme comunitarie per garantire la sopravvivenza dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della Costituzione.

Proprio in quest'ottica, ciò che emerge dal raffronto tra le primigenie posizioni accolte dagli organi supremi costituzionali è che mentre sin da subito il giudice italiano, in ossequio alla tradizione costituzionale nazionale, ha posto l'attenzione alla salvaguardia dei valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale (anche) nei confronti del diritto comunitario, individuando un insieme di controlimiti alle limitazioni consentite dalla Costituzione, in Francia questa problematica è, almeno per diverso tempo¹²⁷, del tutto assente.

La prospettiva del *Conseil constitutionnel* in effetti pare non prendere in considerazione la tutela o la garanzia del nucleo dei valori essenziali appartenenti

¹²⁴In questo senso, C.AMIRANTE, "European governance e Costituzione europea: fra revisione tacita e "anestesia" dei sistemi costituzionali degli Stati membri", in S. GAMBINO, G.D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale ed i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze Straniere*, Milano, 2007, p. 231. Secondo l'A., inoltre, sarebbe stata opportuna una ratifica compiuta con una legge costituzionale in quanto ciò avrebbe consentito quell'informazione e quel dibattito pubblico che, invece, con una rapidissima approvazione bipartisan ha fatto sì che alla stragrande maggioranza degli italiani sfuggisse l'importanza dell'evento, rimasto per molti addirittura ignoto.

¹²⁵ Cfr. C.AMIRANTE, *ibidem*, il quale richiama l'ipotesi avanza da R. Guastini in *Lezioni di teoria costituzionale*, Torino, 2001.

¹²⁶ Su questo punto, per un'analisi compiuta del cammino comunitario della Corte costituzionale italiana si rimanda al Cap.II.

¹²⁷ Solo nel 2004, con l'orientamento inaugurato dalla sentenza DC 505-2004, anche il *Conseil* inizierà a riferirsi all'identità costituzionale francese quale nucleo intangibile al processo di integrazione europea. V. infra. Cap.II, par. 2.1.6.

all'essenza della Costituzione, bensì i limiti costituzionali individuati dalla giurisprudenza costituzionale all'ingresso e all'evoluzione del processo di integrazione europea sono circoscritti ad una dimensione legata ai "poteri" delle istituzioni nazionali e comunitarie: la principale preoccupazione del giudice francese è quella di garantire che lo sviluppo dell'integrazione europea non interferisca con le competenze degli organi costituzionali francesi. In questo senso deve essere letta e compresa anche l'interpretazione della giurisprudenza più risalente e oramai superata di cui si è dato conto.

A questo punto, ciò che emerge con maggiore nettezza è che entrambi gli ordinamenti hanno ceduto al confronto con il processo di integrazione costituzionale dell'Unione europea. Tuttavia, in Francia esso ha fatto evolvere le stesse fondamenta dell'integrazione a livello nazionale, ed ha sottoposto la Legge fondamentale ad una profonda trasformazione. Ciò principalmente grazie al ruolo del *juge constitutionnel* che, esercitando una funzione di guida del poter costituente derivato, ha inteso modulare le dissonanze interordinamentali con l'obiettivo di rendere più coerente l'assetto costituzionale al processo di costruzione sovranazionale¹²⁸.

¹²⁸ X.MAGNON, "L'Union européenne vue du droit constitutionnel national. Principe et conséquences d'une lecture nationale. Les Cours constitutionnelles allemande, espagnole, française et italienne", in *Annuaire de droit européen*, Vol.II, 2004.

II. UNO SGUARDO ALL'ATTUALITÀ. LE CARTE COSTITUZIONALI ED IL (NUOVO) RAPPORTO CON L'ORDINAMENTO UNIONALE.

1.2.1 PREMESSA. IL CONTESTO COSTITUZIONALE DELLA CRISI ECONOMICA.

Dopo aver esaminato le principali implicazioni della costruzione europea sul piano delle Costituzioni nazionali, proseguendo lungo la linea d'indagine delineata, nell'ambito del significativo processo di evoluzione dei rapporti tra gli ordinamenti nazionali ed il livello sovranazionale, si intende ora volgere l'attenzione al rinnovato sviluppo del processo di integrazione europea concernente l'adeguamento al complesso di misure adottate a livello sovranazionale per il coordinamento delle politiche economiche dei Paesi dell'Unione e alla conseguente incidenza sugli assetti costituzionali.

Come oramai ben noto, nel quadro della recente crisi economico-finanziaria, nella *panoplie* degli impegni assunti a livello europeo per la costruzione di un insieme di regole comuni a tutti gli ordinamenti nazionali volti a garantire il conseguimento di un equilibrio strutturale dei conti pubblici, si inserisce, da ultimo, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria. Tale accordo, come si sa, ha imposto in particolare l'introduzione della cosiddetta "*golden rule*" direttamente nelle Carte costituzionali nazionali.

In questo senso, il recepimento del vincolo del pareggio di bilancio e la correlata adozione di una nuova Costituzione fiscale sembrano rappresentare una evoluzione "senza precedenti", in grado di conferire un nuovo e diverso significato alle stesse Carte costituzionali ed al futuro del progetto di integrazione europea¹²⁹. Invero, come evidenziato da una parte della dottrina¹³⁰, le suddette riforme costituiscono il "seme" di una nuova sfida che riguarda l'Europa e gli Stati membri e tale da rappresentare un'occasione rifondativa per accelerare l'unificazione monetaria verso quella economica.

In tale ottica, ancora, si è rilevato come l'introduzione dei predetti vincoli economici a livello costituzionale, costituendo un'evoluzione del cosiddetto

¹²⁹ M. ADAMS., F. FABBRINI, P. LAROUCHE (Ed. by), *The Constitutionalization of European Budgetary constraints*, Oxford and Portland, Hart publishing, 2014.

¹³⁰ A.MORRONE, "Pareggio di bilancio e Stato costituzionale" in *Rivista AIC*, n.1, 2014.

costituzionalismo economico, pare aprire una nuova “fase” per il diritto costituzionale, dopo quella relativa all’emersione dei diritti sociali¹³¹.

Sotto altro angolo prospettico, la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, ovvero la sua trasposizione nel diritto nazionale mediante altra fonte di analoga valenza che sia atta a garantirne l’effettiva vincolatività per gli ordinamenti nazionali e la sua concreta intangibilità da parte dei medesimi, evidenzia la nuova impostazione comunitaria basata sul ben più pervasivo coinvolgimento diretto degli Stati nell’*enforcement* dei vincoli delle politiche fiscali, sino ad ora sostanzialmente affidato alle istituzioni comunitarie attraverso la procedura per disavanzi eccessivi, con l’apposizione di limiti interni alla *fiscal governance* nazionale¹³².

Così, in siffatto momento di forte instabilità e crisi economico-finanziaria, la normazione di emergenza adottata a livello sovranazionale ha richiesto l’inserimento nelle Carte costituzionali di disposizioni che rafforzino politicamente e a livello nazionale le norme adottate per contenere il disavanzo ed il debito eccessivi, assegnando, pertanto, alle Costituzioni nazionali e alle autorità nazionali nuovi “obiettivi europei”¹³³.

E’ evidente dunque che le questioni e le riforme in oggetto siano connotate da elementi di particolare complessità, coinvolgendo questioni giuridiche, problematiche istituzionali, dottrine economiche e vincoli procedurali, nell’ambito della sempre più crescente influenza del sistema dell’Unione europea, delle nuove fonti esterne, europee ed internazionali sugli ordinamenti giuridici interni¹³⁴.

Ora, in questo complesso panorama, circoscrivendo la portata del discorso ed in linea con l’oggetto della presente indagine, questa sezione si propone di fornire una panoramica relativa alle differenti soluzioni adottate in entrambi gli ordinamenti nazionali allo scopo di adeguarsi ai rinnovati parametri europei.

¹³¹ Cfr. B.MATHIEU, *Constitution: rien ne bouge et tout change*, Paris, Lextenso, 2013, p. 72.

¹³² P.CANAPARO, “Il Pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica”, in *federalismi.it*

¹³³ M.VAB DER SLUIS, “Maastricht revisited: Economic constitutionalism, the ECB and the Bundesbank”, in ADAMS M., FABBRINI F., LAROCHE P. (Ed. by), *The Constitutionalization of European Budgetary constraints*, Oxford and Portland, Hart publishing, 2014, p. 105.

¹³⁴ J.P. DURAT, *Finances publiques*, in TROPER M., CHAGNOLLAUD D. (sous la direction de), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2013, p.391.

In questo senso, dall'adozione di una prospettiva comparata sincronica sarà possibile evidenziare le analogie e le differenze che hanno caratterizzato le scelte del legislatore costituzionale, ponendo l'accento sulla diversa funzione assegnata alla Carta costituzionale.

Può sin da ora essere rilevato che le riforme adottate nell'ordinamento francese in effetti costituiscono un *unicum* nel panorama delle riforme adottate, in varia misura, dai Paesi dell'eurozona: nell'esagono si è infatti parlato di un Stato "alla ricerca della *golden rule*"¹³⁵. Diversamente, in Italia anche in ragione di un differente contesto politico-istituzionale, le riforme costituzionali hanno comportato un'incisiva riscrittura delle disposizioni relative alla Costituzione finanziaria, andando a configurare un nuovo rapporto tra la Carta e l'ordinamento unionale.

Procedendo per ordine, prima di addentrarci nell'analisi suindicata appare opportuno prendere le mosse da una breve ricostruzione del quadro normativo europeo in cui si inseriscono le riforme di cui si tratta.

1.2.2 LA DISCIPLINA DI BILANCIO ALLA LUCE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA. CENNI.

Al fine di ripercorrere per sommi capi le (ben note) tappe delle riforme in materia di politica di bilancio adottate a livello europeo, può ricordarsi che il conseguimento del pareggio nei bilanci nazionali degli Stati membri era una finalità già contemplata nel Trattato di Maastricht, che prevedeva, quali elementi costitutivi dell'Unione economica e monetaria, i limiti del 3% e del 60% rispettivamente per il disavanzo e per il debito rispetto al Pil (ai sensi dell'art. 104 del TCE).

Tali prescrizioni confluirono poi nel Patto di Stabilità e Crescita, costituito da una risoluzione del Consiglio europeo approvata ad Amsterdam il 17 giugno 1997¹³⁶ e da due regolamenti del Consiglio adottati per il rafforzamento della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, e per la sorveglianza ed il coordinamento

¹³⁵ G. DELLLEDONNE, "A legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French experiences", in ADAMS M., FABBRINI F., LAROCHE P. (Ed. by), *The Constitutionalization of European Budgetary constraints*, Oxford and Portland, Hart publishing, 2014.

¹³⁶ 97/C 236/01

delle politiche economiche per l'accelerazione delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi¹³⁷.

Adottato quindi al precipuo scopo di rafforzare la disciplina fiscale dell'Unione monetaria, tale Patto poneva l'accento sul rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit e i debiti pubblici, attraverso la previsioni di precisi strumenti sanzionatori. Ciononostante, l'introduzione di siffatti strumenti non riuscì in realtà a prevenire tempestivamente il determinarsi di disavanzi pubblici eccessivi né a promuovere il coordinamento delle politiche economiche¹³⁸.

Le norme di Maastricht sono poi passate, quasi alla lettera, nel Trattato di Lisbona: l'art. 126 TFUE regola il disavanzo pubblico, unitamente al protocollo n.12 disciplinante la procedura per i disavanzi eccessivi.

La crisi economico-finanziaria che, muovendo dalle note evoluzioni statunitensi è dilagata anche in Europa, ha indotto gli Stati membri a predisporre nuovi accordi e meccanismi volti a soddisfare l'esigenza di contenere il deficit e assicurare il pareggio di bilancio, individuando nuovi strumenti accanto alle regole previste dal diritto originario dell'Unione europea.

Seguendo il più possibile l'ordine cronologico nel rapido susseguirsi delle riforme introdotte per fare fronte alla crisi del debito sovrano nella zona euro, tra le principali riforme istituzionali poste in essere si annovera l'istituzione di nuovi strumenti di assistenza finanziaria¹³⁹.

Tali meccanismi non hanno esaurito il quadro degli interventi necessari per tutelare e rilanciare le prospettive di sviluppo dell'area europea. In questa prospettiva, sono stati successivamente predisposti diversi strumenti atti a rafforzare il coordinamento e l'integrazione delle politiche fiscali ed economiche. Il *Six pack*, formato da cinque

¹³⁷ CE 1466/97 e 1467/97.

¹³⁸ Come si ricorderà i vincoli di bilancio furono disattesi da Francia e Germania e le procedure sanzionatorie per disavanzi eccessivi furono bloccate da decisioni discrezionali del Consiglio, che non ha dato seguito alle proposte della Commissione.

¹³⁹ Come si ricorderà, il 2 maggio 2010 il Consiglio dei Ministri delle finanze degli Stati dell'Eurozona il primo sostegno alla Grecia. Successivamente il Consiglio dell'Unione europea ha delineato un nuovo Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e contestualmente ad esso il FESF, ossia un fondo europeo di stabilizzazione finanziaria. Infine nel 2012, in sostituzione di tali strumenti con l'obiettivo di fornire assistenza finanziaria agli Stati della zona euro, è stato istituito il MES.

regolamenti ed una direttiva fu adottato con lo scopo di integrare e modificare l'originario Patto di Stabilità¹⁴⁰. Di fatto, veniva rafforzata la parte di sorveglianza preventiva con l'applicazione di sanzioni nel caso di squilibri macro-economici significativi ovvero deviazioni rilevanti dall'obiettivo di medio termine, si stabiliva che il debito se eccessivo doveva ridursi annualmente ad un ritmo pari a 1/20 della differenza tra il livello corrente e la soglia del 60%. Più generalmente, quindi, tale pacchetto mirava a rafforzare la parte preventiva e correttiva già contenuta nel Patto di stabilità.

Anche l'accordo *Europlus* conclusosi a margine del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, fu approvato con lo scopo di rafforzare la stabilità finanziaria e attuare in modo più coerente le regole del Patto di stabilità. Ancora, il c.d. *Semestre europeo* fu introdotto onde consentire al Consiglio di esercitare la sorveglianza multilaterale e la valutazione degli indirizzi per le politiche economiche, gli orientamenti in materia di occupazione, i programmi di stabilità o i programmi di convergenza. Per quanto riguarda poi il *Two Pack*, esso si compone di due regolamenti della Commissione da applicarsi ai soli Stati della zona Euro e riguardanti il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati in difficoltà o a rischio di instabilità finanziaria, nonché le regole comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti di bilancio e la correzione dei disavanzi eccessivi.

E' in questo scenario infine che si inserisce il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria, il cosiddetto *Fiscal compact*. Firmato nel 2012 da venticinque Paesi membri dell'Unione europea, tale Trattato è entrato in vigore il 1 gennaio 2013 dopo la ratifica da parte di dodici Stati.

Per inciso come evidenziato da autorevole dottrina, i predetti strumenti individuati per fronteggiare la crisi economico-finanziaria sono stati adottati dalla c.d. Europa intergovernativa, *a latere* quindi rispetto alle regole previste dall'ordinamento dell'Unione europea, generando quindi obblighi esterni a quelli provenienti dalle Istituzioni¹⁴¹. Per quanto concerne il Fiscal compact, pur tuttavia con l'obiettivo, ai sensi dell'art.16, di essere incorporato entro cinque anni nella legislazione europea.

¹⁴⁰ Più precisamente, il Six pack è costituito da una direttiva e cinque regolamenti UE nn. 1173-1174-1175-1176-1177 del 2011.

¹⁴¹ Sulla struttura "ibrida" dell'Unione europea, cfr. G.AMATO, *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, Il Mulino, 2014, pag. 421 e ss.

Obiettivo principale di tale Trattato è il rafforzamento del pilastro economico dell'Unione economica e monetaria tramite l'introduzione di una serie di regole volte a rafforzare la disciplina fiscale attraverso un patto di bilancio.

Tra le principali novità, l'art.3 par. 1 richiede che *“la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente”* debba essere in pareggio o in avanzo, consentendo solo deficit temporanei e soltanto in caso di ciclo economico negativo o in periodo di gravi crisi. Inoltre, è tale accordo che espressamente ha richiesto l'introduzione della c.d. *regola d'oro*, in base alla quale le Parti contraenti sono tenute all'inserimento della regola del bilancio in pareggio *“tramite disposizioni legislative interne vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale o il cui rispetto fedele è il altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”* (art.3, par. 2)¹⁴².

Infine, ai sensi dell'art.8, l'inosservanza da parte degli Stati membri degli obblighi espressamente previsti dall'art. 3, par. 2 può dar luogo ad un'azione nei confronti della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che può essere adita dagli stessi Stati, previo parere della Commissione europea oppure direttamente. Da un lato, quindi, la Commissione è chiamata a presentare una relazione nella quale valuta l'adempimento da parte delle parti contraenti dell'art. 3, par.2, riportando, come sancito dall'art. 8, par. 1 se una delle parti contraenti sia venuta meno ai suddetti obblighi, dopo aver consentito a detta parte di presentare le proprie osservazioni.

L'esperimento di tale azione è sottratto alla Commissione e può essere riservato anche ai soli Stati, indipendentemente dalla relazione della Commissione.

La Corte infine potrà irrogare una sanzione che consiste nel pagamento dello Stato soccombente di una somma forfettaria, comunque non superiore allo 0,1 per cento del Prodotto interno lordo.

¹⁴² Inoltre, il Trattato ha previsto l'obbligo di attivazione di un meccanismo automatico di correzione che vincola ogni Stato membro ad attuare misure per correggere le deviazioni del pareggio di bilancio (art.3, lett. d) ed e); una previsione secondo cui l'inosservanza da parte degli Stati degli obblighi previsti in tema di disavanzo dà luogo ad un'azione davanti alla Corte di giustizia, la quale può essere adita da una o più parti contraenti e può, ove abbia ritenuto che sia intervenuta una violazione di tali obblighi e sia di nuovo da essa adita, irrogare una sanzione consistente nell'obbligo di corrispondere una somma forfettaria, ovvero una penalità comunque non superiore allo 0,1% del Pil dello Stato soccombente.

1.2.3 UNA BREVE RICOSTRUZIONE DEL QUADRO LEGISLATIVO D'OLTRALPE IN MATERIA DI BILANCIO.

In Francia da diversi anni a questa parte l'obiettivo del pareggio di bilancio è stato al centro di numerose riforme legislative, volte a modernizzare la Costituzione del 1958.

Così, parallelamente alle modifiche succedutesi in ambito europeo sin da *Maastricht*, l'ordinamento francese ha progressivamente introdotto regole più o meno rigide con l'obiettivo di una programmazione pluriennale del bilancio, onde favorire l'equilibrio dei conti pubblici¹⁴³.

Partendo da questi dati, la Costituzione del 1958 inizialmente prevedeva all'art.34 che *“Le leggi finanziarie determinano le entrate e le spese dello Stato nel rispetto delle condizioni e con riserve previste con legge organica”*.

Per lungo tempo, pertanto, in linea con lo spirito gaullista che impregnava la Costituzione del 1958, la materia fu disciplinata da un'ordinanza del 1959¹⁴⁴ portante legge organica relativa alle leggi di finanza - in qualità di “Costituzione finanziaria” dello Stato - che assegnava al potere esecutivo un ruolo di assoluta primazia nelle procedure finanziarie .

In questa prima fase, l'art.1 della predetta ordinanza indicava le disposizioni finanziarie quali *“leggi che determinano la natura, l'importo e la destinazione delle risorse e degli oneri dello Stato, tenuto conto dell'equilibrio economico e finanziario che tali leggi definiscono”*.

Solo nel 2001, al precipuo scopo di rispondere alle nuove esigenze di sistematizzazione del diritto *budgetaire* che scaturivano dalle evoluzioni del sistema finanziario pubblico, il predetto sistema fu modificato e si pervenne all' approvazione della *“legge organica relativa alle leggi finanziarie”* del 1 agosto (LOLF). Tale novella legislativa introdusse il controllo pluriennale dei conti pubblici, unitamente alla

¹⁴³ F.FRAYSSE, “La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Francia”, in R.BIFULCO, O.ROSELLI, *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, G.Giappichelli, 2014, pag.199.

¹⁴⁴ Ordonnance n.59-2 du 2 janvier 1959 *pourtant loi organique relative aux lois de finances*.

previsione di un maggiore coinvolgimento del Parlamento nazionale¹⁴⁵. Inoltre, tale legge esplicitamente inseriva nella sfera giuridica e a livello costituzionale il principio del pareggio di bilancio.

Più recentemente, poi, nell'ambito della riforma costituzionale di ammodernamento delle istituzioni della Quinta Repubblica¹⁴⁶, si è proceduto ad una modifica dell'art. 34, il cui penultimo comma oggi sancisce che “*Gli orientamenti pluriennali della finanza pubblica sono definiti con leggi di programmazione. Si inseriscono nell’obiettivo di equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni*”.

La suddetta riforma ha pertanto attribuito ad una nuova tipologia di leggi (che rientra comunque nel novero della legislazione ordinaria), ossia le *leggi di programmazione pluriennale delle finanze pubbliche (LPFP)*¹⁴⁷ la regolamentazione della previsione pluriennale delle finanze pubbliche¹⁴⁸.

Il progetto di legge costituzionale presentato dal governo francese nel 2011, nel rispetto delle disposizioni del Patto *Europlus* prevedeva talune rilevanti modifiche volte a modificare “*la gouvernance des finances publiques*” nell’ottica di realizzare “*l’obiettivo costituzionale dell’equilibrio delle finanze pubbliche*”¹⁴⁹.

Tra le novità più incisive, il legislatore costituzionale avrebbe introdotto nell’ordinamento nazionale una nuova legge: la *loi-cadre d’équilibre des finances publiques*, ossia una disposizione interposta tra le leggi ordinarie e la legislazione organica, volta a disciplinare “*les orientations pluriannuelles, les normes d’évolution et les règles de gestion des finances publiques*” allo scopo di programmare per un periodo

¹⁴⁵ M.BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALLE, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 13 ed. , 2014, pag. 254. In questo senso, infatti, l’art.50 di tale legge introduceva l’obbligo di presentare al Parlamento un rapporto economico, sociale e finanziario che “*illustra ed esplicita le prospettive di evoluzione, per almeno i quattro anni successivi a quello in cui è stato depositato il progetto di legge finanziaria, delle finanze, delle entrate, delle spese e del saldo di tutte le pubbliche amministrazioni identificate nei dettagli per sotto settore ed espresse secondo le convenzioni della contabilità nazionale, alla luce degli impegni europei assunti dalla Francia, nonché, ove del caso, delle raccomandazioni basate sul Trattato istitutivo della Comunità europea*”.

¹⁴⁶ L. Cost. del 23 luglio 2008, n. 2008-724.

¹⁴⁷ Si segnala che tale categoria non è nuova nell’ordinamento francese, ma si è sostituita alle “*loi de programme*” disciplinate nella previgente disposizione costituzionale, che tuttavia avevano una funzione più limitata, riguardando “*gli obiettivi dell’azione economica e sociale dello Stato*”.

¹⁴⁸ M.BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALLE, *op.cit.*, pag. 291.

¹⁴⁹ Ci si riferisce al “*projet de loi constitutionnelle relatif à l’équilibre des finances publiques*” del 13 luglio 2011.

di almeno tre anni gli obiettivi di spesa ed entrate da realizzare annualmente ed assicurare l'equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni. A tali obiettivi si sarebbero dovuti conformare anche le leggi di finanza e di *financement de la sécurité sociale*; nondimeno la suddetta *loi-cadre* sarebbe stata oggetto di un controllo preventivo obbligatorio del *Conseil constitutionnel*.

Infine, questo progetto di legge di revisione costituzionale avrebbe altresì inserito nella Costituzione un nuovo articolo disciplinante la procedura di trasmissione sistematica all'Assemblea nazionale ed al Senato dei programmi di stabilità, prima della presentazione alla Commissione europea, nell'ambito del Patto di stabilità e crescita¹⁵⁰.

Tuttavia, come si ricorderà, a seguito della rinuncia da parte dell'ex Presidente Sarkozy di convocare il Parlamento in sessione congiunta prima delle elezioni presidenziali, il suddetto progetto non fu mai definitivamente approvato.

1.2.4 DALLA DECISIONE N. 2012-653 DC DEL *CONSEIL CONSTITUTIONNEL* ALL'ADOZIONE DELLA *LOI ORGANIQUE* 2012-1403 DEL 17 DICEMBRE 2012. UN RECEPIMENTO "SUPPOSÉ".

Il neo eletto Presidente *Hollande*, decidendo di non proseguire il percorso di riforme precedentemente intrapreso, in vista della ratifica del *TSCG*, il 13 luglio 2012 ha adito, ai sensi dell'art. 54 Cost. il *Conseil constitutionnel*, onde stabilire se la ratifica del *TSCG* fosse conforme alla Costituzione, ovvero dovesse essere preceduta da una revisione costituzionale¹⁵¹.

Ebbene, i giudici di *Rue de Montpensier* si sono pronunciati con la *Décision* n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012, e tale decisione presenta profili di particolare interesse

¹⁵⁰ Il progetto di legge di riforma costituzionale avrebbe infatti modificato vari articoli della Costituzione del 1958, tra cui gli artt. 34, 47, al.1 e 47-1, al.1, 88-8 art.61, al.2. Per un'analisi approfondita del progetto di riforma costituzionale, si veda F. FABBRINI, "Il Pareggio di bilancio nelle costituzioni europee", in *Quad. cost.*, 2011, 933 e ss.

¹⁵¹ Più precisamente, nel ricorso si richiedeva al *Conseil*: se il rafforzamento delle regole della disciplina di bilancio potesse minacciare le condizioni essenziali dell'esercizio della sovranità nazionale; se l'obbligo per le leggi di finanza pubblica di rispettare le norme del saldo strutturale, così come l'obbligo di realizzare un meccanismo di controllo e di correzione automatica minacciassero i principi costituzionali dell'annualità del budget e della gerarchia delle norme giuridiche; se l'esistenza di organismi indipendenti del controllo delle *trajectoires budgétaires ou de validation des hypothèses macro économiques* violasse le prerogative del governo o del Parlamento; se la possibilità assegnata alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciare delle sanzioni finanziarie minacciasse le condizioni di esercizio della sovranità nazionale.

in primo luogo perché, nel ritenere che la ratifica del Trattato non richiedesse una preventiva revisione costituzionale, il *Conseil* ha dato prova di una interessante *mansuetude*, conferendo al Trattato una “lettura costruttiva”¹⁵².

Procedendo per ordine, innanzitutto, il *Conseil* ha considerato che il Trattato in questione, ancorché non appartenente al diritto originario dell’Unione europea, né ai Trattati successivi, rientrasse comunque nel novero delle norme costituzionali di abilitazione al diritto dell’Unione europea, da ricondurre quindi nell’alveo dell’art. 88-1¹⁵³.

Omettendo di porre l’attenzione all’ “originalità” del TSGC rispetto alla tradizionale procedura di adozione degli atti di diritto derivato¹⁵⁴, il *Conseil* ha considerato i vincoli introdotti dal *Fiscal compact* alla stessa stregua dei precedenti Trattati sull’Unione europea. Di talché, la nuova *règle* non può essere rimessa in discussione da un punto di vista costituzionale¹⁵⁵, in quanto non “*porte atteinte aux conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale*”.

E’ tuttavia sull’interpretazione dell’art. 3 del Patto di stabilità che la pronuncia presenta profili di particolare interesse. Infatti, il *Conseil* ha interpretato il paragrafo 2¹⁵⁶ della suddetta disposizione come se il Trattato accordasse agli Stati membri una duplice “possibilità”: il recepimento dei vincoli di bilancio per il tramite di norme costituzionali, ovvero attraverso “*quelque autre façon*”¹⁵⁷.

¹⁵² C.BERGEAL, “Le TSCG, question de constitutionnalité”, in D.BERLIN (sous la direction de), *Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*, Paris, Panthéon Assas Paris II, 2014, pag. 52 ss.

¹⁵³ CC, décis. N.2012-653 DC, 9 aout 2012, TSCG, *considérants* 8 e 9. Più specificamente, il *Conseil* ritiene che i Trattati coperti da tale riserva costituzionale non sono i soli accordi internazionali sottoscritti per la creazione e lo sviluppo di un’organizzazione permanente, ma anche quelli in “*aperta coordinazione con tale obiettivo*”(Cons.10).

¹⁵⁴ J.-V. LOUIS, “Un traité vite fait, bien fait? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination, et la gouvernance au sein de l’Union économique et budgétaire”, in *RTDE*, 2012, pag.5.

¹⁵⁵ In questo senso, il *Conseil* richiama la sua giurisprudenza precedente (CC. *déc.* 92-308 DC del 9 aprile 1992 e 92-313 DC del 23 sett. 1992), nella quale aveva ritenuto che i Trattati non violassero le condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale.

¹⁵⁶ Ai sensi del quale “*le regole enunciate dal paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale (...) tramite disposizioni vincolanti di natura permanente preferibilmente costituzionale o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*”.

¹⁵⁷ CC, décis. N.2012-653 DC, 9 aut 2012, Cons. 19 e 20. Seguendo il ragionamento del giudice poiché è la legge organica che inquadra le leggi di programmazione pluriennale, essa può

Laddove quindi fosse accolta la prima interpretazione, l'obbligo di adottare disposizioni vincolanti e permanenti imporrebbe di introdurre tali regole direttamente nell'ordinamento nazionale (*Cons.* 20). Tuttavia, poiché è la stessa Costituzione che determina le prerogative del Governo e del Parlamento ai sensi degli artt. 34 e 37, dall'inserimento di nuove “*disposizioni vincolanti e permanenti relative all'equilibrio delle finanze pubbliche*” deriverebbe l'obbligo di una modifica costituzionale.

Secondo tale opzione, quindi, sarebbe stato necessario l'intervento del legislatore costituzionale preventivo alla legge di autorizzazione alla ratifica.

Diversamente, la seconda alternativa prospettata dal *Conseil* avrebbe lasciato libero il legislatore di introdurre la *règle d'or* attraverso la legge organica, così come previsto dall'ultimo comma dell'art. 34 della Costituzione¹⁵⁸.

In definitiva, seguendo il ragionamento del giudice costituzionale, al fine di attuare gli obblighi contenuti nel *Fiscal compact*, al legislatore francese è lasciata la possibilità di ricorrere alle leggi di programmazione pluriannuali delle finanze pubbliche ex art. 34, comma 11, che possono essere precisate ed integrate attraverso la legislazione organica.

E' in tale ottica pertanto che il *Conseil*, come si accennava, pare interpretare la disposizione sovranazionale in senso costruttivo, accordando altresì una importante lettura “*maximisante*” e “*novatrice*” alla stessa Costituzione¹⁵⁹.

C'è chi ha inoltre considerato tale pronuncia come un caso paradigmatico di conciliazione tra Stato di diritto e ricerca della preservazione dell'interesse generale europeo, in un contesto di crisi economica e finanziaria¹⁶⁰.

garantire “*l'objectif de moyen terme ainsi qu'à la trajectoire d'ajustement de la situation budgétaire des administrations publiques, au mécanisme de correction de cette dernière et aux institutions indépendantes tout au long du processus budgétaire*”.

¹⁵⁸ L'ultimo comma dell'art. 34 prevede, infatti, che “*Le disposizioni del presente articolo potranno essere precisate ed integrate con legge organica*”.

¹⁵⁹ Cfr. C.BERGEAL, “Le TSCG, question de constitutionnalité”, in D.BERLIN (sous la direction de), *Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*, Paris, Panthéon Assas Paris II, 2014, pag. 58 e ss. in cui l'A. sottolinea come il *Conseil constitutionnel* in tale decisione si allontani dall'orientamento costante, (*ex plurimis* la *décision* n.87-234 DC del 7 gen. 1988), secondo il quale una legge organica poteva intervenire nell'ambito e per le sole materie limitativamente enumerate dalla Costituzione. Con la decisione in oggetto, invece, il giudice costituzionale ha interpretato l'ultimo comma dell'art. 34 in maniera differente, ad esso conferendo la competenza di disciplinare la legge di programmazione delle finanze pubbliche.

A seguito della preconizzazione da parte del giudice costituzionale¹⁶¹ di questo schema normativo complesso, scegliendo di eludere l'ipotesi di modifica del testo costituzionale, il governo francese ha presentato al Parlamento il progetto di legge organica relativo alla programmazione e alla *gouvernance* dei conti pubblici.

L'*Assemblée nationale* ed il *Sénat* hanno così approvato la legge organica *relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*¹⁶², promulgata il 17 dicembre 2012.

Tale legge ha introdotto quattro principali novità in materia di finanza pubblica. Innanzitutto essa ha formalizzato il contenuto delle leggi di programmazione delle finanze pubbliche; ha creato una nuova istanza indipendente, *l'Haut conseil des finances publiques*, incaricata di emanare pareri sulle previsioni macroeconomiche e sul rispetto degli obiettivi fissati dalla predetta legge di programmazione delle finanze pubbliche; ha istituito un meccanismo di correzione onde assicurare la traiettoria delle finanze pubbliche definite nella legge di programmazione; infine, ha introdotto un meccanismo di maggior trasparenza sulla situazione finanziaria dell'insieme delle amministrazioni pubbliche.

A livello costituzionale, quindi, la Francia si è limitata al solo riferimento alla pluriannualità come unica espressione della “*règle d'or budgétaire*”. L'art. 1 della legge organica n.2012-1403, conformemente all'articolo 34 comma 19 della Costituzione dispone che “*nel rispetto dell'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche previste all'articolo 34 della Costituzione, la legge di programmazione delle finanze pubbliche fissa l'obiettivo a medio termine previsto dall'art.3 del Trattato sulla stabilità, la coordinazione e la gouvernance firmato il 2 marzo 2012 a Bruxelles*”.

In definitiva, quindi, il legislatore francese ha scelto di non procedere ad alcuna revisione della Carta costituzionale, ed ha recepito i vincoli europei per il tramite di una

¹⁶⁰ Così, F. CHALTIEL, “Le Traité budgétaire conforme à la Constitution..oui mais.. A propos de Cons.const., 9 aout 2012”, in *LPA*, 18-19 septembre 2012, n.187-188, pag. 13.

¹⁶¹ Sul punto si veda: E.OLIVA, “Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles”, in *RFDA*, nov.dec. 2012, pag. 1052.

¹⁶² La loi organique n.2012-1403 approvata a seguito di due successive deliberazioni dell'*Assemblée Nationale* e del *Sénat*, e alla riunione della Commissione mista paritaria; promulgata, ai sensi degli artt. 46 comma 5 e 61, comma 1, solo dopo la dichiarazione di conformità alla Costituzione da parte del Consiglio costituzionale.

legge organica, rinviando per il raggiungimento degli obiettivi dell'art.3 ad una peculiare fonte normativa, ossia la “*loi de programmation*”.

Tale disposizione legislativa presenta tuttavia un valore normativo particolarmente “*faible*”: non è una legge di finanza e, inoltre, non può imporsi al Governo e al Parlamento nella procedura di approvazione del bilancio.

E' proprio qui che risiede la debolezza di questa modalità basata sulla flessibilità, che di fatto non vincola giuridicamente il legislatore e, *a fortiori*, non consente di ritenere costituzionalizzato il vincolo europeo.

Per queste ragioni, alla luce del ruolo svolto dal *Conseil constitutionnel* volto a superare la precedente *impasse* politica e della soluzione accolta dal legislatore francese, non si è proceduto ad una effettiva costituzionalizzazione degli obblighi introdotti dal *Fiscal Compact*, potendo quindi ritenere il suddetto recepimento meramente *supposé*.

1.2.5 LA PORTATA GENERALE DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE IN ITALIA.

Venendo ora all'esperienza italiana, è d'uopo innanzitutto sottolineare il diverso contesto politico in cui si inseriscono le riforme di cui si tratta.

Come ben noto, infatti, furono le stesse Istituzioni europee che richiesero espressamente all'Italia l'adozione di adeguate misure. Ci si riferisce, in particolare, alla (peculiare) lettera che già nel 2011, l'allora Presidente della Banca centrale europea *Jean-Claude Tricher* ed il successore Mario Draghi inviarono al Governo italiano, richiedendo l'approvazione di “*adeguate riforme costituzionali per rendere più stringenti le regole di bilancio*”, anche al fine di “*ristabilire la fiducia degli investitori*”¹⁶³.

Così, successivamente alla firma del *Fiscal compact*, il Consiglio dei Ministri presentò alle Camere un disegno di legge costituzionale per garantire il rispetto degli obblighi sovranazionali direttamente nella Carta. Il Parlamento italiano, con due

¹⁶³ Per la traduzione in italiano del testo integrale della Lettera: http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_italiano_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati.

successive deliberazioni, approvò definitivamente la legge costituzionale n.1/2012-*introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*¹⁶⁴.

Prescindendo dalle modalità con cui si è pervenuti alla suddetta revisione costituzionale¹⁶⁵, sul piano giuridico, tale legge è intervenuta andando direttamente a modificare gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. A completare la nuova disciplina della manovra di bilancio, la novella costituzionale ha previsto il rinvio ad una fonte di rango legislativo rinforzata, atta a disciplinare e garantire la corretta attuazione delle prescrizioni sovranazionali¹⁶⁶.

Più dettagliatamente, tale modifica costituzionale che di fatto va ad ampliare le disposizioni in materia fiscale precedentemente introdotte con la l. 31 dicembre 2009, n.196, novellata dalla legge 7 aprile 2011, n.39 e volte al recepimento dei “*vincoli economici e finanziari che derivano dall’appartenenza all’Unione europea*”, in primo luogo ha inciso sull’art. 81 della Carta italiana, quale norma fondamentale in materia di bilancio pubblico, andando a disegnare una Costituzione fiscale più stringente e puntuale nei contenuti¹⁶⁷.

¹⁶⁴ L. Cost. n.1/2012, pubblicata nella G.U. 23 aprile 2012 n.95, approvata con due successive deliberazioni parlamentari del 6 marzo e del 17 aprile, le quali hanno raggiunto la maggioranza qualificata dei due terzi, impedendo quindi il referendum confermativo.

¹⁶⁵ I tempi con i quali si è concluso l’iter parlamentare sono stati sicuramente affrettati se comparati alle tempistiche che hanno costantemente caratterizzato le procedure di revisione costituzionali nell’ordinamento italiano. Su questa linea, si veda A.BRANCASI, “L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione”, in *www.forumcostituzionale.it*: “*La Costituzione è cosa molto delicata, da maneggiare con cura e con attenta riflessione e che, principalmente, mal si presta ad operazioni cui i governi e i Parlamenti si accingano sotto la spinta dei Mercati*”. Ancora, sulla non necessità della riforma costituzionale Cfr. L.GIANNITI, “Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente”, in *www.astridonline.it*, 4 agosto 2011. Inoltre, A.PIROZZOLI, Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, *www.rivistaaic.it*, n.4, 2011, in cui si ricorda come già in Assemblea costituente la questione del pareggio di bilancio fu discussa, ma si preferì non inserire alcun riferimento specifico a livello costituzionale.

¹⁶⁶ gli artt. da 1 a 4 della Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 enunciano il nuovo contenuto testuale degli articoli oggetto della riforma; l’art. 5 specifica la portata ed il contenuto della legge rinforzata

¹⁶⁷ P.CANAPARO, “La legge costituzionale n.1 del 2012: la riforma dell’art. 81, il pareggio di bilancio ed il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica” in *Federalismi* n.13/2012, pag.10; sull’iniziale proposta di modifica legislativa dell’art. 53 Cost. quale norma fondamentale del sistema tributario: D.MORGANTE, “La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio”, in *federalismi.it*, 2012.

L'attuale comma primo impone infatti allo Stato di assicurare *“l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”*. Il secondo comma, poi, in deroga al generale principio, consente *“Il ricorso all'indebitamento al solo fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”*¹⁶⁸.

Cosicché, nell'orientare la libertà dello Stato verso gli obiettivi stabiliti dalle Istituzioni europee, il ricorso all'indebitamento diviene un'eccezione costituzionalmente condizionata¹⁶⁹.

Come si diceva, la suddetta riforma costituzionale è intervenuta introducendo significative modifiche anche in altre disposizioni, con lo scopo di estendere la portata precettiva dei nuovi principi ai livelli di governo substatali.

Con riferimento alla norma cardine in materia di pubblica amministrazione, l'attuale art. 97 Cost. postula infatti che *“le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*, sancendo pertanto il generale principio dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni non riconducibili immediatamente né allo Stato, né alle autonomie territoriali¹⁷⁰. Si tratta quindi di un *“rinvio mobile”* che la disposizione opera nei confronti dell'ordinamento europeo, imponendo un limite di coerenza¹⁷¹. Così, i suddetti vincoli di prudente gestione finanziaria divengono regole generali e vincolanti

¹⁶⁸ I commi successivi, infine, dispongono che *“Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”*.

¹⁶⁹ A.MORRONE, *ibidem*, pag. 6., ove si segnala anche che tale disposizione costituzionale andrebbe a ribadire i principi costituzionali già vigenti in ordine all'annualità del bilancio, al potere di iniziativa del governo e di approvazione del bilancio e del rendiconto da parte del Parlamento, conferendo alla legge di bilancio portata materialmente normativa.

¹⁷⁰ Alla luce delle richieste emerse nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera dei Deputati, si è deciso di non intervenire sulla prima parte della Costituzione come prospettato nel ddl del governo, modificando l'art. 97.

¹⁷¹ A.MORRONE, *ibidem*.

per la pubblica amministrazione, accanto ai tradizionali principi, quali quello di legalità, buon andamento, imparzialità e competenza, cui si conforma l'azione amministrativa.

Con l'intervento riformatorio dell'art. 117 Cost. poi la materia della “*armonizzazione dei bilanci pubblici*” viene fatta rientrare nel novero della competenza legislativa statale, trasformandola da concorrente ad esclusiva. Ciò al precipuo fine di rafforzare l'omogeneità delle procedure dei documenti di bilancio ed evitare una frammentazione della relativa disciplina per garantire un efficace monitoraggio e governo della stessa.

Ancora, l'attuale art. 119 Cost., come novellato dall'art. 4 della legge, impone per i bilanci delle Regioni e degli enti locali la regola generale dell'equilibrio di bilancio, nonché l'obbligo di “assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”

Infine, in ottemperanza a quanto dettato dal primo comma dell'art.5 della legge cost. n.1/2012 e dall'ultimo comma del nuovo art. 81 della Costituzione, è con l'approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, che si è previsto il quadro di riferimento e di attuazione per le decisioni di bilancio degli enti costitutivi: tale legge contiene una serie di rilevanti disposizioni di attuazione della riforma, rinviando a sua volta ad ulteriori leggi ordinarie di attuazione, nonché a decreti attuativi.

In questo senso, in definitiva, il Parlamento, il governo, gli enti territoriali e l'intero perimetro delle pubbliche amministrazioni appaiono vincolati al fondamentale canone finanziario, nonché operativo e gestionale del pareggio di bilancio, orientandoli verso un obiettivo finale di autonomo finanziamento della spesa o di attestazione su un livello di indebitamento sostenibile nel tempo¹⁷².

Come è evidente, dall'inserimento a livello costituzionale delle regole sovranazionali discende anche un rinnovato ruolo della Corte costituzionale, fungendo il principio di bilancio da parametro rispetto alle scelte legislative nazionali¹⁷³.

¹⁷² Cfr. D.MORGANTE, “La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio”, in *Federalismi 2012*, pag. 38.

¹⁷³ T.F. GIUPPONI, “Vincoli di bilancio, stato costituzionale e integrazione europea: una nuova occasione di dialogo tra Corti?”, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, Aracne, 2014.

1.2.6 IL NUOVO VINCOLO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA E *LA MARGINALITÉ FRANÇAISE*.

Nel contesto di complessità che caratterizza l'evoluzione della disciplina europea in relazione ai vincoli economico-finanziari, con questa breve ricostruzione in chiave comparata si è evidenziato il percorso che i due Paesi della zona Euro hanno intrapreso per recepire le nuove regole in materia di finanza pubblica.

A fronte di quanto detto, le soluzioni accolte dai legislatori costituzionali presentano rilevanti divergenze e l'incontrovertibile dato di partenza di differenziazione si rinviene nel diverso contesto politico in cui si sono inserite le riforme di cui si tratta.

Innanzitutto sul piano politico, per quanto attiene il caso italiano, la rapidità dell'iter di approvazione delle legge costituzionale rispondeva principalmente all'intento di tranquillizzare i mercati finanziari e le istanze sollevate dalle Istituzioni europee.

Da un punto di vista più propriamente giuridico, ciò che emerge maggiormente dalla sintetica analisi della revisione costituzionale italiana è il nuovo rapporto tra l'ordinamento giuridico interno e quello unionale che tali modifiche paiono configurare.

In effetti, il legislatore costituzionale italiano si allontana dall'approccio invalso in tema di rapporti tra i due livelli ordinamentali. Come è stato efficacemente osservato¹⁷⁴, a dare copertura costituzionale agli impegni assunti sarebbero potuti essere sufficienti gli artt. 11 e 117 Cost., alla luce della loro interpretazione ad opera della giurisprudenza costituzionale, unitamente ad un'adeguata riforma della legislazione finanziaria ordinaria e dei regolamenti parlamentari.

Ebbene, il dirompente effetto della crisi economica e finanziaria ha invece condotto a ritenere necessario un differente adeguamento dell'ordinamento nazionale ed ha indotto, almeno per il caso italiano, a lanciare un forte segnale politico, grazie ad un' incisiva riscrittura delle disposizioni relative alla Costituzione finanziaria.

Pertanto, l'ampiezza della clausola di apertura che ha tradizionalmente consentito "molto" è apparsa insufficiente in ragione del nuovo contesto che richiedeva di porre

¹⁷⁴ T.F. GIUPPONI, *Ibidem*.

nuovi vincoli “scomodi” all’azione della politica, a livello statale, regionale e locale, oltre che all’attività di tutte le pubbliche amministrazioni¹⁷⁵.

Come autorevolmente sottolineato da una parte della dottrina¹⁷⁶, le revisioni costituzionali sono paradigmatiche nel configurare un nuovo rapporto con l’ordinamento unionale, in quanto la revisione costituzionale in oggetto lungi dall’essere assimilabile a quelle degli anni precedenti. In precedenza, infatti e come si è avuto modo di evidenziare le modifiche erano dirette ad adeguare le Carte costituzionali all’ordinamento europeo, o meglio nell’esperienza italiana a configurare l’ordinamento europeo quale parametro per l’esercizio delle funzioni statali¹⁷⁷.

La novità del rapporto con l’ordinamento europeo risiede altresì nel *rinvio mobile* posto in essere dalle disposizioni costituzionali tra la normativa europea (non necessariamente di rango primario) e le discipline nazionali in materia di bilancio pubblico. Da ciò consegue che le disposizioni di rango costituzionale ovvero legislativo rinforzato, rinviando direttamente alle disposizioni dell’Unione europea conducano anche per il futuro ad un automatico adeguamento dell’ordinamento nazionale alle eventuali modifiche dei parametri europei¹⁷⁸.

Con l’inserimento del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione, inoltre, non solo si è proceduto ad un trasferimento di sovranità in materia di bilancio a livello europeo, allo scopo di consentire il proseguimento del processo federale, ma il punto centrale di tali riforme sarebbe rappresentato dalla garanzia dell’effettività della prevalenza del diritto unionale in materia di bilancio. Più specificamente, per la prima

¹⁷⁵ N.LUPO, “La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti”, in V.LIPPOLIS, N.LUPO, G.SALERNO, G.SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012.

¹⁷⁶ Così, R.BIFULCO, “Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia” in R.BIFULCO, O.ROSELLI, *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, G. Giappichelli, 2014, pag. 140. L’A. con specifico riferimento alle esperienze della Germania, Spagna e Italia evidenzia come attraverso le riforme costituzionali adottate in questi Paesi, non si proceda più, come in passato, ad un mero adeguamento delle Carte costituzionali a modifiche del diritto primario dell’Unione europea per rendere compatibile la Costituzione con i singoli punti del Trattato.

¹⁷⁷ Come è ovvio, ci si riferisce al rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario imposto alla potestà legislativa statale e regionale, previsti dall’art. 117, I c. Cost.

¹⁷⁸ T.F. GIUPPONI, *Ibidem*.

volta, la norma costituzionale entra nell'orbita del più ampio ordinamento sovranazionale come fonte normativa di autonomia che garantisce, perché dotata di maggiore resistenza, l'effettività del diritto dell'Unione¹⁷⁹.

Ancora, sempre per quanto attiene il caso italiano, tra le ulteriori e rilevanti conseguenze che si profilano dalla nazionalizzazione e costituzionalizzazione dei vincoli europei di bilancio discende l'attivazione del controllo da parte di diversi organi interni. *In primis*, il giudice costituzionale italiano, il quale appare pienamente legittimato ad intervenire in tali processi utilizzando e interpretando il nuovo parametro costituzionale¹⁸⁰.

Inoltre, come osservato, anche la stessa Corte di giustizia potrà attivare un sindacato di legittimità sulla conformità della disciplina nazionale di bilancio all'art.3 di tale Trattato, implicando che, ove lo Stato membro abbia dato attuazione al suddetto art. 3 attraverso l'iscrizione della regola del pareggio in Costituzione, anche la norma costituzionale potrà essere oggetto di tale controllo¹⁸¹.

Al contrario, assai diverso è stato il percorso seguito oltralpe, ove il recepimento a livello costituzionale delle regole europee appare meramente *supposé*.

Sul piano politico, come si è visto anche alla luce del mancato raggiungimento della maggioranza dei 3/5 del *Congrès* necessaria per l'adozione dell'iniziale progetto di revisione costituzionale, la classe politica francese ha mostrato una forte reticenza nell'approvare una siffatta modifica costituzionale.

¹⁷⁹ Così, R.BIFULCO, in *op.cit.*, pag. 145. L'A. evidenzia come tali riforme abbiano ravvisato elementi di debolezza sia nella struttura dell'Unione europea, che per imporre determinate regole ha richiesto la collaborazione degli Stati al più alto livello ordinamentale, sia nelle Costituzioni nazionali che non hanno saputo impedire la crescita del debito pubblico.

¹⁸⁰ Brevemente, può ricordarsi che la Corte costituzionale nella sentenza n. 88/2014 ha sancito che “*Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge*” (cons.8). Ancora,

¹⁸¹ R.BIFULCO, *ibidem*, pag. 141. L'Autore segnala le riforme costituzionali in materia di bilancio realizzate nei Paesi membri oggetto della disamina per tre aspetti. Oltre al nuovo rapporto con l'ordinamento dell'Unione europea suindicato, le riforme costituzionali sarebbero all'origine di una torsione della forma di Stato (sia in senso territoriale, in ragione di una forte spinta all'accentramento, sia nell'assetto dei rapporti tra Stato e società, a causa della loro incidenza su una certa accezione dello Stato sociale), nonché esse paiono caratterizzate da una sostanziale irreversibilità.

Da un lato, infatti, dall'analisi del quadro generale sinteticamente riportato relativo alle riforme in materia di bilancio, si è potuto notare come il legislatore d'oltralpe avesse vieppiù proceduto ad una riforma della gestione della finanza pubblica interna, in linea con le scelte adottate a livello sovranazionale¹⁸².

A ciò si aggiunga il peculiare e dirimente ruolo svolto dal *Conseil constitutionnel* nell'ambito del meccanismo di controllo *a priori* ex art. 54 Cost. relativamente all'interpretazione del *Fiscal Compact*: per la prima volta, in Francia non si è proceduto ad un mero adeguamento della Carta costituzionale alle modifiche del diritto primario dell'Unione europea, come invece costantemente avvenuto in precedenza.

Il Consiglio costituzionale ha aperto una nuova via e, al fine di evitare un *cleavage* politico-istituzionale, ha di fatto accordato alle prescrizioni unionali una differente portata, tale da evitare una modifica costituzionale venendo incontro alla volontà della classe politica francese: “*l'essenziale si è salvato*”¹⁸³.

Così, grazie all'importante *révirement* sulla portata dell'art. 34 *Const.* si è assegnata alla sola legislazione organica e non ad una “*disposizione di rango costituzionale ovvero equivalente*” la disciplina delle nuove regole di bilancio.

Ma vi è di più. Come si è osservato per il caso italiano, nell'ottica delle future implicazioni della nazionalizzazione e costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, l'inserimento dei vincoli europei avrebbe conferito anche al giudice costituzionale francese il ruolo di “*guardiano dell'ortodossia economica e finanziaria e dell'equilibrio dei conti pubblici*”.

Diversamente, la novella disposizione organica, non prevede più un controllo obbligatorio *a priori* attivabile da parte del *Conseil constitutionnel*. Cosicché, il caso francese evidenzia una chiara propensione a preservare l'autonomia ed il margine di

¹⁸² Da ultimo, ci si riferisce alla riforma costituzionale di ammodernamento delle Istituzioni della Quinta Repubblica del 2008-724.

¹⁸³ X.MAGNON, “Un traité international de mise en oeuvre du droit de l'Union européenne devant le Conseil constitutionnel: la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) peut ne pas exiger de révision constitutionnel préalable”, in *RFDC*, n.92, 2012, pag. 862. E' interessante notare come l'autore individui in tale pronuncia del Conseil constitutionnel una nuova fase nella “*banalizzazione del controllo di costituzionalità dei trattati dell'Unione europea*”: la ratifica dei Trattati dell'Unione europea non richiederebbe più una preventiva revisione costituzionale, andando ad allinearsi sempre più ad una automatica apertura dell'ordinamento giuridico interno al diritto primario dell'Unione.

manovra del potere politico, discostandosi dalle scelte operate negli altri ordinamenti nazionali, mostrando quindi di seguire una propria e solitaria strada nella regolamentazione delle questioni costituzionali finanziarie¹⁸⁴.

Vi sono comunque degli aspetti che la predetta decisione pare non risolvere, lasciando irrisolte talune questioni di particolare rilevanza con possibili ripercussioni sull'assetto costituzionale. Tra queste, in riferimento all'attivazione del controllo da parte della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 8, il *Conseil* ha posto in essere un'interpretazione c.d. *a minima*¹⁸⁵: limitandosi a sancire che il legislatore non è obbligato a procedere ad una preventiva revisione costituzionale, l'approvazione della Legge organica “*non può condurre la Corte di giustizia a pronunciarsi sulla conformità al TSCG delle disposizioni costituzionali*”, non rinvenendosi quindi una violazione delle condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale. Tuttavia, è proprio in quest'ottica che la questione costituzionale non può dirsi interamente regolata poiché la decisione del *Conseil constitutionnel* non si impone anche alle autorità europee, potendosi presentare il rischio che, nell'ambito delle procedure previste all'articolo 8 del TSGC, la Corte di giustizia adita dalla Commissione o da altro Stato membro possa in effetti giudicare la legge organica insufficiente a rispetto le prescrizioni del Trattato e, se del caso, comminare allo Stato francese una sanzione finanziaria¹⁸⁶.

¹⁸⁴ G.DELLEDONNE, *op.cit.*

¹⁸⁵ D.BERLIN (sous la direction de), *Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*, Paris, Panthéon Assas Paris II, 2014, pag. 55.

¹⁸⁶ D.BERLIN (sous la direction de), *op.cit.*, pag. 58.

III. LA COSTITUZIONE COMPOSITA NEL QUADRO DEL MULTILEVEL CONSTITUTIONALISM

1.3.1 IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO E L'INTEGRAZIONE EUROPEA.

Nel tentativo di sviluppare un quadro concettuale capace di offrire una copertura teorica alle peculiarità del processo di integrazione europea ed alla cosiddetta “*imbrication étroite*” formatasi tra i sistemi nazionali e l'organizzazione sovranazionale¹⁸⁷, una parte della dottrina costituzionale - prevalentemente straniera - ha suggerito di rivedere in chiave costituzionale il fenomeno dell'integrazione europea¹⁸⁸, riferendosi al c.d. costituzionalismo multilivello.

Tale concetto di rilevante attualità anche (come meglio si vedrà nel prosieguo della trattazione) successivamente al Trattato di Lisbona, si prefigge lo scopo di interpretare il sistema nel quale i diversi livelli di governo interagiscono reciprocamente e determinano un processo dinamico e continuo di frammentazione del potere, superando una visione statica della Costituzione, oramai collegata ad un costante processo della dinamica integrativa.

Prendendo spunto da altri autori che, al fine di definire la struttura del sistema creata dall'integrazione costante tra l'ordinamento europeo e gli ordinamenti nazionali, avevano abbandonato il riferimento al modello piramidale Kelseniano poiché esso non pareva più attagliarsi alla complessità delle relazioni giuridiche intercorrenti tra i differenti livelli ordinamentali¹⁸⁹, i fautori della teoria del *costituzionalismo multilivello* si

¹⁸⁷ P.PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, 2005.

¹⁸⁸ Cfr. la teoria del Costituzionalismo multilivello coniata da I. PERNICE e F.MEYER, “De la constitution composée de l'Europe”, in *RTDE* 2000, n.4.

¹⁸⁹ F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, 2002. Secondo tale corrente dottrinale la peculiare struttura creata dalla costruzione europea non può essere considerata l'“ultimo livello” degli ordinamenti nazionali, ma la progressiva influenza sui sistemi nazionali che ne discende si traduce in una logica regolamentare propria di un sistema “reticolare”; Si veda anche S.CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Milano, Einaudi, 2009. In senso contrario a tale orientamento dottrinale si segnala la posizione di O.PFERSMANN, “Contre le pluralisme mondialisationniste” e J.P.DEROSIER, in *op.cit.*, pag. 62, in cui l'A., seguendo un approccio prettamente normativista, esclude il riferimento ad un'analisi dei rapporti giuridici fondata su tale teoria, in quanto essa si fonda (anche) su elementi legati alla sociologia e, pertanto, contrastanti con una visione puramente normativista.

sono spinti oltre, sviluppando altresì talune soluzioni volte a risolvere le difficoltà giuridiche sollevate dall'integrazione europea e concernenti prevalentemente la costituzionalizzazione dell'Unione europea.

In quest'ottica, tale dottrina, allontanandosi da una impostazione monista o dualista dei rapporti tra i sistemi, ritiene che il progressivo processo di integrazione tra il livello sovranazionale ed i singoli ordinamenti statali abbia condotto alla creazione di un'unica struttura costituzionale, caratterizzata da una lettura congiunta delle norme sovranazionali e delle norme interne permissive della partecipazione statale all'organizzazione europea.

La formula del costituzionalismo multilivello si propone di evitare di accogliere una visione gerarchica dei rapporti tra gli ordinamenti, ritenuta insufficiente a descrivere la complessità della realtà giuridica attuale alla luce delle relazioni che intercorrono tra i diversi sistemi e dell'influenza che lo sviluppo dell'Unione europea ha vieppiù esercitato nei confronti delle Costituzioni degli Stati membri, in favore invece di una visione fondata sul loro riconoscimento reciproco. Più precisamente, questo orientamento prendendo le mosse dalle molteplici questioni che hanno caratterizzato e tuttora caratterizzano l'Unione europea ed il suo "futuro costituzionale", propone di riferirsi ad un *struttura multilivello* proprio per descrivere e comprendere le peculiarità del processo di integrazione europea e catturare l'imponente processo di trasformazione del diritto e delle istituzioni interne ed europee.

In altri termini, ed in particolare all'indomani del Trattato di Amsterdam, secondo le teorie di *Ingolf Pernice*, uno tra i maggiori esponenti di tale orientamento, la prospettiva multilivello avrebbe consentito di abbandonare le questioni circa l'esistenza o meno di una Costituzione dell'Unione europea: la struttura europea appariva già caratterizzata da una organizzazione costituzionale multilivello, formata dalle Costituzioni degli Stati membri e dei Trattati europei¹⁹⁰.

In questa prospettiva, si è sviluppata l'idea di una strutturazione di questo sistema

¹⁹⁰ I.PERNICE, "Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revisited?" in *CMLR*, 1999; Cfr. anche C.PINELLI, "Spunti di riflessione per un approfondimento del rapporto tra *multilevel constitutionalism* e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali", al convegno su "*Federalismi e integrazioni sopranazionali. Unione europea e Mercosur a confronto*", Università degli studi di Milano, 2005.

cosiddetto Composita, intesa come un processo di interazione, cooperazione, organizzazione e limitazione dei poteri, che investe le Costituzioni nazionali, da un lato, e la cornice costituzionale sovranazionale, dall'altro, quali elementi indipendenti ma facenti parte di un unico sistema legale¹⁹¹. In altri termini, la letteratura riferita, rifuggendo una lettura disgiunta dei rapporti tra il sistema normativo comunitario ed i singoli Stati individua un'unica struttura *composita* formata dagli ordinamenti costituzionali nazionali e dal diritto primario e derivato dell'ordinamento comunitario tali da fondare e limitare il potere europeo e costituire un'unitaria costituzione materiale dell'Europa. Tale concezione metodologica, inoltre, pone al centro del sistema ogni Stato membro ed i cittadini in quanto le Costituzioni degli Stati e quella europea sarebbero fondate su un contratto sociale dei rispettivi popoli, aventi una duplice cittadinanza, quella nazionale e quella europea, titolari e destinatari ultimi dei processi decisionali sia nell'ambito nazionale che sovranazionale¹⁹².

Tale costruzione si fonda quindi su elementi dinamici rivolti alla formazione di un' "Unione sempre più stretta tra i popoli", intendendo l'integrazione europea come un processo costituzionale dinamico che tende a rafforzare l'Unione senza fondarsi su uno Stato unico o una Costituzione statale nel senso tradizionale, andando a modificare le categorie giuridiche del Costituzionalismo classico. Siffatto "nuovo costituzionalismo" è comunque in grado di dare una forte legittimazione all'Unione europea, mettendo in risalto il valore aggiunto costituzionale e democratico di tale ordinamento nel conseguire una atomizzazione e deterritorializzazione del poter normativo¹⁹³.

Ulteriore caratteristica della struttura composita in tal modo individuata è la necessità che i diversi livelli siano complementari e collegati da un rapporto di reciproca collaborazione ed interazione, uniti anche dall'obiettivo di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e di consentire un bilanciamento tra i diversi poteri. Da questa reciproca influenza discende un rapporto osmotico tra le parti, in cui le Costituzioni degli Stati

¹⁹¹ I.PERNICE, "The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action", in *The Columbia Journal of European Law*, vol. 15, n. 3, 2009, pag. 353.

¹⁹² I. PERNICE, F.C.MAYER, "La Costituzione integrata dell'Europa", in AA.VV., *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Bari, 2003.

¹⁹³ Così, G. D'IGNAZIO, "Le sfide del costituzionalismo multilivello tra il Trattato di Lisbona e le riforme degli ordinamenti decentrati", in G. D'IGNAZIO (a cura di) *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, p. 4.

membri non sono indebolite, bensì rafforzate e valorizzate in quanto nessuna delle parti può fare a meno delle altre¹⁹⁴.

Sicché, in questo nuovo scenario integrativo europeo, eventuali rapporti conflittuali tra i livelli ordinamentali si tramutano in “interazioni dialogiche” tra i soggetti volte a consentire l’integrazione europea ed il processo di costituzionalizzazione dell’Unione europea; le riflessioni che prendono le mosse dal costituzionalismo multilivello sono volte proprio ad approfondire il dibattito sull’attuale ordinamento costituzionale europeo, che necessita dell’attuazione di forme di collaborazione tra i diversi livelli di governo per pervenire a decisioni su questioni particolarmente complesse, all’interno di un sistema giuridico policentrico.

Per comprendere più da vicino l’interdipendenza e la reciproca influenza dei vari testi, onde rendere ancor più necessaria una chiave interpretativa della complessità del sistema creatosi, la dottrina del costituzionalismo multilivello volge l’attenzione innanzitutto al (nuovo) ruolo delle Costituzioni degli Stati nazionali nel sistema europeo composito.

1.3.2 IL RUOLO DELLE COSTITUZIONI DEGLI STATI NAZIONALI NEL SISTEMA EUROPEO DEL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO.

Siffatta mutua interazione tra i due livelli si evince, da un lato, all’interno dei singoli ordinamenti giuridici nazionali, i quali sono oramai europeizzati e direttamente influenzati dal diritto originario e derivato dell’Unione europea, dall’altro, anche lo stesso ordinamento europeo è apparso vieppiù condizionato dalle singole esperienze nazionali.

Ebbene, nel sistema europeo del costituzionalismo multilivello, le Costituzioni degli Stati nazionali hanno acquisito sempre più rilevanza: l’interazione e la compenetrazione tra i due livelli ordinamentali che caratterizza siffatta struttura composita appare evidente, in primo luogo, proprio sul piano delle Costituzioni nazionali.

In questo senso, esse cambiano natura e incorporano un valore aggiunto, divenendo così parte integrante di un sistema più complesso e plurale nella comune

¹⁹⁴ I.PERNICE, “Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revisited?” in *CMLR*, 1999.

funzione fondativa dell'ordine giuridico sovranazionale.

Più precisamente, le clausole-valvola reciprocamente previste dalle Costituzioni nazionali (e dai Trattati istitutivi) avrebbero la funzione proprio di consentire lo sviluppo della struttura composita dell'Unione europea, divenendo, appunto, parte integrante di un sistema più complesso e plurale.

In altri termini, dunque, le Carte costituzionali dei Paesi membri dell'Unione europea non sono più solo le leggi fondamentali dei singoli assetti nazionali, ma secondo tale approccio metodologico, sarebbero altresì divenute gli elementi costitutivi del sistema costituzionale europeo multilivello.

In quest'ottica, proprio le progressive modifiche alle Carte costituzionali occorse successivamente alle revisioni dei Trattati istitutivi dell'Unione europea evidenziano il carattere di interdipendenza costante che caratterizza la suddetta struttura multilivello¹⁹⁵.

Invero, come si è visto, non tutti i cambiamenti che la costruzione europea ha prodotto sugli assetti nazionali e sul riparto di competenze tra gli Stati sono espressamente e formalmente disciplinate dalle Carte costituzionali: si pensi a quegli ordinamenti interni in cui non vi è l'obbligo di attivare una preventiva procedura di revisione costituzionale. In tali casi, i mutamenti occorsi impongono che la Carta costituzionale venga letta in combinato disposto con i Trattati e la giurisprudenza interna e sovranazionale¹⁹⁶.

Così, secondo siffatta lettura pluralistica dell'Unione, il processo di integrazione europea è consentito proprio grazie alle varie autolimitazioni previste dalle stesse Costituzioni nazionali, le “pietre fondanti” della struttura composita: sono le singole clausole di integrazione e le altre disposizioni eventualmente introdotte nelle Carte che conferiscono un carattere costituzionale alla struttura europea¹⁹⁷. Anche i processi di trasformazione espressi o taciti che hanno in varia misura coinvolto le Costituzioni sarebbero interpretati come un tentativo di adeguare i nuovi modelli alle sfide dettate dall'integrazione europea, dando vita ad un sistema di *multilevel constitutionalism* fondato dunque su una più stretta integrazione degli ordinamenti giuridici ed un

¹⁹⁵ I.PERNICE, *ibidem*, p.374.

¹⁹⁶ I.PERNICE, *ibidem*, p.374.

¹⁹⁷ I.PERNICE, *ibidem*, p.374.

rafforzamento delle diversità presenti negli stessi ordinamenti¹⁹⁸.

In definitiva, dunque, tale prospettiva attesta come l'internazionalizzazione del diritto costituzionale abbia trasformato il ruolo e la forza normativa delle Costituzioni: si sarebbe così passati dalla supremazia della Costituzione ad un assetto di Costituzioni parziali tra loro accordate non su un ordine gerarchico precostituito, ma su quello dell'armonizzazione dei rispettivi livelli di contenuto¹⁹⁹.

1.3.3 CONSIDERAZIONI SULLE DUE ESPERIENZE COSTITUZIONALI NEL MODELLO STRUTTURALE COMPOSITO.

Giunti a questo punto, la disamina suesposta dovrebbe aver evidenziato come le incisive trasformazioni che il processo di costruzione europea ha comportato sul piano formale e sostanziale delle Carte costituzionali in ambedue le esperienze nazionali, abbiano progressivamente rafforzato l'interdipendenza delle Costituzioni nazionali con il livello sovranazionale.

L'approccio comparato ha garantito un angolo visuale inevitabilmente più ampio attraverso il quale si sono potuti osservare anche gli interessanti parallelismi ed asimmetrie tra le soluzioni prospettate nei due sistemi, in ossequio alle rispettive peculiarità ordinamentali. Così, per quanto concerne il caso francese, come confermato anche da autorevole dottrina, il percorso di costruzione europea grazie all'incisivo e costante ricorso allo strumento della revisione costituzionale speculare ad ogni modifica dei Trattati europei ha creato una nuova struttura costituzionale, *integrant et intégrée* tra norme interne e sovranazionali all'interno della stessa Costituzione nazionale, tale da trascendere la cosiddetta Costituzione duale che l'ordinamento internazionale in un primo momento aveva creato nella *Constitution*.

In Italia, tale aspetto si è reso tradizionalmente meno evidente dal punto di vista meramente formale e l'evoluzione dell'integrazione europea si è sviluppata in particolare grazie all'attività ermeneutica delle giurisdizioni nazionali e alla conseguente interazione

¹⁹⁸ G.D'IGNAZIO, *op.cit.*, p. 10.

¹⁹⁹ P.RIDOLA, "La tutela multilivello dei diritti tra enunciazioni normative e garanzie giurisdizionali", in P.RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, G.Giappichelli, 2010, p.242.

con i giudici di Lussemburgo, che hanno condotto *a fortiori* ad una tacita modifica della Carta costituzionale. Invero, come si è tentato di evidenziare nella seconda parte del presente capitolo, diversamente da quanto avvenuto in Francia, le recenti misure adottate a livello sovranazionale nel rinnovato sviluppo del processo di integrazione europea hanno comunque comportato alcune incisive riforme costituzionali volte proprio ad adeguare la Carta costituzionale ai nuovi obblighi europei. Sicché, nella Costituzione italiana, come affermato anche da accorta dottrina, grazie al rinvio mobile posto in essere dalle disposizioni costituzionali nei confronti della normativa europea più recente, si è andato a configurare, un nuovo rapporto con l'ordinamento unionale.

Pertanto, e per quanto maggiormente interessa la presente ricerca, siffatta analisi sembra attestare l'esistenza di quell'inevitabile processo di cambiamento e trasformazione del processo di costruzione europea sugli ordinamenti nazionali, che, innanzitutto, "colpisce" le Costituzioni poiché esso supera la stessa visione statica della Carta costituzionale, sganciata da un momento costituente e collegata al continuo processo della dinamica integrativa²⁰⁰. In tale prospettiva, le stesse Carte costituzionali divengono gli elementi essenziali atti a consentire l'interazione tra i differenti livelli all'interno della struttura composita.

Orbene, seguendo lo "stimolo" delle riflessioni dei costituzionalisti multilivello volto a comprendere la reciproca influenza dei vari testi, in effetti, ciò che emerge è come entrambe le Costituzioni statali siano divenute parti essenziali all'interno del sistema composito, in cui esse hanno cambiato "aspetto", e sono definitivamente entrate a far parte di un sistema più complesso e composito. Struttura composita, appunto, frutto di un'autolimitazione di ciascun ordinamento giuridico che avviene proprio mediante le clausole contenute in ciascuna Carta costituzionale.

Secondo la prospettiva multilivello, in definitiva, questo approccio lungi dall'indebolirle, dovrebbe valorizzare le Costituzioni degli Stati membri, creando una interazione in cui nessuna delle parti può fare a meno delle altre²⁰¹.

Infine, e per il momento, può osservarsi come il contesto costituzionale così

²⁰⁰ I.PERNICE, F.C. MAYER, "la Costituzione integrata dell'Europa", in AA.VV. Diritti e Costituzione nell'Unione europea, Bari, 2003.

²⁰¹ I.PERNICE, "Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revisited?" in *CMLR*, 1999.

descritto sembra andare nella direzione di conferma della dimensione multilivello che contraddistingue l'ordinamento europeo e la sua complementarietà con i livelli nazionali.

Nondimeno, la crescita delle interdipendenze all'interno della struttura composta quale pare emergere dalla disamina di entrambe le esperienze, non può avere certo come unico riferimento il testo delle Costituzioni statali poiché, riallacciandosi alla prospettiva multilivello presa in considerazione, è necessario che anche altri e differenti poteri interagiscano tra loro affinché sia approfondita e realizzata quella (necessaria) compenetrazione tra la dimensione sovranazionale ed intrastatale.

Dunque, con l'intento di esaminare un ulteriore aspetto del sistema europeo costituzionale composto, si intende proseguire la presente indagine ponendo l'attenzione all'evoluzione del contesto comunicativo all'interno del sistema europeo giurisdizionale. Sicché l'analisi della dimensione multilivello involgerà il ruolo che le giurisdizioni nazionali e sovranazionali svolgono nel processo in atto di convergenza interordinamentale tipico della struttura multilivello, in un contesto di cooperazione e di interazione dialogica necessario per consentire lo sviluppo dell'integrazione europea.

Di questi aspetti si darà conto nel prosieguo della trattazione.

CAPITOLO II.

IL CONTESTO COMUNICATIVO EURO-NAZIONALE NELLA RETE GIUDIZIARIA EUROPEA

Sommario: I. *L'armonizzazione giurisprudenziale tra Corti nazionali e giudici europei*. 2.1.1 La funzione dialettica degli organi giudiziari nella prospettiva costituzionale multilivello. 2.1.2 Il riconoscimento della primazia del diritto sovranazionale: il lento cammino comunitario della Corte costituzionale italiana e la giurisprudenza “*habilitatrice*” del *Conseil constitutionnel*. 2.1.3 (segue): il ruolo delle giurisdizioni francesi, “*giudici di diritto comune del diritto comunitario*”. 2.1.4 Le letture asimmetriche del rispetto dei valori fondamentali in ambedue le Costituzioni. Una necessaria ricostruzione in chiave comparata. 2.1.5 (segue): la teoria dualista dei controlimiti, strumento teorico di garanzia dell'identità costituzionale italiana. 2.1.6 (segue): il *Conseil constitutionnel* ed il rispetto dell'identità costituzionale, come controlimite *souple*. 2.1.7 Una primazia “*sauf si*” a confronto. Profili comparati. 2.1.8 L'europeizzazione dei controlimiti come presupposto del dialogo giudiziario. 2.1.9 La prospettiva multilivello: primato del diritto europeo e tutela delle identità nazionali in chiave costituzionale nel contesto comunicativo euronazionale. II. *L'integrazione multilivello in evoluzione*. 2.2.1 La *revolution juridique* francese: l'introduzione della *QPC* ed i nuovi equilibri in tema di controllo di costituzionalità e convenzionalità. 2.2.2 Le implicazioni europee della guerra interna dei giudici, il caso *Melki et Abdeli*. 2.2.3 (segue): un esempio paradigmatico di “dialogo tra giudici”. 2.2.4 Il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra Corte di giustizia e giudici nazionali. 2.2.5 Il caso della Corte costituzionale italiana nel giudizio in via principale ed in via incidentale. 2.2.6 La sentenza n. 2013-314P QPC del *Conseil constitutionnel* nell'ambito di una “*pacification potentielle*” dei rapporti interordinamentali. 2.2.7 Alcune valutazioni sulle esperienze analizzate nella rete giudiziaria europea tra necessarie e reciproche attitudini cooperative.

I. L'ARMONIZZAZIONE GIURISPRUDENZIALE TRA CORTI NAZIONALI E GIUDICI EUROPEI.

2.1.1 LA FUNZIONE DIALETTICA DEGLI ORGANI GIUDIZIARI NELLA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE MULTILIVELLO.

Nel quadro della natura composita dell'ordinamento europeo appena tratteggiato, anche gli organi giudiziari nazionali ed europei sono viepiù pervenuti a riferimenti incrociati nelle e tra le giurisprudenze, onde consentire quel processo di convergenza interordinamentale e di mutua interazione caratterizzante l'ordinamento multilivello.

Invero, le Corti nazionali ed europee non solo hanno svolto una funzione decisiva nel processo di integrazione europea attraverso l'attivazione di un costante confronto svoltosi sul terreno giurisprudenziale, ma la stessa cornice del costituzionalismo

multilivello ha accordato ai giudici nazionali un ruolo particolarmente significativo²⁰².

Come si è avuto modo di approfondire nel capitolo precedente, il processo di costruzione europea ha nel corso del tempo prodotto un'autolimitazione dei due livelli ordinamentali per il tramite delle clausole contenute nelle Costituzioni e nei Trattati, avvenuta anche grazie alla loro progressiva interpretazione da parte delle Corti costituzionali, da un lato, e della Corte di giustizia, dall'altro.

La tesi della struttura costituzionale multilivello ha rifiutato la prospettiva di una unità ontologica garantita dalla definizione a priori di precise regole di conflitto²⁰³, e la coesistenza tra diverse norme giuridiche differenti livelli giurisdizionali rappresenta un ulteriore aspetto della lettura integrata dell'ordinamento unionale.

Così, seguendo tale prospettiva metodologica, la complementarietà tra norme diverse unitamente all'assenza di una norma o di un'autorità di chiusura all'interno della struttura composita impongono che gli eventuali contrasti che possono presentarsi, debbano essere risolti solo attraverso l'instaurazione di scambi dialogici, un "confronto" ed una collaborazione tra i livelli giudiziari²⁰⁴.

Affinché, dunque, nel quadro del processo di integrazione interordinamentale si proceda alla creazione di uno spazio giuridico europeo e si consenta la generale "tenuta del sistema", è necessario che siano sviluppate forme dinamiche di cooperazione e di dialogo giudiziario.

In quest'ottica, la progressiva interazione tra le posizioni dei giudici di Lussemburgo e delle Corti supreme nazionali ha condotto ad uno sviluppo giurisprudenziale omogeneo, consentendo la fondazione, trasformazione ed interpretazione della Costituzione europea²⁰⁵, nonché ha indotto i singoli giudici ad individuare soluzioni compromissorie tali da determinare un avanzamento normativo

²⁰² Sul punto Cfr. P.RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, G.Giappichelli, 2010, ove l'A. definisce le Corti costituzionali e le Corti europee le protagoniste del processo di costituzionalizzazione in Europa nello scenario in cui si muovono una pluralità di attori, anzitutto i giudici nazionali, ma anche le Corti costituzionali.

²⁰³ F.VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Torino, G.Giappichelli, 2012, p. 65.

²⁰⁴ I.PERNICE, "Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revisited", in *CMLR*, 1999.

²⁰⁵ P.RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, G.Giappichelli, 2010.

dell'integrazione europea²⁰⁶.

Secondo tale concezione metodologica, dunque, poiché il dialogo giudiziario è lo strumento attraverso il quale superare o prevenire eventuali conflitti, è necessario che siano previsti istituti e procedure atte a consentire funzionalmente e strutturalmente la concretizzazione dell'integrazione sopranazionale.

Ciò posto, come noto, i primi emblematici passi verso la costruzione di tale struttura composita sono stati percorsi dalla Corte di giustizia attraverso l'affermazione della *primauté* del diritto comunitario. L'idea di un'applicazione uniforme del diritto comunitario ha rappresentato la base argomentativa per l'affermazione dei principi cardine nell'evoluzione costituzionale del processo di integrazione europea, enucleati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea: la diretta applicabilità delle norme comunitarie, unitamente alla primazia del diritto europeo sul diritto nazionale contrastante²⁰⁷.

Nel ripercorrere vicende oramai ben note, può brevemente ricordarsi che per la prima volta, nella sentenza *Costa v. Enel*, la Corte di giustizia affermò oltre all'automatica efficacia del diritto comunitario, anche la prevalenza del diritto europeo su quello nazionale contrastante²⁰⁸. Abbracciando una visione monista dei rapporti ordinamentali, i giudici di Lussemburgo ricostruirono l'impianto normativo sovranazionale in termini di ordinamento autonomo dal diritto internazionale e dal diritto degli Stati membri²⁰⁹.

Successivamente, con la sentenza *Simmenthal*, la Corte di giustizia ha compiuto un ulteriore passo avanti, individuando un sistema diffuso per il controllo della legittimità comunitaria. Così, i giudici europei statuirono la vincolatività dell'effetto diretto del

²⁰⁶ In questo senso, si veda ad esempio il caso *Melki e Abdeli* e le sue ripercussioni sul piano nazionale ed europeo. Cfr. par 2.2.2.

²⁰⁷ S.MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008, ove l'A. definisce il principio della supremazia del diritto dell'Unione europea quale pietra miliare dell'ordinamento europeo.

²⁰⁸ Sentenza della Corte di giustizia delle comunità europee, C-6/64, *Costa/Enel* del 15 luglio 1964. In breve: la vicenda tra origine dal ricorso dell'avvocato Costa, il quale lamentando che il provvedimento legislativo con cui si era istituito l'ENEL vulnerasse numerose norme comunitarie, adì il giudice conciliatore di Milano affinché fosse verificata la compatibilità tra la legge n.1643 del 6 dicembre 1962 e l'art.11.

²⁰⁹ F.VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Torino, G.Giappichelli, 2012, pag. 17.

diritto comunitario anche per il giudice interno, imponendo l'immediata disapplicazione delle norme confliggenti²¹⁰.

E' attraverso la dottrina della *primauté* dunque che si è concretizzato l'intento di prevedere l'uniforme applicazione del nuovo diritto europeo, onde consentirne una omogenea applicazione. In altre parole, i principi del primato e della diretta applicabilità, così come ricostruiti dalla Corte di giustizia, implicano che la disciplina di determinati ambiti materiali sia posta dalle norme comunitarie, con esclusione dell'intervento delle fonti del diritto interno²¹¹.

Il diritto giurisprudenziale dell'integrazione europea ha, nel corso degli anni, determinato gli scopi, il contesto e definito i contenuti, sicché la realizzazione del quadro normativo complessivo ha visto la partecipazione degli organi giurisdizionali a livello europeo e nazionale, i quali, in via pretoria hanno proceduto ad armonizzare i principi e le regole dei processi dei quali si controverte.

In particolare, i rapporti fra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali dei Paesi membri sono stati significativi per consentire l'operatività dell'intreccio ordinamentale che contraddistingue proprio la complessità del diritto dell'Unione europea. Il progresso della costruzione giuridica dell'Europa e la conseguente dialettica tra la dimensione interna e la dimensione sovranazionale sono state progressivamente alimentate dal carattere sinallagmatico del rapporto tra ordinamento interno e ordinamento europeo, imposto dalla stessa giurisprudenza.

In questa prospettiva, non può comunque sottacersi come i singoli ordinamenti nazionali si siano conformati ai principi enucleati dalla Corte di giustizia attraverso un "cammino comunitario" dei giudici costituzionali, che, con le inevitabili differenze caratterizzanti le esperienze nazionali ha comunque evidenziato un chiaro tentativo dei Paesi membri di porre un argine all'applicazione del primato del diritto comunitario.

Proprio in considerazione di questo aspetto, i costituzionalisti multilivello

²¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, C-106/77, *Simmethal*, 9 marzo 1978: "… qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria".

²¹¹ Sul punto, tra i molti, F.SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione europea*, Torino, 1996 e P.COSTANZO, L.MEZZETTI, A.RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, G. Giappichelli, 2014.

invitano a considerare tale giurisprudenza in una prospettiva dinamica, tesa a inquadrare, accanto ai profili relativi al caso esaminato, l'evoluzione giurisprudenziale dei tribunali costituzionali alla luce degli effetti prodotti in termini di interazione dialogica tra i vari livelli istituzionali.

Anche in riferimento ai cosiddetti “controlimiti” progressivamente enucleati dalle giurisdizioni interne come strumento nazionale attraverso cui prevedere un'eccezione all'uniformità del sistema giuridico europeo ed arginare l'applicazione del primato del diritto comunitario, la prospettiva multilivello accorda ad essi un'interpretazione che lungi dal considerare gli stessi in un senso “escludente”, accoglie un'ottica di mutua interazione. Così, anche a causa della loro mancata attuazione concreta siffatte riserve nazionali non assumono il ruolo di argine all'applicazione del primato, e devono essere lette e valutate alla luce del loro apporto in termini di interazioni dialogiche tra le giurisdizioni. In quest'ottica, pertanto, tali limiti, anche a seguito della loro “europeizzazione”, hanno in realtà inciso sulle decisioni delle istituzioni comunitarie e consentito l'evoluzione e lo sviluppo complessivo del processo di integrazione europea²¹².

Con l'obiettivo di evidenziare siffatti aspetti in ambedue le esperienze e, più generalmente, di esaminare l'approfondimento del processo di interazione e convergenza tra le giurisdizioni, le riflessioni seguiranno a ritroso il ruolo svolto da entrambi i giudici supremi nel processo di interazione interordinamentale.

In un primo momento, verranno esaminati i rispettivi “cammini comunitari”, che hanno caratterizzato l'evoluzione giurisprudenziale di ambedue gli Stati membri, purtuttavia tenendo in considerazione le diversità di accenti dovute alle differenti prospettive interne e mettendo in evidenza gli effetti che gli stessi hanno prodotto in termini di interazione dialogica.

Inoltre e per inciso l'approccio comparatistico è teso altresì ad evidenziare i momenti di conflitto e di progressive divergenze che hanno caratterizzato le posizioni delle Corti costituzionali e della Corte europea, quali protagoniste del processo di costituzionalizzazione in Europa. In questa duplice prospettiva, può sin da ora già essere

²¹² Si inserisce in una prospettiva opposta a tale approccio metodologico J.P.DEROSIER, *Le limites constitutionnelles à l'intégration européenne. Etude comparée: Allemagne, France et Italie*, LGDJ, Paris, 2015.

evidenziato come, almeno per quanto concerne il caso italiano, il legislatore costituzionale non abbia ritenuto di dover affrontare esplicitamente la questione dell'integrazione europea, da ciò discendendo il dirimente ruolo della Corte costituzionale, che ha proceduto all'adattamento, in senso dualista, dell'ordinamento nazionale ai vincoli esterni.

In ragione dell'assenza di disposizioni costituzionali che prevedessero esplicitamente il controllo di costituzionalità dei Trattati internazionali, la Consulta dovendo regolamentare i rapporti tra il diritto sovranazionale ed il diritto interno nell'ambito del comune controllo di costituzionalità delle leggi ha elaborato una vera "dottrina esplicativa" dei rapporti tra gli ordinamenti giuridici, che si presenta come la manifestazione della lettura nazionale del diritto comunitario²¹³.

La questione dell'analisi dei rapporti tra i due livelli ordinamentali si è in effetti posta in maniera più acuta nella disamina della prospettiva giurisprudenziale italiana. Il paradigma dualista del giudice delle leggi italiano ha reso più complesso il riconoscimento della primazia del diritto europeo, che ha condotto ad una graduale apertura al fenomeno europeo della Corte, purtuttavia legato ad una difesa dell'identità costituzionale italiana. In effetti, è nel tentativo di garantire le ragioni della Costituzione ed individuare dei limiti all'integrazione europea ed escludere un nucleo costituzionale dall'applicazione del principio del primato che, come noto, furono individuati in via pretoria un insieme di principi incompressibili.

Diversamente, in Francia, grazie alla presenza del meccanismo costituzionalmente previsto di controllo *a priori*, è lo stesso *Conseil* ad aver richiesto e sollecitato nel corso degli anni e successivamente alle progressive modifiche ed evoluzioni dei Trattati europei, l'intervento del legislatore costituzionale. Sicché, la procedura prevista dall'art. 54 unitamente all'ispirazione monista della Costituzione francese hanno concorso a rendere la questione della disamina dei rapporti da parte del giudice costituzionale francese meno centrale, rispetto a quanto avvenuto, invece, in Italia²¹⁴. Invero, prima

²¹³ X.MAGNON, "L'Union européenne vue du droit constitutionnel national. Principe et conséquences d'une lecture nationale. Les Cours constitutionnelles allemande, espagnole, française et italienne", in *Annuaire de droit européen*, Vol.II, 2004, pag.122.

²¹⁴ X.MAGNON, *ibidem*, p.124. L'A. sottolinea come negli ordinamenti giuridici di ispirazione dualista (quali l'Italia e la Germania), inadatti a garantire la primazia del diritto di matrice

della decisione relativa alla (mancata) ratifica del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, la giurisprudenza concernente i rapporti tra i due livelli ordinamentali non aveva assunto un particolare rilievo²¹⁵.

2.1.2 IL RICONOSCIMENTO DELLA *PRIMAUTÉ* DEL DIRITTO EUROPEO: IL LENTO CAMMINO COMUNITARIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA E LA GIURISPRUDENZA “*HABILITATRICE*” DEL *CONSEIL CONSTITUTIONNEL*.

Sulla base di questi cenni di carattere sistemico, tenuto conto che dall'enucleazione di siffatto principio è derivato l'obbligo per i singoli ordinamenti nazionali di adattarsi al riconoscimento della preminenza delle disposizioni sovranazionali su quelle interne eventualmente antinomiche, vediamo ora la posizione accolta dalla giurisprudenza costituzionale dei due Paesi.

In questo senso, si è già detto di come il sistema politico italiano abbia affrontato le problematiche concernenti la partecipazione dell'Italia alla Comunità europea, individuando nell'art.11 Cost. la copertura costituzionale atta a legittimare il procedimento di ratifica dei Trattati europei. Donde l'essenziale ruolo svolto dalla Corte costituzionale nell'interpretazione della funzione “permissiva” dell'art. 11 Cost.

La Consulta ha dunque posto i primi “passi” del celebre *cammino comunitario*²¹⁶, scandito da tre momenti principali e attraverso cui, dopo un progressivo ed acceso

sovranazionale, la giurisprudenza costituzionale ha dovuto individuare una giurisprudenza “di recepimento” e quindi una ricca analisi ed evoluzione giurisprudenziale dei rapporti tra gli ordinamenti interni e comunitari; al contrario, in Francia non si registra un'analoga interpretazione della giurisprudenza costituzionale anche grazie al riconoscimento previsto dall'art.55. Ciò almeno sino al 2004, quando in occasione della (mancata) ratifica del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa il giudice costituzionale francese, per la prima volta, fu chiamato a giudicare sulla costituzionalizzazione del principio del primato.

²¹⁵ In effetti l'attenzione della giurisprudenza costituzionale in un primo momento si sofferma principalmente ai rapporti con il Parlamento europeo, ponendo l'attenzione alla possibilità di trasferire porzioni di sovranità e di competenza. Così, nella Decisione CC n.76-71 DC, 30 décembre 1976, *Assemblée européenne*, il *Conseil* escluse che tale assemblea potesse essere titolare di sovranità. Nella decisione CC, n. 97-394 DC, 31 décembre 1997, *Traité d'Amsterdam*, i giudici di *rue de Montpensier* definiscono la Comunità europea come “un'organizzazione internazionale dotata di personalità giuridica e investita dei poteri di decisione per effetto dei trasferimenti di competenza consentiti dagli Stati membri”.

²¹⁶ E' questa l'espressione classicamente utilizzata e coniata da P. BARILE, “il cammino comunitario della Corte” in *Giur.Cost.*, 1973, pp. 2401 e ss.

contrasto con la Corte di giustizia, è giunta al riconoscimento della *primauté* del diritto comunitario²¹⁷.

Anche in ragione della notorietà di tale evoluzione giurisprudenziale, in questa sede ci si limiterà a ricordare le questioni essenziali affrontate e le soluzioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale.

Com'è noto, inizialmente attraverso la sentenza n. 14 del 1964, pur assegnando un valore permissivo all'art.11, sotto il profilo delle relazioni sostanziali tra il sistema sovranazionale e l'ordinamento giuridico interno, la pronuncia è connotata da una netta chiusura nei confronti del diritto europeo. Più precisamente, con riferimento all'ordine gerarchico in tema di fonti giuridiche, fu ribadito il generale criterio della *lex posterior derogat priori*, sicché, in caso di contrasto tra una norma comunitaria ed una norma interna successiva alla prima doveva essere comunque applicata la seconda²¹⁸.

I primi passi verso un mutamento di tale orientamento si registrarono con la celebre sentenza *Frontini* del 1973²¹⁹. Questa pronuncia conferì, infatti, una nuova resistenza delle norme comunitarie rispetto alle norme nazionali successive con esse incompatibili, in ragione proprio della copertura costituzionale offerta dall'art.11 Cost.. Riaffermando la natura autonoma dell'ordinamento europeo rispetto agli ordinamenti nazionali e dichiarando che nelle materie attribuite all'organizzazione comunitaria le istituzioni sovranazionali hanno una competenza normativa esclusiva in grado di comprimere la potestà degli organi costituzionali nazionali, i giudici italiani confermarono la visione dualista dei rapporti tra i sistemi. Inoltre, è in tale occasione che la Corte operò il primo riconoscimento dei profili sostanziali della dottrina della

²¹⁷ La letteratura italiana sul tema del riconoscimento della primazia del diritto comunitario e relativa alle fasi del percorso comunitario della Corte è particolarmente estesa. V. per tutti: F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, I, Milano, 1970; A. TIZZANO, "La Corte costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo", in *Foro Ital.* 1984, I, c. 2062; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino 2014; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995.

²¹⁸ Sentenza *Costa/Enel* della Corte costituzionale italiana, n. 14/64 del 7 marzo 1964. La Corte ritiene che le limitazioni di sovranità ammesse dall'art.11 non possano andare a modificare la gerarchia delle fonti ed in particolare non autorizza alcuna deroga al criterio della successione delle leggi.

²¹⁹ Sentenza della Corte costituzionale italiana 183/1973 del 27 dicembre 1973, la quale riprende la posizione espressa nella sentenza 98/1965 del 16 dicembre 1965, *Acciaierie San Michele*.

primazia, ammettendo in caso di antinomia tra una legge nazionale ed una norma sovranazionale sopravveniente, la diretta applicabilità della disposizione comunitaria²²⁰.

Tale pronuncia assume notevole rilevanza anche perché i giudici italiani subordinarono la primazia del diritto comunitario alle c.d. controlimitazioni, individuati nei principi fondamentali dell'ordinamento ed i diritti inalienabili della persona umana²²¹. Tale insieme costituisce quindi il nucleo essenziale del sistema costituzionale e rappresenta un limite invalicabile che può essere opposto alle limitazioni di sovranità ammesse dall'art.11.

In questa seconda fase, tuttavia, il riconoscimento della primazia del diritto europeo è limitato alle sole disposizioni sopravvenienti, cosicché in questa decisione permaneva l'obbligo in capo ai giudici nazionali di sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art.11, qualora si fosse rilevata un'antinomia tra una norma nazionale ed una disposizione europea ad essa anteriore.

In siffatto lento e travagliato cammino comunitario, la definitiva svolta storica si raggiunse con la decisione *Granital*²²², con cui la Corte modificò definitivamente il proprio orientamento, accettando i profili procedurali imposti dalla sentenza *Simmenthal*²²³ e assegnando ai soli giudici nazionali la risoluzione dei contrasti tra le fonti nazionali e sovranazionali.

Più specificamente, confermando la costruzione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno come “*autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato*”²²⁴, si ammise che le norme derivanti dall'ordinamento comunitario ricevessero diretta applicazione ex art. 11, ma rimanessero estranee al sistema delle fonti ordinarie.

Di talché, in ragione del criterio della competenza della composizione delle fonti, i giudici nazionali sono i soli competenti a disapplicare la norma nazionale, con l'impossibilità quindi di qualificare gli effetti dell'antinomia in termini di abrogazione

²²⁰ P. MENGOZZI, “Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario”, in *Riv. dir. int.*, 1974, pp. 708-729.

²²¹ Allargando quindi la portata dei controlimiti ai “principi supremi dell'ordinamento costituzionale e diritti involabili della persona” e non ai soli valori costituzionali, come invece indicato nella precedente sentenza *Acciaierie San Michele*, sent. n. 15 del 1965.

²²² Sentenza della Corte costituzionale italiana, 170/1984, del 5 giugno 1984.

²²³ La storica sentenza C-106-77; *Simmenthal* del 9 marzo 1978.

²²⁴ Punto 4 del cons. in diritto, sent. n.170/1984.

delle leggi nazionali da parte delle fonti comunitarie sopravvenienti. In altri termini, poiché gli atti che l'Unione adotta costituiscono l'unico diritto rilevante, in caso di incompatibilità tra norma interna e norma sovranazionale, il giudice dovrà dare immediata applicazione alla seconda senza che occorra l'intervento della Corte costituzionale²²⁵; fermo restando la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale qualora la fonte interna si ponga in conflitto con una norma sovranazionale non direttamente applicabile.

Da questa sintetica analisi della giurisprudenza costituzionale emerge con sufficiente chiarezza come, muovendo dalla negazione del primato del diritto comunitario su quello nazionale, gradualmente la Corte italiana si sia conformata alle richieste dei giudici di Lussemburgo, giungendo a conclusioni opposte tali da ammettere la disapplicazione della previsione interna antinomica. Sebbene le posizioni teoriche della Corte costituzionale e della Corte di giustizia muovano da principi *“differenti ed inconciliabili”*, le rispettive giurisprudenze comunque *“pervengono almeno sul piano pratico, a conclusioni convergenti, tanto che a tutt'oggi se permangono interrogativi non sciolti e aree problematiche, tuttavia non si può certo parlare di una situazione di contrasto tra le due giurisdizioni”*²²⁶.

Tuttavia, la Consulta ha comunque inteso preservare un nucleo essenziale ed identitario della Costituzione, costruendo un sistema di controllo accentrato, in cui solo ad essa spetta la funzione di garantire il primato in caso di violazione dei *“principi fondamentali dell'ordinamento e dei diritti inalienabili della persona umana”*, i quali, pertanto, necessitano di una costante tutela da parte del custode della Costituzione²²⁷.

Proprio per tale ragione questi limiti già preesistevano nell'ordinamento nazionale, rispetto alla creazione delle Comunità europee, essendo i medesimi che la Consulta aveva individuato per il potere di revisione costituzionale²²⁸. Nella sentenza

²²⁵ La giurisprudenza costituzionale successiva estenderà tale impostazione ricostruttiva, oltre che ai regolamenti, anche alle pronunce interpretative della Corte di Giustizia (sent. n.113/1985), alle norme del Trattato aventi efficacia diretta (sent.n. 289/1989), nonché alle direttive self executing (sent.n.64/1990).

²²⁶ V.ONIDA, *“Armonia tra diversi e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario”*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2002, pag. 549.

²²⁷ M.CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, p.123.

²²⁸ J.P.DEROSIER, *op.cit.*, pag.38.

1146/1988, la Corte costituzionale si riferisce in effetti ai “*principi supremi dell’ordinamento costituzionale*”, che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Sono quindi, quei “*principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*”²²⁹.

Ebbene, unitamente al riconoscimento della primazia del diritto dell’Unione europea, ecco quindi che fu sancito dalla giurisprudenza costituzionale italiana il (potenziale) limite alla primazia delle norme dell’Unione europea²³⁰: un nucleo costituzionale in grado di forgiare l’identità costituzionale dello Stato e tutelare il nucleo identitario della Costituzione.

In definitiva, il diritto comunitario riceve una copertura costituzionale grazie all’art.11 e ad esso possono essere opposti i soli principi supremi ed i diritti inalienabili della persona umana.

Volgendo ora l’attenzione oltralpe, è con la celebre sentenza *IVG*²³¹ che il *Conseil constitutionnel* chiamato a giudicare sulla conformità di una legge nazionale ad un accordo sovranazionale e soffermandosi sulla disciplina dei rapporti tra i livelli ordinamentali, nonché sulla portata e sui limiti del *bloc de constitutionnalité*, per la prima volta, distinse tra il *controllo di costituzionalità* ed il *controllo di convenzionalità*.

²²⁹ Così, nella Sent. 232/1989 del 21 aprile 1989, Sent. n. 284 /2007 del 13 luglio 2007 e sent. 125/2009 del 30 aprile 2009, la Corte espressamente affermò la possibilità di far prevalere un “*principio fondamentale dell’ordine costituzionale italiano*”, come strumento di garanzia avverso una norma dell’Unione europea.

²³⁰ Sul punto, si ricordi la posizione di autorevole dottrina che ritiene tale categoria “*teoricamente gracile e praticamente inconsistente, inidonea a farsi valere, perlomeno coi connotati e le complessive movenze che le sono comunemente riconosciute*”, cfr. A. RUGGERI, “Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive”, in www.rivistaaic.it.

²³¹ Déc. N.74-54 del 15 gennaio 1975, v. L.FAVOREU-L.PHILIP, *Les grandes décisions du CC*, 16 éd., Dalloz, 2011. Il Consiglio costituzionale francese in tale occasione veniva chiamato a giudicare sulla compatibilità della legge sull’aborto (*Interruption Volontaire de la Grossesse*) con l’art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo, nonché sulla eventuale violazione dell’art.55 della Costituzione in ragione dell’incompatibilità di tale progetto di legge con la Convenzione europea dei diritti dell’Uomo. Critico rispetto alla posizione del *Conseil constitutionnel*, fondata sulla distinzione tra un controllo *relatif et abstract* ed un controllo *absolu et définitif*, si segnala la posizione del Prof. Rideau in *Cahier de droit européen*, 1975, 606.

Più specificamente, ciò che interessa maggiormente rilevare in questa sede è che nell'interpretazione accolta dal giudice costituzionale, l'art.55 Cost. pur sancendo il principio di superiorità dei Trattati e degli accordi internazionali, non prescrive che il rispetto di tale principio debba essere assicurato nell'ambito del controllo di costituzionalità previsto dall'art. 61 *Const.*

Così, il *Conseil* si dichiarò incompetente a giudicare la conformità degli accordi o trattati internazionali in ragione del loro carattere “à la fois relatif et contingent”, in contrapposizione con la portata “absolu” et “definitif” del controllo di costituzionalità. Quindi, poiché “...une loi contraire à un traité ne saurait pas, pour autant, contraire à la Constitution”, il Consiglio costituzionale esclude di poter “giudicare la conformità di una legge al contenuto di un Trattato o accordo internazionale”, qualora esso venisse adito nell'ambito della procedura di cui all'art. 61 Cost.

E' in questo senso, pertanto, che il giudice costituzionale francese distinse tra il *controle de constitutionnalité* delle leggi per il quale afferma la propria competenza ed il *controle de conventionnalité*, ossia un controllo di conformità delle leggi nazionali ai Trattati ed accordi internazionali²³².

Secondo tale impostazione, dunque, la competenza ad effettuare quest'ultima tipologia di vaglio spetta alle sole giurisdizioni amministrative ed ordinarie, che nel corso di un giudizio sono chiamate a giudicare su un eventuale contrasto tra una fonte di diritto interno ed una disposizione europea.

La centralità di tale pronuncia, in definitiva, risiede proprio nell'interpretazione dell'art.55 che il *Conseil constitutionnel* pone in essere, una vera e propria *interpretation-habilitation* del dettato costituzionale che conferisce ai soli giudici ordinari ed amministrativi, nuovi *juges de la conventionnalité de la loi*, il potere di controllare la conformità tra le leggi nazionali e le disposizioni europee, disapplicando se necessario le prime eventualmente antinomiche, al fine di garantire il rispetto del principio della primazia ed in ossequio ai limiti previsti dalla Costituzione²³³.

²³² I termini essenziali della giurisprudenza IVG sono stati altresì riaffermati recentemente nella Sent. 694 DC del 29 maggio 2014.

²³³ Si ricordi inoltre che attraverso le sentenze 77-89 DC e 77-90 DC del 30 dicembre 1977, il *Conseil* ha altresì espressamente affermato la primazia dei regolamenti comunitari sulla normativa nazionale. Su tale posizione giurisprudenziale, si segnala l'intenso dibattito dottrinale

2.1.3 (segue): IL RUOLO DEGLI ORGANI GIURISDIZIONALI FRANCESI, “GIUDICI DI DIRITTO COMUNE DEL DIRITTO COMUNITARIO”.

Attraverso la strategia processuale individuata dalla giurisprudenza *IVG*, pertanto, veniva demandato ai soli giudici di diritto comune il vaglio circa le eventuali antinomie tra una disposizione legislativa ed una fonte dell'ordinamento comunitario.

In questa prospettiva, la *Cour de cassation* già pochi mesi dopo la pronuncia *IVG* si allineò a tale giurisprudenza, riconoscendo la primazia della disposizione sovranazionale anche su una norma interna successiva e ritenendosi competente ad effettuare il controllo di convenzionalità²³⁴.

In tale occasione, infatti, il Procuratore Generale *Touffait* nelle conclusioni della decisione così si pronunciava: “*On peut donc conclure de cette prise de position qu'il doit l'être par les juridictions auxquelles ce problème est posé, et il leur appartient sous peine de déni de justice, d'y répondre*”²³⁵.

La stessa Corte di cassazione, nelle motivazioni affermò la superiorità del Trattato CEE sulle leggi nazionali, in virtù dell'art.55 e, mutuando le motivazioni sottese alla sentenza *Costa/Enel*, ammise che “*in ragione della specificità dell'ordine giuridico*

che ha portato ad una contrapposizione tra i sostenitori dell'orientamento espresso dal giudice: ex plurimis: L.FAVOREU, L.PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, in senso contrario*, Critico rispetto alla posizione del *Conseil constitutionnel*, fondata sulla distinzione tra un controllo *relatif et abstract* ed un controllo *absolu et définitif*, si segnala la posizione del Prof. Rideau in *Cahier de droit européen*, 1975, 606, X.MAGNON, “La directive communautaire comme paramètre du contrôle de constitutionnalité des lois : une exception d'interprétation stricte à la jurisprudence *IVG*”, in *Rec. Dalloz*, n°42, 2006, C. GREWE, “Controlle de constitutionnalité et controle de conventionnalité. A la recherche d'une frontière introuvable”, in *RFDC*, n.100, 2014.

²³⁴ Così nella storica sentenza resa cinque mesi dopo la pronuncia *IVG*, Cass. Ch.Mixte, 24 mai 1975, *Société des Cafés Jacques Vabre*, 1975. In questa occasione, la Corte di cassazione era stata adita per dirimere un conflitto tra l'art.95 del Trattato CE ed una legge fiscale nazionale posteriore del 14 dicembre 1966. Giova altresì ricordare che prima di tale *révirement* la posizione del supremo giudice ordinario francese si era espressa attraverso la c.d. dottrina *Matter*, tramite la quale si era sancito che in caso di conflitto tra una legge ed un Trattato, il giudice doveva far prevalere la legge nazionale sulla disposizione sovranazionale in quanto “*il ne peut connaître d'autre volonté que celle de la loi*”.

²³⁵ A proposito della decisione resa qualche mese prima dal *Conseil constitutionnel*, infatti, il Procuratore generale inferiva che la responsabilità dell'applicazione dell'art.55 incombeva alle giurisdizioni ordinarie, le quali devono giudicare “*sous peine de justice*”.

creato, direttamente applicabile ai cittadini ed alle giurisdizioni degli Stati membri, l'art. 95 del Trattato doveva essere applicato anche avverso una legge successiva".

Sin da questo momento quindi il giudice ordinario, uniformandosi alla posizione del giudice costituzionale, ha realizzato il controllo di conformità delle leggi nei confronti dei Trattati, scartando, caso per caso, la norma legislativa posteriore antinomica rispetto alla norma internazionale.

In senso opposto, il *Conseil d'Etat*, lungi dall'assumere un atteggiamento irenico nei confronti del diritto europeo, inizialmente escluse la possibilità di disapplicare una legge nazionale posteriore alla normativa europea²³⁶.

Seguendo il ragionamento del supremo organo di giustizia amministrativa, ciò avrebbe comportato l'attivazione di un controllo di costituzionalità della legge, controllo che tuttavia la stessa Costituzione conferisce, ai sensi dell'art. 61, al solo *Conseil constitutionnel* e non ai giudici ordinari, la cui competenza è quella "*subordinata, di applicare la legge*". Onde evitare quindi un'alterazione nel riparto costituzionale tra i pubblici poteri e di oltrepassare il limite delle proprie funzioni, il giudice amministrativo escluse di poter effettuare il controllo di convenzionalità delle disposizioni interne²³⁷.

In altre parole, in questa prima fase il *Conseil d'Etat* non individuava un adeguato fondamento costituzionale tale abilitare l'esercizio del controllo di convenzionalità tanto che, a tal fine, sollecitò una modifica della Costituzione con l'obiettivo di rimediare alla situazione "*infiniment regrettable*" creata dalla giurisprudenza IVG²³⁸.

Sebbene tale modifica costituzionale non sia in effetti mai intervenuta, il *Conseil d'Etat* ritornò sulla sua posizione solo nel 1989²³⁹, attraverso un importante e celebre *révirement* giurisprudenziale. Sollecitato dalla dottrina e dallo stesso *Conseil*

²³⁶ CE., *Arret Syndicat général des fabricants de semoule de France*, 1er mars 1968.

²³⁷ In questo senso, richiamando le parole dell'allora Presidente del *Conseil d'Etat*, R. Odent: "*..Le juge administratif français ne peut pas contrôler l'activité législative. Or si le Conseil d'Etat, au motif que l'art.55 de la Constitution de 1958 confère aux traités une autorité supérieure à celle des lois et pour respecter cette prescription constitutionnelle, se reconnaissait qualité pour écarter l'application d'une loi contraire à un traité antérieur, il vérifierait la validité interne de la loi et, le cas échéant, censurerait la décision du pouvoir législatif, méconnaissant ainsi lui même les limites de sa compétence..*"

²³⁸ D. LABETOUILLE, "Des Semoules à Nicolo", in *Europe*, Juillet, 2014, pag. 15.

²³⁹ Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*.

*constitutionnel*²⁴⁰, il Consiglio di Stato abbandonò il precedente orientamento, assegnando una nuova lettura all'art.55 *Const.* ed allineandosi definitivamente alla giurisprudenza costituzionale ed ordinaria.²⁴¹

E' a partire da questo momento dunque che ambedue le giurisdizioni francesi iniziarono a conformarsi all'impostazione prevista dalla pronuncia IVG, divenendo "juges du droit commun du droit communautaire". Così, mentre il controllo di costituzionalità - prima dell'introduzione nell'ordinamento francese della *QPC*, di cui si dirà nel proseguo della trattazione - assumeva le caratteristiche di un controllo a priori ed astratto, attivabile da parte delle autorità pubbliche in via d'azione, il controllo di convenzionalità si configurava quale controllo a posteriori e concreto, in quanto attivabile da un singolo dinnanzi ad un giudice nel corso di un processo nei confronti di una disposizione nazionale ritenuta incompatibile con il diritto sovranazionale²⁴².

Nel contesto di progressiva accelerazione del processo di integrazione, tuttavia, rimase salda anche per le giurisdizioni francesi (così come per la Corte costituzionale italiana) l'esigenza di affermare, almeno teoricamente, la *primauté* della Costituzione francese. Infatti, asserendo che "la supremazia conferita agli accordi internazionali non si applica, nell'ordine interno, alle disposizioni di natura costituzionale"²⁴³, il Consiglio di Stato espressamente esclude l'applicazione del principio di supremazia individuato dall'art.55 alle disposizioni di natura costituzionale.

Sulla stessa linea anche la Corte di cassazione, che ripropose in termini pressoché

²⁴⁰ Ci si riferisce alla *Déc.* n.88-1082/1117 del 21 *octobre* 1988, A.N., Val d'Oise, attraverso la quale il *Conseil constitutionnel*, in qualità di giudice elettorale si pronuncia sulla conformità della legge dell'11 luglio 1986 relativa alle regole per l'elezione dei deputati all'Assemblea nazionale con il Protocollo addizionale n.1 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

²⁴¹ Sul punto giova inoltre ricordare che nelle decisioni successive (CE. 5 janvier 2005, Mlle Deprez et M.Baillard) la portata dell'art.55 viene definitivamente esplicitata disponendo che "Pour la mise en oeuvre du principe de supériorité des traités sur la loi énoncé à l'article 55 de la Constitution, il incombe au juge, pour la détermination du texte dont il doit faire application, de se conformer à la règle de normes édictée par cet article".

²⁴² La giurisprudenza *Nicolo* viene altresì estesa ai regolamenti comunitari nella decisione *Boisdet*, CE 24 sept.1990, e attraverso la sentenza *SA Rothmans International France et Sa Philip Morris France*, CE 28 feb. 1992, si giudica competente a valutare la compatibilità di una legge con gli obiettivi di una direttiva.

²⁴³ Così nelle celebri sentenze CE, ass., 30 oct. 1998, *Sarran et Levencher*; nella decisione CE 3 déc. 2001, *Synd. National de l'industrie pharmaceutique* in cui si affermò che "la primazia del diritto comunitario non può condurre a rimettere in discussione la supremazia della Costituzione".

identici il principio enunciato nella decisione *Sarran* del *Conseil d'Etat*, confermando che “la supremazia assegnata agli accordi internazionali non si applica nell’ordinamento interno alle disposizioni costituzionali”²⁴⁴.

2.1.4 LE LETTURE ASIMMETRICHE DEL RISPETTO DEI VALORI FONDAMENTALI DELLA COSTITUZIONE. UNA NECESSARIA RICOSTRUZIONE IN CHIAVE COMPARATA.

Queste prime notazioni dovrebbero dunque aver evidenziato le modalità attraverso cui le giurisdizioni statali hanno consentito il processo di progressivo adattamento dei rispettivi ordinamenti al diritto ed alla giurisprudenza comunitaria.

Seguendo tale prospettiva le questioni problematiche di maggior rilievo si sono presentate nel momento in cui l’ossequio al diritto comunitario avrebbe potuto comportare la cedevolezza di norme costituzionali avverso l’applicazione dei Trattati e del diritto derivato. Ed è proprio in tal senso che si sono manifestate nel tempo incertezze e tensioni nei rapporti tra il giudice statale ed il giudice comunitario.

In questa ottica, prima di analizzare più da vicino la costruzione pretoria attraverso la quale entrambi gli ordinamenti hanno individuato un nucleo essenziale costituzionale in grado di essere opposto al processo di integrazione europea, appare necessario comprendere in primo luogo come la problematica legata al riconoscimento e alla salvaguardia di un insieme di principi e diritti inviolabili sia stata affrontata, con toni assai differenti, in ambedue le esperienze costituzionali.

Ciò in quanto entrambi gli ordinamenti costituzionali hanno individuato dei limiti capaci di comprimere (almeno potenzialmente) *in primis* lo stesso organo di revisione interno e, conseguentemente, il processo di integrazione europea²⁴⁵.

Da un lato, l’ordinamento italiano, come si vedrà anche più approfonditamente tra poco, nell’apertura progressiva all’integrazione europea ha sin dall’inizio sentito l’esigenza di salvaguardare i valori fondamentali dell’ordinamento costituzionale nei

²⁴⁴ Cass., ass. plén. 2 juin 2000, n. 99-60.2000 *Fraisse*. Recentemente, anche il *Conseil constitutionnel* ha confermato tale orientamento, riconoscendo la supremazia della Costituzione nella decisione CC, 9 agosto 2012 n. 2012-653 DC, “*la place de la Constitution au sommet de l’ordre juridique interne*”.

²⁴⁵ In questo senso si veda l’opera di J.P.DEROSIER, *Le limites constitutionnelles à l’integration européenne. Etude comparé: Allemagne, France et Italie*, Paris 1, Panthéon Sorbonne.

confronti del diritto comunitario.

Invero, in Italia le matrici teoriche dell'inviolabilità dei principi fondamentali affondano le radici nel significativo dibattito dottrinale che ha riguardato in un primo momento il problema dei limiti alla revisione costituzionale. Più precisamente, la questione che a lungo divise la dottrina concerneva l'individuazione di limiti di ordine sostanziale al potere di revisione costituzionale.

Nonostante le perplessità che hanno nutrito il confronto tra autorevoli voci²⁴⁶, la Corte costituzionale, fugando ogni dubbio circa la valenza positiva della dottrina della inviolabilità dei principi supremi, nella celebre sentenza n.1146/1988 ha affermato incontrovertibilmente la subordinazione delle leggi costituzionali ai principi supremi della Costituzione italiana²⁴⁷.

Ancorché non definendo mai in maniera netta il contenuto di tali principi supremi, la Corte ha ritenuto che essi, appartenendo all'essenza dei valori supremi sui cui si fonda la Costituzione, non possano essere oggetto di revisione costituzionale, andandone a costituire i limiti impliciti, che si aggiungono all'immodificabilità della forma repubblicana ex art. 139 Cost., unico limite espresso²⁴⁸.

²⁴⁶ Così, S.BARTOLE, "Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed. vol IV, Torino, 1989; G.SILVESTRI, "Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti alla revisione costituzionale", in *Studi in onore di P.Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987.

²⁴⁷ Sent. Corte costituzionale n. 1146/1988 del 29 dicembre 1988, nella quale la Corte si è pronunciata nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale concernente la sospetta violazione del principio di eguaglianza da parte dello Statuto del Trentino-Alto Adige, affermando che "*La Costituzione contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono i principi che la stessa Costituzione prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art.139), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione*", par. 2.1. della motivazione. Secondo M.LUCIANI, "La revisione costituzionale in Italia", in *Association française de constitutionnalistes, la révision de la Constitution, Journées d'études des 20 mars et 16 décembre 1992*, Économica, PUAM, Paris, Aix-en-Provence, tale sentenza segnò una tappa fondamentale per l'affermazione dei principi fondamentali.

²⁴⁸ Come noto, dopo un lungo dibattito circa la portata del limite relativo alla forma repubblicana, l'Assemblea costituente ritenne necessario inserire l'immodificabilità della forma di Stato repubblicana direttamente nelle disposizioni in materia di revisione costituzionale. In questo senso, si ricordi che l'art. 95 della Costituzione della IV Repubblica francese è stata "la fonte di ispirazione più immediata dell'art. 131 del Progetto della Costituzione italiana, divenuto l'art. 139

In altre parole, tale limite espresso ha costituito il fondamento costituzionale attraverso cui la Corte ha potuto individuare in via pretoria un insieme di principi e diritti, che non possono essere violati dal potere di revisione costituzionale. La Corte ha, pertanto, sancito che anche le leggi costituzionali e le leggi di revisione costituzionale sono sindacabili sotto il profilo sostanziale, rispetto al nucleo di principi supremi dell'ordinamento e dei diritti fondamentali costituzionalmente tutelati.

Sul piano teorico, le giustificazioni poste alla base di tale impostazione sono state in primo luogo ricollegate alla *teoria del potere costituente*²⁴⁹, secondo cui, esso, svolgendo un ruolo unico nella vita di un ordinamento, delinea la fisionomia complessiva e pone le condizioni generali di sviluppo e di modifica dell'ordinamento stesso. Al contrario, i poteri costituiti - tra i quali si annovera anche il potere di revisione costituzionale - proprio in quanto tali devono attenersi al quadro delineato dall'organo costituente, non potendo incidere sui connotati essenziali del sistema.

Da ciò conseguendo che il potere di revisione costituzionale debba ritenersi vincolato al limite espressamente previsto, nonché ai limiti che la Corte costituzionale ha implicitamente desunto dall'art. 139 Cost., ovvero sia l'insieme di principi e diritti inviolabili.

Ritornando ai rapporti con le limitazioni concernenti l'ordinamento europeo, è evidente ora che quanto detto risulta essenziale per comprendere la *ratio* dell'individuazione dei limiti anche nei confronti delle norme provenienti dall'ordinamento esterno.

In questa prospettiva, in effetti, muovendo dall'incommensurabilità del potere costituente cui si è fatto riferimento, i poteri costituiti non hanno la facoltà di incidere sui principi supremi, né tantomeno possono attribuire ad altri ordinamenti, quale quello

della Costituzione del 27 dicembre 1947. Così, G.VOLPE, "art. 139", in G.BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, op cit.

²⁴⁹ Sul punto si veda M.CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 150 e ss. Oltre alla teoria del potere costituente quale giustificazione addotta a fondamento dell'invioleabilità di alcuni principi costituzionali, nella tradizione italiana occorre altresì richiamare la celebre teoria della Costituzione materiale ad opera di Costantino Mortati, cui si è richiamata una parte della dottrina per motivare l'esistenza e per individuare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

comunitario, la facoltà di incidere sui principi supremi²⁵⁰.

Per quel che attiene l'esperienza francese, può sin da ora essere evidenziato come, invece, tale problematica sia stata affrontata secondo una prospettiva affatto diversa.

Innanzitutto, ai fini del nostro ragionamento, giova ricordare che la giurisprudenza costituzionale francese, almeno sino ad epoca recente, non ha soffermato l'attenzione sulla questione dei valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale con l'analoga "preoccupazione" registratasi in Italia.

In effetti, è pressoché assente l'attenzione del giudice costituzionale francese a qualsivoglia riferimento ad un insieme di principi o diritti inviolabili appartenenti all'essenza della Costituzione e tali da limitare qualsiasi potere, innanzitutto quello di revisione costituzionale. Il punto di partenza risiede infatti nel dominio e centralità che la tradizione francese accorda al potere costituente derivato, ossia all'organo statale che dispone della competenza costituzionale di adottare una modifica della Costituzione²⁵¹.

Su questa linea, nella celebre sentenza *Maastricht II*²⁵², il *Conseil constitutionnel* ha però affrontato la questione dei limiti alla revisione costituzionale, senza alcun riferimento alla salvaguardia di un nucleo essenziale di principi e diritti inviolabili, bensì asserendo che il "potere costituant", inteso quale potere di revisione della Costituzione disciplinato dall'art. 89 *Const.*²⁵³, è *sovrano*, potendo abrogare, modificare o completare disposizioni di valore costituzionale nella forma ritenuta appropriata. Seguendo il ragionamento del giudice, la procedura di revisione costituzionale incontra due tipologie di limiti (due *réserves*): da un lato il rispetto della forma di governo repubblicana espressamente indicata dall'art. 89 c. 5, e, dall'altro, i limiti inerenti ai periodi durante i quali non può essere presentata o esaminata nessuna revisione costituzionale²⁵⁴.

²⁵⁰ La giustificazione dell'invulnerabilità dei principi supremi è stata in questo senso utilizzata anche nei confronti delle norme concordatarie e delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.

²⁵¹ Cfr. S. PIERRE-CAPS, "La questione della revisione costituzionale in Francia: La sovranità del potere costituente", in S. GAMBINO, G.D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale ed i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze Straniere*, Milano, 2007, pag. 311.,

²⁵² CC. 2 settembre 1992, n.92-313 DC.

²⁵³ Ai sensi del primo comma dell'art. 89, l'iniziativa della revisione spetta congiuntamente al Presidente della Repubblica, su proposta del primo Ministro, e ai membri del Parlamento.

²⁵⁴ Più precisamente i limiti risultanti dall' art. 7 (vacanza ed *interim* della presidenza della Repubblica, periodo nel quale il Presidente del Senato è incaricato di svolgere gli affari correnti

In tale contesto, è interessante ricordare come il limite posto dal comma 5 dell'art. 89, a differenza dei limiti *ratione temporis* contenuti nella Costituzione, fu al centro di un annoso dibattito dottrinale, che oltralpe vide contrapporsi, da un lato, i sostenitori della necessità dell'attivazione di un sindacato di costituzionalità anche nei confronti delle leggi di revisione costituzionale, inteso come un controllo di "supracostituzionalità", e, dall'altro, coloro i quali riconoscevano nella "supraconstitutionnalité" un vero pericolo per l'ordine giuridico democratico²⁵⁵.

Più precisamente, la questione era di comprendere se da siffatto limite potesse conseguire una evoluzione della giurisprudenza del Consiglio costituzionale, tale da condurre il giudice delle leggi a controllare le leggi di revisioni costituzionali, accogliendo un orientamento analogo a quello concepito dalla Corte costituzionale italiana.

L'occasione per il *Conseil* per pronunciarsi in tal senso si presentò a seguito del ricorso costituzionale sulla legge relativa all'organizzazione decentrata della Repubblica,

in attesa dell'elezione del futuro Presidente), dall'art. 16 che conferisce al Presidente della Repubblica i pieni poteri in caso di crisi grave per poter ripristinare in tempo breve la normalità politica ed istituzionale, dall'art. 89, c. 4 in caso di minaccia all'integrità del territorio. Quest'ultimo limite è stato introdotto con l'obiettivo di stigmatizzare la situazione politica conseguente all'invasione tedesca nel luglio 1940, in seguito alla quale le due Camere si erano riunite e avevano riformato la Costituzione della III Repubblica, affidando tutti i poteri dello Stato al Maresciallo Petain, incaricato di redigere una nuova Costituzione.

²⁵⁵ In questo senso, la pronuncia del Conseil constitutionnel CC. 2 settembre 1992, n.92-313 DC alimentò il dibattito sulla questione della *supraconstitutionnalité*. Più precisamente, alcuni autori che difendevano la possibilità per il giudice costituzionale di controllare le leggi di revisione costituzionale equivaleva a qualificare tale controllo come un controllo di "supraconstitutionnalité". Sul punto si veda L.FAVOREU, "Supraconstitutionnalité et jurisprudence de la juridiction constitutionnelle en droit privé et en droit public français", in *Journée de la Société de Législation comparée*, 1993; B.MATHIEU, "La supraconstitutionnalité existe-t-elle? Réflexions sur un mythe et quelques réalités", in *LPA*, 8 mars 1995, n.29.

Tra i molti si segnala la posizione di L.FAVOREU, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, in *Pouvoirs*, n. 67, 1993, in cui l'A. afferma che "talune norme costituiscono un nucleo intangibile che non può essere violato nemmeno dalle legge votate in forma costituzionale" e "il controllore supremo, ossia il giudice costituzionale deve tener in conto delle norme supracostituzionali nel giudicare le modalità seguite nell'approvazione delle riforme". Una visione contrapposta in G.VEDEL, "Souveraineté et supraconstitutionnalité", in *Pouvoirs*, 1993, n. 67. Per l'A., infatti, "La contraddizione fondamentale comune a tutte le costruzioni possibili della sovra-costituzionalità si coglie nell'idea che sia possibile costruire un ordine giuridico democratico a condizione che il popolo sovrano rimanga sotto sorveglianza, dimenticando che solo il potere costituente possiede nella sua interezza e nella sua unità la sovranità originaria; i poteri costituiti, ivi compreso il legislatore ne costituiscono un esercizio solo parziale e condizionato".

approvata il 17 marzo 2003 dal Parlamento riunito in Congresso²⁵⁶. Alla base delle motivazioni addotte nel ricorso, si rinveniva una interpretazione del concetto di Repubblica sancito dall'art. 89 che si estendeva alle componenti di tale Repubblica iscritte nel patrimonio costituzionale francese, declinate dall'art.1 Cost. e dall'art.2, nonché da alcuni principi enunciati nella Dichiarazione del 1789, quali la legge espressione della volontà generale e la divisione dei poteri. In altri termini, la minoranza parlamentare intendeva far avallare dal giudice costituzionale *la teoria dei valori* della Costituzione, fondata sull'art. 89, c. 5 e, in particolare, affidargliene la tutela²⁵⁷.

Tuttavia, attraverso la sentenza n. 2003-469 DC il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato escludendo esplicitamente la possibilità di sindacare la legittimità costituzionale delle leggi di revisione costituzionale²⁵⁸. Invero, in tale dichiarazione di incompetenza il giudice non rispose esaurientemente alle questioni poste, ma statuì di non poter giudicare le leggi costituzionali semplicemente in ragione dell'assenza di un esplicito riferimento nell'art. 61 *Const.*²⁵⁹, unitamente al fatto che un orientamento giurisprudenziale oramai costante impedirebbe al giudice delle leggi francesi di poter controllare gli atti approvati con referendum²⁶⁰.

²⁵⁶ La minoranza parlamentare che, ai sensi dell'art. 61 Cost. sollevò una questione di legittimità costituzionale al Consiglio costituzionale riteneva che “*la forma repubblicana, ai sensi dell'art. 89 Cost. doveva intendersi non soltanto in merito alla natura Repubblicana del regime, ma anche a quella della Repubblica così com'è stata definita nella Dichiarazione del 1789, nelle leggi costituzionali del 1875, nella Costituzione del 1946 e nel relativo preambolo nonché nella Costituzione del 1958*”.

²⁵⁷ S.PIERRE-CAPS, *op.cit.*, p. 326.

²⁵⁸ *Décision* n. 2003-469 DC del 26 marzo 2003, *Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*.

²⁵⁹ L'art. 61 infatti si riferisce unicamente alle “*leggi organiche, prima della loro promulgazione, le proposte di legge di cui all'articolo 11 prima di essere sottoposte a referendum, e i regolamenti delle assemblee parlamentari, prima della loro entrata in vigore, devono essere sottoposti al Consiglio costituzionale che si pronuncia sulla loro conformità alla Costituzione*”.

²⁶⁰ *Décisions* n. 62-20 DC del 6 novembre 1962, *Loi référendaire* e n. 92-313 DC del 23 settembre 1992. L'art. 61 infatti si riferisce unicamente alle “*leggi organiche, prima della loro promulgazione, le proposte di legge di cui all'articolo 11 prima di essere sottoposte a referendum, e i regolamenti delle assemblee parlamentari, prima della loro entrata in vigore, devono essere sottoposti al Consiglio costituzionale che si pronuncia sulla loro conformità alla Costituzione*”. Per una posizione critica rispetto alla pronuncia del giudice costituzionale, cfr. J.-P. DEROSIER, *op cit.*, pag. 122 e ss., il quale altresì evidenzia come così facendo il Conseil pare allontanarsi dall'orientamento oramai invalso anche nella giurisprudenza costituzionale straniera, italiana e tedesca in particolare.

In definitiva, questa pronuncia ha acquisito un particolare significato non solo in quanto, come asserito da diversi autori, il *Conseil* pare definitivamente porre fine alla questione relativa alla sovracostituzionalità, ma soprattutto perché tale interpretazione dell'art. 89, c. 5 evidenzia la assoluta prevalenza del carattere sovrano dell'espressione del potere costituente, che andrebbe ad escludere ogni limitazione alla procedura di revisione e conseguentemente, qualsivoglia sindacato su siffatte leggi.

Orbene, queste premesse relative alle differenti posizioni accolti dalle rispettive giurisprudenze costituzionali appaiono necessarie per comprendere come i due ordinamenti abbiano affrontato le questioni concernenti i limiti eventualmente individuabili al processo di integrazione europea e, più precisamente, come il riconoscimento di un insieme di "controlimiti" si sia differentemente inserito nella costruzione complessiva dei rapporti tra i due Paesi e la Comunità europea.

2.1.5 LA TEORIA DUALISTA DEI CONTROLIMITI, STRUMENTO TEORICO DI GARANZIA DELL'IDENTITÀ COSTITUZIONALE ITALIANA.

Si è visto come il lento cammino comunitario che ha caratterizzato la partecipazione italiana alla costruzione europea sia stato contrassegnato da un atteggiamento per nulla remissivo del Giudice delle leggi, il quale al contrario ha individuato, almeno sul piano teorico, strumenti atti a controllare e contenere il progresso di costruzione europea.

In questo senso, dall'interpretazione data all'art.11 Cost., la Corte costituzionale ha inteso salvaguardare un nucleo di principi supremi e diritti inviolabili, da porre ad argine dell'influenza comunitaria.

Ciò è paradigmatico del prudente atteggiamento della Corte costituzionale italiana, che pur giungendo ad una definitiva accettazione della prevalenza delle norme comunitarie, si è preoccupata di salvaguardare l'essenza normativa della Costituzione, ricorrendo ad un sistema accentrato di controllo in cui solo ad essa spettasse la funzione di garantire un primato condizionato dall'esistenza dei controlimiti.

Siffatta teoria è stata infatti riconosciuta, da autorevole dottrina, come il capitolo centrale dell'intera teoria delle fonti nelle sue specifiche applicazioni ai rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, tale da disvelare un orientamento metodico e teorico-

generale assiologicamente fondato ed alla base della ricostruzione dell'identità della Costituzione²⁶¹.

Nell'ottica della Corte, mentre in un primo momento²⁶² tali controlimitazioni furono individuate nei valori costituzionali, è con la sentenza n.183 del 1973²⁶³ che i giudici costituzionali si spinsero oltre, esplicitando il limite inderogabile del rispetto dei “*diritti e principi fondamentali protetti dalla Costituzione italiana*”²⁶⁴, i soli opponibili alle generali limitazioni di sovranità consentite dall'art.11.

Ecco quindi che alla luce delle evidenti trasformazioni introdotte dalla costruzione europea sull'ordinamento nazionale nel nuovo impianto dualista, la Corte costituzionale iniziò a delineare una distinzione tra le norme costituzionali ordinarie, quindi cedevoli rispetto alle norme comunitarie e norme costituzionali in cui è racchiuso il nucleo identitario, che deve essere in ogni caso preservato²⁶⁵.

Tale impostazione è stata nel corso del tempo ripresa e progressivamente sostenuta dalla stessa giurisprudenza costituzionale, ribadendo che le norme comunitarie possono derogare alle norme interne di rango costituzionale, purché siano rispettati i principi fondamentali ed i diritti inalienabili della persona umana²⁶⁶.

Per quanto riguarda il contenuto di tali controlimitazioni, essi paiono coincidere con i principi supremi, ossia l'essenza dei valori sui quali si fonda la Costituzione italiana, i limiti impliciti che la Corte costituzionale ha riconosciuto al potere di revisione costituzionale: “*principi che, pur non essendo espressamente menzionati tra quelli non*

²⁶¹ Così, A.RUGGERI, “Tradizioni costituzionali comuni e controlimiti”, in P.FALZEA, A.SPADARO, L.VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, G.Giappichelli, p. 507.

²⁶² Sent. Corte costituzionale n. 98 del 1965.

²⁶³ Argomentazioni successivamente riprese dalla sentenza n. 170 del 1984

²⁶⁴ Sent. n. 183 del 1973 e, punto 9 e sent. 170 del 1984, punto 7: “*Questo Collegio ha nella sentenza n.183 del 1973 già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andare soggetta al suo sindacato in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, nell'ipotesi contemplata, sia pure come improbabile, al n.9 della parte motiva di detta pronunzia*”.

²⁶⁵ Così, M.CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffré, 1995, p. 99.

²⁶⁶ Cfr. Sentt. n.117 del 1994 e 126 del 1996, ove in tema di rapporti con l'ordinamento regionale la Corte ha sancito che le norme comunitarie possano legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative derogatrici del quadro costituzionale interno delle competenze.

*assoggettabili al procedimento di revisione, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*²⁶⁷.

Categoria particolarmente ampia e dal contenuto evanescente, ma rappresentata oltre che dai principi supremi, anche dai principi che tutelano i diritti inalienabili della persona umana, che proprio per la loro natura appaiono più suscettibili di venire in rilievo rispetto alle disposizioni comunitarie²⁶⁸. In una fase iniziale in cui la Comunità europea era ancora sfornita di strumenti di protezione dei diritti fondamentali nei confronti degli organi comunitari, la Corte dunque intese affermare il proprio compito di vigilare sul rispetto di alcuni preminenti valori nella Comunità europea.

Tuttavia, sin dalla sentenza n.183 del 1973, la Corte pare riferirsi all'attivazione di un sindacato di costituzionalità sul rispetto di tali principi essenziali unicamente come ipotesi estrema ed eccezionale, nell'improbabile ipotesi in cui venga data al trattato una aberrante interpretazione, tale da richiedere il proprio intervento solo, appunto, come *extrema ratio*²⁶⁹. Inoltre, questa dottrina porta alla luce un pernicioso aspetto, che involge gli effetti di una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di esecuzione del Trattato.

Seguendo il ragionamento del giudice, dunque, l'obiettivo di salvaguardare i principi fondamentali dell'ordinamento italiano condurrebbe, come *extrema ratio*, alla conseguente declaratoria di incostituzionalità delle legge di esecuzione del Trattato, ed, *a fortiori*, al recesso dell'Italia dall'Unione europea.

Onde evitare il rischio di una tale soluzione traumatica, la Corte tentò di chiarire l'oggetto e le conseguenze del suo sindacato attraverso la nota sentenza n.232 del 1989²⁷⁰.

²⁶⁷ Cfr. par.2.1 della celebre sentenza n.1146/1988.

²⁶⁸ U.VILLANI, in "I controlimiti nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano", in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008. In questo senso, circa la compatibilità di atti comunitari con i diritti fondamentali riconosciuti dalle Costituzioni nazionali si ricordino le celebri decisioni della Corte di giustizia, sent. del 12 novembre 1969 c.29/69 (*Stauder*) e del 17 dicembre 1970, c. 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*), tramite le quali la Corte di giustizia dichiarò che i diritti fondamentali sono riconosciuti nell'ordinamento comunitario in quanto tutelati da principi generali del diritto comunitario, informati, peraltro, alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

²⁶⁹ M.CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 109.

²⁷⁰ Sentenza della Corte costituzionale n. 232/1989, sentenza *Fragd*. Brevemente si ricordi che la Corte in quest'occasione risolse la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della l.

In tale decisione la Consulta affermò che oggetto del vaglio costituzionale può essere la sola legge interna nazionale di esecuzione dei Trattati comunitari nella parte in cui consente l'esercizio di certi poteri e l'emanazione di determinati atti in contraddizione con i principi supremi o i diritti inalienabili della persona. Inoltre, circa il parametro di costituzionalità, si ribadì che esso potesse essere costituito dai soli diritti inviolabili e dai principi fondamentali²⁷¹.

Ma al di là di questa specificazione, rimasero comunque irrisolte le questioni relative all'identificazione e alla natura di siffatti controlimiti, al rapporto con le norme costituzionali ed al metodo per riconoscerne la violazione²⁷².

In effetti, sebbene il giudice delle leggi abbia nel tempo riaffermato tale teoria, i controlimiti non hanno - almeno per quanto concerne il diritto dell'unione europea - trovato effettiva applicazione²⁷³, andando ad arricchire il confronto dottrinale sul tema. In questa prospettiva, è stato autorevolmente affermato come essi sarebbero attivabili solo sul piano teorico, non potendo pertanto realmente salvaguardare il nucleo duro della Costituzione²⁷⁴.

n.1203/1957 di esecuzione del Trattato di Roma, sollevata dal Tribunale di Venezia, nella parte in cui, nel recepire l'art. 177 del Trattato CE, conferiscono alla Corte di giustizia la facoltà di limitare nel tempo gli effetti delle pronunce pregiudiziali eliminando dagli effetti della dichiarazione di invalidità gli atti di esecuzione compiuti in epoca anteriore alla pronuncia.

²⁷¹ U.VILLANI, in "I controlimiti nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano", in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008.

²⁷² M.CARTABIA, *op.cit.*, pag. 118.

²⁷³ L'inciso appare d'obbligo in quanto recentemente, con la sentenza n. 238/2014, la Corte costituzionale ha per la prima volta attivato lo strumento dei controlimiti in riferimento alle norme internazionali consuetudinarie relative alle immunità degli Stati esteri dalle giurisdizioni civili per gli atti compiuti nell'esercizio di poteri sovrani. In tale occasione, dunque, nel decidere una questione di legittimità costituzionale la Corte ha operato un bilanciamento tra l'osservanza di un principio tradizionale del diritto internazionale e la garanzia di diritti fondamentali, quali l'art. 2 e 24 Cost. Copiosi sono stati i commenti dottrinali in tema, *ex multis* si veda A. RUGGERI, "La Corte aziona l'arma dei controlimiti e , facendo uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine Corte Cost. n.238/2012), in www.giurcost.org e M.LUCIANI, "I controlimiti e l'eterogenesi dei fini", in www.giurcost.org.

²⁷⁴ In questo senso A. RUGGERI ha utilizzato l'evocativa immagine dei controlimiti quale "arma spuntata", categoria "*teoricamente gracile e praticamente inconsistente, inidonea a farsi valere, perlomeno coi connotati e le complessive movenze che le sono comunemente riconosciute*", cfr. A RUGGERI, "Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive", in www.rivistaaic.it. Lo stesso A., in contrapposizione con altra parte della dottrina corrente che riconosce i controlimiti quale ultima riserva a favore delle identità costituzionali degli Stati, suggerisce di caricare di significati profondamente diversi da quello originariamente posseduto,

In definitiva, dunque, la giurisprudenza costituzionale, nel tentativo di individuare un equilibrio tra le ragioni della Costituzione e le ragioni dell'evoluzione europea, ha ripreso l'idea di un nucleo essenziale di principi intangibili da potersi opporre all'applicazione del primato, ammettendo la propria competenza a giudicare in via esclusiva sui conflitti con l'ordinamento sovranazionale.

2.1.6 IL *CONSEIL CONSTITUTIONNEL* ED IL RISPETTO DELL' IDENTITÀ COSTITUZIONALE COME CONTROLIMITE TEORICO.

Malgrado l'interpretazione particolarmente restrittiva dei rapporti tra i differenti livelli ordinamentali inaugurata con la giurisprudenza *IVG*²⁷⁵, il *Conseil constitutionnel* ha vieppiù percorso un importante "*parcour européen*", che ha consentito un effettivo sviluppo della costruzione comunitaria²⁷⁶.

Non solo, come si è visto, a partire dalla ratifica del Trattato di Maastricht e grazie al meccanismo di controllo in via preventiva ex art.54, il *Conseil* si è vieppiù pronunciato sulla conformità dei Trattati comunitari alla Costituzione, richiedendo il successivo intervento del legislatore, ma la giurisprudenza costituzionale ha altresì segnato alcune significative tappe nelle relazioni tra i due sistemi.

Invero, pur non registrandosi analoga dottrina esplicativa dei rapporti tra l'ordinamento interno e quello sovranazionale a quella italiana, la progressiva penetrazione del diritto comunitario all'interno dell'ordinamento nazionale ha comunque condotto, seppur in un secondo momento, il *Conseil* ad intervenire individuando dei

andando a tutelare lo stesso ordinamento costituzionale Cfr. A.RUGGERI, "Tradizioni costituzionali comuni e controlimiti", in P.FALZEA, A.SPADARO, L.VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, G.Giappichelli, p. 509. Anche M.CARTABIA, in *op cit.*, pag. 137, riteneva che la giurisprudenza costituzionale sui controlimiti potesse contribuire a rilanciare il progresso di integrazione europea, sollecitando le istituzioni comunitarie a sviluppare un tessuto di valori comuni sul quale identificare l'Unione europea.

²⁷⁵ Si è visto come attraverso la decisione DC 74-75, il *Conseil* esclude di poter giudicare sulla conformità delle leggi ai Trattati, riducendo così la possibilità di applicazione delle norme internazionali ed europee nel diritto interno; inoltre, anche nella decisione DC 71-1976 il *Conseil* aveva vietato ogni trasferimento di sovranità, con l'intento di limitare i trasferimenti di competenze verso le Istituzioni europee.

²⁷⁶ In questo senso, cfr. P.GAIA, "Le Conseil constitutionnel peut-il encore resister à l'Europe?", in *RFDC*, 2014/4, n. 100, pag. 924, ove viene indicato il progressivo e "*folgorante*" cammino del *Conseil*, che avrebbe portato dagli anni novanta ad oggi, ad una vera "*resa costituzionale*".

principi inerenti l'identità costituzionale francese, da opporsi nell'ambito del controllo di costituzionalità delle leggi di trasposizione delle direttive comunitarie.

Tale occasione si è presentata nel 2004, nella celebre *Décision* del 10 giugno, *Confiance dans l'économie numérique*²⁷⁷, attraverso la quale si sono esplicitati i principi sottesi all'esercizio del controllo di costituzionalità sulle leggi di trasposizione delle direttive: sino a quel momento, il *Conseil* aveva costantemente escluso la possibilità di sindacare la costituzionalità del diritto comunitario derivato²⁷⁸.

Procedendo per ordine, è evidente che dalla giurisprudenza *IVG* fosse conseguita una limitazione del sindacato del giudice nell'ambito del controllo di costituzionalità ex art. 61 c. 2²⁷⁹, in quanto tale pronuncia aveva sottratto al giudice costituzionale il controllo di convenzionalità degli atti interni.

In quest'ottica quindi anche le leggi nazionali di trasposizione delle direttive, che recepiscono e riproducono il contenuto di una legge sovranazionale erano escluse da un siffatto eventuale sindacato, poiché esso avrebbe inevitabilmente condotto all'attivazione di un controllo di convenzionalità da parte del *Conseil*.

Ebbene, attraverso la sentenza DC n. 2004-505 il giudice delle leggi francese pose l'attenzione proprio su tali questioni.

In primo luogo, fu mutato il fondamento costituzionale del diritto comunitario dall'art.55 all'art.88-1²⁸⁰, così da scindere le soluzioni giurisprudenziali individuate per il diritto comunitario, da quelle relative al diritto internazionale.

Sicché, per la prima volta, l'art. 88-1 assurse a fondamento costituzionale anche per l'obbligo di trasposizione di una direttiva comunitaria nell'ordinamento interno; da

²⁷⁷ CC, 2004-496 DC, 10 juin 2004, *loi pour la confiance dans l'économie numérique*, n.2004-497 DC, 1 juillet 2004, *loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle*, n.2004-498 DC, 29 juillet 2004, *Loi relative à la bioéthique*, n.2004-499, *protection de données personnelles*.

²⁷⁸ Cons. const 31 déc. 1997, n.97-394 DC, *Traité d'Amsterdam*; 19 nov. 2004, n.2004-505 DC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, cons. 33.

²⁷⁹ Ai sensi del quale “..Agli stessi effetti, le leggi possono essere deferite al Consiglio costituzionale, prima della loro promulgazione, dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente dell'Assemblea nazionale, dal Presidente del Senato, da sessanta deputati o da sessanta senatori”.

²⁸⁰ A norma del quale “La Repubblica partecipa alle Comunità europee ed all'Unione europea, costituite dagli Stati che hanno scelto liberamente, in virtù dei Trattati che le hanno istituite, di esercitare in comune determinate competenze”.

ciò discendendo la possibilità di accertare attraverso il sindacato di costituzionalità l'adempimento del suddetto obbligo.

Ecco quindi che il giudice costituzionale, riconoscendosi competente a giudicare sulla conformità delle leggi interne di trasposizione delle direttive sembrerebbe ammettere una deroga alla funzione del giudice interno quale unico organo competente a dirimere i contrasti c.d. di convenzionalità.

La giurisprudenza *Confiance dans l'économie numérique*, inoltre, assume una particolare importanza nel panorama della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti con l'ordinamento comunitario, in quanto per la prima volta, dopo la decisione *IVG* il *Conseil* ha esplicitato i termini della primazia della Costituzione sul diritto comunitario, ed ha altresì ammesso di poter controllare la costituzionalità del diritto europeo derivato.

Ma vi è di più. L'elemento centrale di tale pronuncia si rinviene nel legame tra la disposizione legislativa e la direttiva: qualora la norma interna “*tire les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises*”²⁸¹ della disposizione comunitaria, è esclusa l'attivazione di un controllo di costituzionalità, in ragione del fatto che “*il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par le traité que des droits fondamentaux garantis par l'art. 6 du traité sur l'Union européenne*”²⁸².

Dunque, secondo la formula originaria, l'intervento del giudice costituzionale poteva attivarsi solo in caso di “*disposition expresse contraire de la Constitution*”.

Particolarmente ricco fu il dibattito dottrinale che scaturì da questa pronuncia, incentrato prevalentemente, com'è facile immaginare, sul significato da attribuire all'ambigua definizione di “contrarietà alla Costituzione”.

Così, in un primo momento, per disposizione “contraria alla Costituzione” si intese non un principio giurisprudenziale enucleato dal giudice e tale da non aver un

²⁸¹ Cons. const. 10 juin 2004, n.2004-496 DC, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, cons. 9.

²⁸² Cons. const. 10 juin 2004, n.2004-496 DC, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, cons. 7.

equivalente a livello sovranazionale, bensì una disposizione costituzionale scritta²⁸³.

A questo proposito, poco tempo dopo, i giudici di *rue de Montpensier* ritornarono sulla questione, precisando tale limite ed i margini del controllo di costituzionalità, attraverso la decisione del 27 luglio 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*²⁸⁴. Più precisamente, chiamato per la prima volta a giudicare la conformità della legge di trasposizione alla direttiva, il *Conseil* indicò espressamente la disciplina relativa all'attuazione del controllo di conformità di una legge di trasposizione ad una direttiva comunitaria.

In primo luogo, affinché il giudice possa controllare la conformità della legge di trasposizione con la direttiva è necessario che la fonte europea non sia contraria ad una “regola o principio inerente l'identità costituzionale della Francia”, supponendo dunque l'esercizio di un controllo preventivo tra la direttiva e la Costituzione²⁸⁵.

Una volta effettuato tale controllo, quindi, laddove la legge nazionale si limiti a riprendere le disposizioni europee in maniera incondizionata e precisa, in assenza di una violazione all'*identità costituzionale*, il *Conseil* esclude l'attivazione del controllo di costituzionalità.

Così riformulata, la riserva costituzionale espressa traduce la volontà di prevedere un insieme, un “*noyau dur*”, di regole e principi comuni all'identità costituzionale francese, avverso i quali può attivarsi il sindacato di costituzionalità.

Invero, le condizioni che vengono individuate affinché si possa attivare un siffatto controllo anche da parte del Consiglio costituzionale sono particolarmente restrittive e paradigmatiche nel mostrare un prudente atteggiamento da parte dell'organo supremo costituzionale ad effettuare un vaglio di convenzionalità, considerandosi un giudice comunitario d'eccezione²⁸⁶.

A tal riguardo, l'attuazione di tale sindacato appare possibile solo laddove siano

²⁸³ In questo senso X.MAGNON, “Le juge constitutionnel et le droit européen”, in AUBY J-B (sous la direction de), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, 2010, pag. 82, in cui si ricordano gli orientamenti dottrinali maggioritari emersi a seguito della pronuncia, in Cahiers du Conseil constitutionnel.

²⁸⁴ Déc. n.2006-540 DC, 27 juillet 2006, Loi DADVSI.

²⁸⁵ Cons. const. 27 juillet 2006, n.2006-540 DC, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*”, cons. 28.

²⁸⁶ AUBY J-B (sous la direction de), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, 2010, pag. 86.

rispettate tre condizioni: le disposizioni della direttiva di riferimento devono essere compatibili con le regole o i principi inerenti l'identità costituzionale della Francia, il controllo di conformità alla direttiva implica che anche quest'ultima deve essere compatibile con l'identità costituzionale della Francia. Infine solo un'incompatibilità manifesta può autorizzare una censura della legge.

Parimenti rilevante appare un'ulteriore specificazione presente nella pronuncia in oggetto. In coerenza con l'ordinamento costituzionale e le regole sino a quel momento applicate, il *Conseil* affermò che le direttive non possono essere contrarie ad una regola o principio inerente l'identità costituzionale francese, tranne (sauf à) *ce que le constituant y ait consenti*", ove per "*constituant*" deve intendersi il legislatore costituzionale.

In questo modo, pertanto, il riconoscimento di una identità costituzionale per il tramite della giurisprudenza costituzionale, ancorché particolarmente innovativo nella tradizione costituzionale francese, collima comunque con la struttura tradizionale di cui si è detto, nella quale il potere di revisione costituzionale è "sovrano", e tale da poter comunque derogare alle regole ed ai principi inerenti l'identità costituzionale francese²⁸⁷.

Ciononostante, tale *révirement* assume un particolare significato in quanto, per la prima volta ed in un momento (relativamente) recente il giudice costituzionale francese ha riconosciuto "*l'identité constitutionnelle de la France*", come limite all'applicazione del diritto europeo.

2.1.7 UNA PRIMAZIA "SAUF SI" A CONFRONTO. PROFILI COMPARATI.

L'analisi fin qui svolta ha consentito di evidenziare come ambedue gli ordinamenti si siano conformati al principio di primazia del diritto dell'Unione europea ed abbiano, di fronte all'incidenza delle norme comunitarie sul diritto nazionale e

²⁸⁷ Si pensi, *ex plurimis*, all'art. 88-3, paradigmatico della volontà del legislatore costituzionale di derogare al principio (*inherent l'identité constitutionnelle*) che consente ai soli cittadini il diritto di voto e di eleggibilità. "Con riserva di reciprocità e secondo le modalità previste dal trattato sull'Unione europea firmato il 7 febbraio 1992, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni amministrative può essere accordato solo ai cittadini dell'Unione che risiedono in Francia. Detti cittadini non possono tuttavia accedere alla carica di sindaco o di vice-sindaco né partecipare alla designazione degli elettori senatoriali e all'elezione dei senatori. Una legge organica votata negli stessi termini dalle due assemblee stabilisce le condizioni di applicazione del presente articolo".

secondo l'assetto dei rapporti oramai stabilmente delineatosi, inteso predisporre una (almeno potenziale) limitazione alla *primauté* delle norme sovranazionali.

In quest'ottica la comparazione oggetto della presente disamina acquisisce particolare interesse, in quanto al di là della evidente diversità di toni complessivi che certamente caratterizza le pronunce esaminate in questo capitolo, dalle più recenti decisioni del *Conseil constitutionnel* emergono alcuni elementi comuni utili alla riflessione sul rapporto fra l'identità costituzionale ed il primato del diritto europeo.

Da un lato, per quanto attiene il caso italiano, l'attenzione della giurisprudenza alla preservazione di un nucleo volto a salvaguardare un'*identità costituzionale*, intesa quale insieme di "*principi supremi dell'ordinamento costituzionale*", trascende il riconoscimento dei controlimiti alle norme comunitarie, innestandosi appieno nella questione concernente il problema dei limiti alla revisione costituzionale: oltre all'espresso limite dell'art.139 Cost., si è detto di come la giurisprudenza costituzionale e la dottrina abbiano individuato una serie di valori inviolabili, immodificabili persino dal potere di revisione costituzionale. Sicché, i diritti fondamentali protetti dall'ordinamento statale costituiscono degli elementi essenziali ed irriducibili della Costituzione e per tale ragione devono essere sempre garantiti dalla Corte costituzionale. Nella tradizione costituzionale italiana, i principi fondamentali hanno acquisito un significato di inviolabilità non solo avverso le disposizioni comunitarie, ma anche nei confronti delle norme costituzionali, internazionali generalmente riconosciute, e delle norme concordatarie²⁸⁸.

Cosicché, come asserito anche dal Giudice delle leggi, l'apertura dell'ordinamento giuridico interno alle norme internazionali incontra il "*limite necessario a garantire l'identità costituzionale*", in ossequio alle limitazioni che "*derivano dalla Costituzione*"²⁸⁹.

In questo senso, è la Corte costituzionale l'organo competente a proteggere e garantire il rispetto dei valori di ordine sostanziale.

²⁸⁸ M.CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, p.7. Inoltre l'A. sottolinea come la problematica dei principi fondamentali trascende quello dei controlimiti perché i principi supremi occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali e godono di uno *status* particolare, che deriva dal loro carattere fondante ed inviolabile.

²⁸⁹ In questo senso cfr. Sent. n. 73/2001 del 22 marzo 2001.

Per altro verso, in Francia, il supremo organo costituzionale tradizionalmente non ha esercitato un analogo ruolo di custode dell'essenza dei valori essenziali della Costituzione. Proprio in ragione di tale posizione, la suindicata giurisprudenza ha operato un importante *révirement*, individuando per la prima volta quale (potenziale) limite al processo di integrazione europea proprio i *principi inerenti l'identità costituzionale francese*.

In altri termini, anche il giudice costituzionale francese (ancorché limitatamente al controllo della conformità delle disposizioni di recepimento dell'Unione europea) pare allontanarsi dalla considerazione dei rapporti tra i livelli ordinamentali circoscritti ad una mera questione di limitazione dei poteri, e grazie alla possibilità di attivare il proprio sindacato di costituzionalità in caso di contrasto con gli elementi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale²⁹⁰, pone anch'esso l'attenzione al rispetto ed alla preservazione di un nucleo di principi inerenti l'identità costituzionale della Francia²⁹¹, andando ad allinearsi con la giurisprudenza italiana e, più in generale, con gli orientamenti oramai invalsi in altri ordinamenti nazionali²⁹².

Accanto a queste soluzioni di indubbia continuità ed analogia tra i due Paesi, ai fini del nostro ragionamento è interessante notare come l'enucleazione di una identità costituzionale francese a salvaguardia del processo di integrazione europea presenti nella realtà delle significative *nuances* rispetto al caso italiano.

Ciò si evince in particolare dall'importante inciso contenuto nella summenzionata decisione n. 2006-540 DC. Si è detto di come il rispetto dei "*principi o le regole inerenti*

²⁹⁰ J.P.DEROSIER, *op.cit.*, pag. 429.

²⁹¹ Déc. n. 2004-496 DC del 10 giugno 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*; n. 2004-497 DC del 1 luglio 2004, *Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle*, n. 2006-540 DC del 27 luglio 2006 e n. 2006-543 DC del 30 novembre 2006.

²⁹² In questo senso si segnala la tesi di J.P. DEROSIER, *op.cit.* ove ci si riferisce al *noyau constitutionnel identitaire*, presente in ambedue le esperienze giuridiche composte da un "nucleo strutturale", senza il quale un ordinamento giuridico non potrebbe più essere considerato un ordinamento giuridico statale, nonché un "nucleo formale", formato da principi che non possono essere oggetto di alcuna forma di revisione costituzionale. Nucleo costituzionale che, tuttavia, anche una parte della dottrina francese ha ritenuto "obscur" in quanto il Conseil non ne ha esplicitati i contenuti, né tantomeno i rapporti con i limiti "delle condizioni essenziali di esercizio" costantemente affermate nella giurisprudenza francese ed "*hypothétique*" perché essi possono comunque essere superati dal legislatore costituzionale francese. In questo senso v. P.GAIA, *ibidem*, pag. 929

all'identità costituzionale” possa essere comunque subordinato qualora lo stesso legislatore costituzionale (il *pouvoir constituant*) intervenga attraverso l'attivazione della procedura della revisione costituzionale²⁹³.

Ecco dunque che, malgrado anche l'ordinamento francese sia formato da un cosiddetto *noyau constitutionnel dur*, cui appartengono i principi strutturalmente e formalmente assoluti, che discendono direttamente “*dalla forma repubblicana dello Stato*” e che, per tale ragione, una parte della dottrina ritiene non poter essere oggetto di alcuna revisione costituzionale²⁹⁴, il *Conseil constitutionnel* ha ammesso che il nucleo identitario costituzionale possa essere comunque modificato e, di conseguenza, evolversi di pari passo con il progresso della costruzione comunitaria.

Appare dunque evidente che l'identità costituzionale francese recentemente individuata dalla giurisprudenza costituzionale, ancorché posta quale limite all'integrazione europea, in realtà non presenti quella caratteristica di inviolabilità ed intangibilità, strenuamente difesa e preservata, almeno sul piano teorico, dalla Corte costituzionale italiana.

Infatti, proprio perché è lo stesso legislatore costituzionale a poter incidere direttamente su di essa, l'identità costituzionale è in realtà *mou*, con confini più evanescenti e tali poter essere forgiati e modificati dallo stesso legislatore costituzionale.

In definitiva, è proprio su questo aspetto che tali controlimitazioni *à la française* differiscono da quelli italiani e si attagliano perfettamente alla tradizione costituzionale francese: in ossequio alla centralità del ruolo tradizionalmente assegnata al *pouvoir constituant*, anche in tale occasione, è lo stesso *Conseil constitutionnel* ad ammettere che il legislatore costituzionale possa intervenire per eliminare l'ostacolo costituzionale all'applicazione del diritto comunitario, andando anche a modificare (almeno una parte di) regole e principi inerenti l'identità costituzionale, così da rendere cedevole il nucleo di principi e diritti inviolabili dell'ordinamento francese.

²⁹³ Così, nella dec. 2006-540 DC del 27 luglio 2006 e n.2006-543 precit.: “*une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France*” peut être opposé “*sauf à ce que le constituant y ait consenti*”.

²⁹⁴ In questo senso, J.P.DEROSIER, in op.cit., individua anche nell'ordinamento francese un insieme di principi che derivano dall'esplicito divieto ex art. 89 c.5 della Costituzione di modificare la forma repubblicana, i quali costituirebbero comunque dei principi immodificabili anche dal processo di integrazione europea.

Infine, l'individuazione di tale meccanismo, che esplicita le modalità attraverso le quali poter risolvere un conflitto tra il diritto europeo e il nucleo identitario nazionale, ha altresì evidenziato un atteggiamento di maggior collaborazione con l'ordinamento sovranazionale. Infatti, ammettendo l'intervento del legislatore costituzionale volto ad eliminare "l'ostacolo costituzionale" all'applicazione del diritto comunitario, i giudici di *rue de Montpensier* hanno inteso evitare il *cleavage* cui invece può incorrere la Corte costituzionale italiana nell'attivazione del controllo di costituzionalità *a posteriori*²⁹⁵.

2.1.8 L'EUROPEIZZAZIONE DEI CONTROLIMITI COME PRESUPPOSTO DEL DIALOGO GIUDIZIARIO.

Proseguendo lungo le linee tracciate nella presente indagine, ma venendo a questioni più recenti, come si sa, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di riforma nel 2009, ai sensi del nuovo art. 6 TUE, "*l'Unione riconosce i diritti, le libertà ed i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Lussemburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati*" (c.1), nonché "*I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione, in quanto principi generali*".

Attraverso questa disposizione il Trattato di Lisbona si inserisce sulla medesima linea rispetto a quanto già previsto nel Trattato costituzionale²⁹⁶: ancorché con lo spostamento del principio del primato nell'ambito della Dichiarazione finale n.17, il Trattato di riforma sembra in effetti riproporre quanto autorevole dottrina²⁹⁷ aveva già

²⁹⁵ AUBY J-B (sous la direction de), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, 2010, pag. 83.

²⁹⁶ Così, F.VECCHIO, *op.cit.* p. 86.

²⁹⁷ A.RUGGERI, "Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)", in www.forumcostituzionale.it, in cui l'A. osserva che "in un contesto connotato dalla coesistenza di due Costituzioni, che vantino la pretesa di essere simultaneamente applicate ai medesimi rapporti della vita sociale, l'arena in cui prendono corpo i conflitti in parola e se ne tentano le più "miti" soluzioni possibili si allarga, distendendosi all'intera area coperta dai due ordinamenti, si da

affermato in tema di “europeizzazione dei controlimiti”. In ossequio alla formula dell’ “unità nella diversità”, siffatte disposizioni comporterebbero il riconoscimento del limite dei principi fondamentali, affidando alle tecniche del bilanciamento l’individuazione delle soluzioni adeguate al caso concreto, senza predeterminare aprioristiche soluzioni per i conflitti interordinamentali.

In questo senso, nella nuova cornice europea, come è stato efficacemente osservato, i “controlimiti si avviano a divenire non più il rigido muro di confine tra ordinamenti, ma il punto di snodo, la cerniera nei rapporti tra UE e Stati membri. Resta sempre più nello sfondo la concezione dei controlimiti quale *extrema ratio* che può legittimare anche la secessione di uno o più Stati dell’Unione. I controlimiti modificano la loro natura iniziale e divengono elemento di integrazione fra gli ordinamenti, che può ammettere anche l’applicazione di norme nazionali, in deroga al diritto UE, ove rechino livelli più elevati di protezione dei diritti, oppure rappresentino elementi essenziali della peculiare struttura costituzionale statale. (...) Si ammette così che una norma nazionale possa derogare alla norma comunitaria: i controlimiti acquistano una propria legittimazione, quale forma dinamica di prevalenza del diritto nazionale, rispetto al caso concreto; la *primauté* assume contenuti nuovi e differenti, ammettendo deroghe a livello nazionale”²⁹⁸.

Dall’accoglimento di tale prospettiva che attribuisce alla predetta disposizione una *ratio* includente deriva che lo sviluppo del processo di integrazione europea debba fondarsi su una (necessaria) cooperazione e coordinamento tra gli ordinamenti giuridici ed, in particolare, tra i giudici costituzionali e la Corte europea.

doversi appunto mettere in conto l’eventualità di un bilanciamento tra principi-valori degli ordinamenti stessi”.

²⁹⁸ Così A.CELOTTO, T.GROPPI, “Diritto UE e diritto nazionale: *primauté* vs controlimiti”, in *Rivista italiana diritto pubblico comparato*, 2004. Ancora, i controlimiti vengono definiti come “rigurgito di orgoglio nazionale soprattutto in ragione della considerazione secondo cui è oramai chiaro come l’intervento del diritto comunitario non costituisca un attentato agli ordinamenti costituzionali nazionali” e viene sottolineata “l’inutilità di questi indirizzi, in quanto nessuno stato ha avuto il “coraggio” di dichiarare la prevalenza di un controlimite sulle norme comunitarie”

Una clausola dialogica, dunque, che richiede una volontaria attitudine cooperativa tra le giurisdizioni nazionali ed europea, tale da condurre al rispetto dei principi fondamentali del diritto primario UE e delle identità costituzionali degli Stati²⁹⁹.

Nondimeno, permane la necessità che le Corti costituzionali nazionali continuino a rimanere parte integrante nella struttura giudiziaria europea, onde consentire l'utilizzo dei controlimiti per la definizione e l'evoluzione del processo di integrazione europea.

2.1.9 LA PROSPETTIVA MULTILIVELLO: PRIMATO DEL DIRITTO EUROPEO E TUTELA DELLE IDENTITÀ NAZIONALI IN CHIAVE COSTITUZIONALE NEL CONTESTO COMUNICATIVO EURO-NAZIONALE.

Questa rassegna del cammino comunitario percorso dalla giurisprudenza italiana e francese ha indubbiamente evidenziato il ruolo particolarmente significativo giocato dalle Corti nell'ambito del processo di integrazione europea, che ha visto momenti di conflitto ma anche il delinearsi di sempre più definitive posizioni di convergenza.

La prospettiva comparata ha altresì mostrato come, seppur muovendo da contesti differenti, in entrambi gli ordinamenti si sia registrato una complessa evoluzione giurisprudenziale che ha caratterizzato il "cammino comunitario" dei tribunali costituzionali, ispirato alla rinuncia al dogma dell'esclusività delle norma giuridica nazionale, da un lato, ed al tentativo dell'affermazione dell'"identità costituzionale" come argine all'applicazione del primato del diritto comunitario, dall'altro. Invero, all'interno di questo contesto generale, l'analisi comparata dell'evoluzione giurisprudenziale ha evidenziato alcune peculiarità significative concernenti le strategie seguite in ambedue i Paesi, in linea con i rispettivi assetti costituzionali.

In primo luogo, dal dato di differenziazione emergente sul piano normativo costituzionale³⁰⁰ è conseguita l'assenza di una giurisprudenza del Consiglio

²⁹⁹ In questo senso Cfr. G.MORBIDELLI, "Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte di Lussemburgo)", in *www.giustamm.it* ove vengono ricostruite le controversie che nel corso del tempo il giudice comunitario ha risolto, dando prova di tenere in considerazione i principi ed i valori costituzionali degli Stati membri nel relativo bilanciamento con i principi e le libertà europee fondamentali.

³⁰⁰ L'art.55 della Costituzione francese infatti, almeno formalmente, disciplinava il principio di primazia del diritto dell'Unione europea.

costituzionale francese relativo alla questione dell'integrazione europea *esplicativa* dei rapporti tra i livelli ordinamentali e tra le fonti. Sin da subito è stata quindi accettata *un'integrazione normativa* ed il supremo organo costituzionale ha escluso la possibilità di sindacare la convenzionalità degli atti senza prevedere ambiti materiali sottratti all'applicazione del primato del diritto europeo, affidando alle sole giurisdizioni ordinarie il compito di disapplicare la norma lesiva dell'ordinamento comunitario attraverso il controllo di convenzionalità³⁰¹.

I giudici costituzionali francesi, al contrario, hanno inizialmente posto attenzione alla disciplina degli effetti dell'integrazione europea nell'ottica della tutela e salvaguardia del funzionamento degli organi costituzionali nazionali, ponendo quindi l'accento sull'esigenza di una salvaguardia della *separazione istituzionale*³⁰².

Diversamente, in Italia il supremo organo costituzionale ha sopperito all'assenza di un intervento del legislatore costituzionale attraverso l'adeguamento della propria visione a quella della Corte del Lussemburgo, operando una propria ricostruzione del fenomeno europeo.

In questa prospettiva, la rigida tradizione dualistica che ha condotto a percorrere il lungo cammino comunitario della Corte italiana, unitamente alla scelta di ratificare i Trattati con legge ordinaria ha costituito una vera e propria dottrina esplicativa dei rapporti tra gli ordinamenti giuridici, che si è presentata come una attenta lettura nazionale del diritto dell'Unione europea³⁰³. La progressiva e dettagliata ricostruzione posta in essere dalla Corte costituzionale riconosce, in definitiva, i due livelli ordinamentali *“autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze fissate e garantite dalla Costituzione”*.

³⁰¹ X.MAGNON, “L'Union européenne vue du droit constitutionnel national. Principe et conséquences d'une lecture nationale. Les Cours constitutionnelles allemande, espagnole, française et italienne”, in *Annuaire de droit européen*, Vol.II, 2004, pag.124

³⁰² In questo senso, nella sentenza CC. N. 92-308 DC, 9 avril 1992, Maastricht I, *considérant* n.34, il Conseil intese affermare che *“Il Parlamento europeo non costituisce un'assemblea sovrana dotata di una competenza generale e tale da concorrere all'esercizio della sovranità nazionale; esso appartiene ad un ordinamento integrato al sistema giuridico di ogni Stato membro, ma tale da non appartenere all'ordinamento istituzionale della Repubblica francese”*.

³⁰³ X.MAGNON, “L'Union européenne vue du droit constitutionnel national. Principe et conséquences d'une lecture nationale. Les Cours constitutionnelles allemande, espagnole, française et italienne”, in *Annuaire de droit européen*, Vol.II, 2004, pag.124

Orbene, osservando il percorso comunitario intrapreso da entrambi i Paesi attraverso la lente che contraddistingue il costituzionalismo multilivello, ossia in un'ottica dinamica che valuti gli effetti prodotti dal confronto, cooperazione ed interazione tra le Corti, emerge un quadro sempre più approfondito di integrazione interordinamentale. Da quanto analizzato emerge chiaramente come i rapporti conflittuali tra le Corti nazionali ed i giudici europei abbiano rappresentato un momento di crescita e di sviluppo dell'integrazione sovranazionale: è, quindi, necessario l'instaurazione di un atteggiamento cooperativo i due livelli sovranazionali, piuttosto che in termini gerarchici o di netta separazione delle rispettive competenze³⁰⁴.

Ancora, ancorché con le sostanziali differenze su cui ci si è soffermati, entrambe le Corti hanno inteso individuare delle controlimitazioni, ovvero l'insieme di principi supremi e diritti inviolabili appartenenti ai singoli ordinamenti, posti a salvaguardia del nucleo identitario nazionale.

Tale disamina ha tuttavia evidenziato le carenze che caratterizzano entrambe le dottrine e tali da poter rendere siffatte limitazioni espressive di un potere di bloccare l'efficacia del diritto europeo, in realtà, soltanto teorico: in entrambe le esperienze esse hanno mostrato una fragile consistenza ed una attuazione ed efficacia circoscritta al mero piano teorico.

Ma soprattutto, è lo stesso processo di costruzione europea che, accordando un nuovo significato alla *primauté* ha, come si è visto, definitivamente annoverato i principi delle singole tradizioni costituzionali all'interno del patrimonio costituzionale dell'Unione europea, alimentando così la dimensione unitaria dell'ordinamento e la pluralità dei valori che lo compongono.

Anche in quest'ottica, rimane confermato come la prospettiva più completa per lo sviluppo del processo di integrazione passi ancora, soprattutto nella fase attuale, per una necessaria coabitazione fra ordinamenti giuridici, tale da importare un rapporto di cooperazione fra Corti costituzionali e Corte di giustizia, che naturalmente risulterà

³⁰⁴ A. CERRI, M.R.DONNARUMMA, *Il costituzionalismo multilivello. Profili sostanziali e processuali. Le constitutionnalisme à plusieurs niveaux. Aspects de fond et de procédure*, Aracne, 2013, p. 227.

maggiormente valorizzato e necessitato (anche) dalle nuove previsioni dell'art. 6.1 del Trattato di Lisbona³⁰⁵.

In tale contesto, dunque, per fini interpretativi e/o per fini parametrici, l'attività dei giudici operante in ordinamenti vieppiù integrati non può sottrarsi al processo di influenza "circolare" caratterizzante le rispettive giurisprudenze³⁰⁶, che si realizza attraverso una reciproca attitudine cooperativa.

Così, nella prospettiva dello sviluppo del processo di integrazione europea, grazie all'attuazione dei procedimenti di mutua interazione, per quegli ordinamenti che non prevedono la revisione delle proprie Costituzioni, viene lasciato pienamente attivo il sindacato costituzionale delle norme dell'Unione per contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale mediante il controllo della legge di esecuzione del trattato, ma al contempo, si lascia aperta la possibilità per il Giudice delle leggi di impiegare quegli strumenti persuasivi e interpretativi che, senza giungere alla sanzione dell'incostituzionalità delle norme dell'Unione, permettono di rendere note a livello europeo (e alla Corte di giustizia) le esigenze del sistema costituzionale dei singoli Stati membri e dei relativi elementi fondamentali³⁰⁷.

A conferma di queste considerazioni e con l'obiettivo di consentire l'armonizzazione del processo di integrazione ordinamentale, l'ordinamento eurounitario dispone di molteplici istituti volti a creare un proficuo dialogo e scambio comunicativo tra giudici nazionali e Corti dell'Unione europea. Si pensi, ad esempio, a talune tipologie di disposizioni normative o alle decisioni della giurisprudenza comunitaria che, proprio in quanto espressioni di mere raccomandazioni necessitano di una volontaria e reciproca

³⁰⁵ Così, S.GAMBINO, "Costituzionalismo multilevel, diritti fondamentali, U.E.", in G.D'IGNAZIO (a cura di), *op.cit.* p. 81.

³⁰⁶ "Les rapports entre les ordres juridiques sont tellement imbriqués sur le plan structurel qu'on ne peut pas plus penser les appréhender de manière verticale. Sur plusieurs aspects il convient plutôt de les concevoir comme des relations à caractère, pour ainsi dire circulaire" così A.TIZZANO, "Les Cours européennes et l'adhésion de l'Union à la CEDH, in *Il diritto dell'Unione europea*, n.1, 2011. In senso contrario, cfr. la posizione di J.P.DEROSIER, "Hors-piste constitutionnel. Quand le Conseil constitutionnel décide de poser une question préjudicielle à la CJUE", in *Percorsi costituzionali*, n.1, 2014.

³⁰⁷ S.GAMBINO, in G.D'IGNAZIO, *op.cit.*, p. 82.

propensione alla collaborazione giudiziaria da parte dei giudici nazionali³⁰⁸. A ciò si aggiungano le procedure istituzionalizzate di natura procedurale e contenutistico valoriale, tali da consentire appieno il dialogo giudiziario.

Tra queste si inserisce, evidentemente, il meccanismo pregiudiziale alla Corte di giustizia, disciplinato dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea quale strumento individuato per l'interpretazione o per il giudizio di validità delle norme comunitarie da parte del giudice ordinario o della stessa Corte costituzionale.

In definitiva, poiché molteplici ed eterogenei sono gli interessi che richiedono tutela all'interno del sistema costituzionale multilivello, è necessario che essi siano il risultato della partecipazione di tutti i soggetti facenti parte della rete giudiziaria europea, i quali in tale contesto comunicativo devono agire mostrando “una disponibilità al reciproco ascolto”³⁰⁹, con il precipuo scopo di pervenire a soluzioni condivise sì da consentire l'approfondimento del processo di integrazione europea.

Recentemente anche diverse Corti costituzionali, seppur con le inevitabili diversità di accenti, hanno iniziato a prendere parte a tale processo dialogico, attivando i canali comunicativi predisposti a livello sovranazionale e recuperando un certo ruolo nelle problematiche involgenti profili di compatibilità comunitaria e costituzionale di singole norme nazionali.

E' proprio a tale contesto di armonizzazione giurisprudenziale del processo di integrazione ordinamentale che è rivolto il prosieguo della trattazione, onde comprendere come i nuovi impulsi dialogici operanti abbiano arricchito il contesto comunicativo e, di conseguenza, l'approfondimento del processo di integrazione europea.

Nell'ottica generale di una “integrazione europea multilivello in evoluzione” nell'ambito giurisdizionale, dunque, si muoverà dall'analisi di alcuni casi paradigmatici, indicativi della volontaria e reciproca propensione collaborativa delle autorità giudiziarie da cui è conseguita una positiva e costruttiva confluenza dei due canali dialogici

³⁰⁸ E' interessante ricordare come anche l'obbligo di interpretazione conforme gravante sui giudici nazionali e sulle giurisdizioni costituzionali, affermato con la sentenza *Marleasing* possa essere annoverato come forma di dialogo tra la Corte di giustizia ed i giudici nazionali.

³⁰⁹ S.PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Torino, G.Giappichelli, 2001.

PARTE II. L'INTEGRAZIONE EUROPEA MULTILIVELLO IN EVOLUZIONE.

2.2.1 LA *REVOLUTION JURIDIQUE* FRANCESE: L'INTRODUZIONE DELLA *QPC* ED I NUOVI EQUILIBRI IN TEMA DI CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ E CONVENZIONALITÀ.

In via preliminare, è d'uopo ricordare che nel quadro di una complessiva riorganizzazione degli equilibri tra i poteri della V Repubblica, tra le recenti riforme istituzionali che hanno prodotto una vera e propria “rivoluzione giuridica”³¹⁰ occorre prendere in considerazione la legge di revisione costituzionale n.2008-724 del 23 luglio 2008³¹¹, con cui si è definitivamente messo fine all’“eccezione francese” grazie all’introduzione di un meccanismo di controllo di costituzionalità *a posteriori* ed incidentale: la cosiddetta *question prioritaire de constitutionnalité*³¹².

La Francia, dopo numerosi tentativi di riforma in questo senso³¹³, ancorché prevedendo un articolato sistema di limiti cronologici, sostanziali e procedurali, si è definitivamente conformata al “modello europeo” di giustizia costituzionale³¹⁴.

Ebbene, il novellato art. 61-1 dispone che “*Qualora, in occasione di un procedimento in corso dinanzi ad una giurisdizione, si sostenga che una disposizione di legge porti pregiudizio ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione, il Consiglio costituzionale può essere incaricato di tale questione su rinvio del Consiglio di Stato o*

³¹⁰ D. ROUSSEAU, “Vive la Qpc. La Quoi?”, in *Gazette du Palais*, 26 janvier 2010, n. 26, p. 13. Ricordando le parole di Nicolas Sarkozy pronunciate al Conseil constitutionnel il 1 marzo 2010, l’introduzione della procedura della *Question prioritaire de constitutionnalité* “*restera en effet comme la date d’un changement profond de notre système juridique*”.

³¹¹ *Loi constitutionnelle* 2008-724 del 23 luglio 2008 de “*Modernisation des institutions de la V République*”, JO, 24 luglio 2008.

³¹² La letteratura francese concernente la procedura introdotta dalla *QPC* è, come ovvio, vastissima. Tra i molti, si ricordino AVRIL P., GICQUEL J., *Le Conseil constitutionnel*, Monchreistein, 2011; V. COSTANTINESCO, S.PIERRE CAPS, *Droit constitutionnel*.

³¹³ Giova ricordare che già nell’aprile del 1990 un primo progetto di riforma fu presentato dal Presidente della Repubblica, sulla base di un progetto di legge costituzionale del Presidente del Conseil constitutionnel, *M.Badinter*. Tale progetto di legge fu però ritirato dal Governo dopo il voto contrario del Senato. Successivamente, nel 1993, il *Comité consultif pour la revision de la Constitution* ripresentò il predetto progetto di legge, che anche questa volta non proseguì il regolare iter legislativo. Per una disamina approfondita del percorso seguito dal progetto di riforma costituzionale si rinvia a G. TUSSEAU, “*La fin d’une exception française?*”, in *Pouvoirs*, 137, 2011, p. 5 e ss.

³¹⁴ Cfr. L.FAFOREAU, *Le Cours constitutionnelles*, PUF, 1986, p.16

della Corte di cassazione che si pronuncia in un termine stabilito”. Le condizioni di applicazione sono inoltre “stabilite con legge organica”.

La revisione costituzionale del 2008, consentendo ai singoli di sollevare una questione di costituzionalità dinnanzi alle giurisdizioni ordinarie ed amministrative avverso un *acte de valeur legislative* qualora esso violi un diritto ed una libertà costituzionalmente garantiti, ha così inteso attenuare quel “legicentrismo rousseauiste” ed ha definitivamente corretto “*la persistante boiterie*”, caratterizzante il controllo di costituzionalità disciplinato dalla Costituzione del 1958³¹⁵.

Come enunciato dall’art. 61-1 Cost., la legge organica n. 2009-1523³¹⁶ è intervenuta a disciplinare la procedura del controllo di costituzionalità, organizzando tale meccanismo in tre fasi principali.

In un primo momento, il giudice del processo deve pronunciarsi sulla fondatezza della questione di costituzionalità sollevata all’interno di un procedimento: in particolare, in sede di primo filtro, il giudice *a quo* deve valutare il carattere *serieux* e la rilevanza della questione all’interno del procedimento principale³¹⁷, onde consentirne la trasmissione alle Supreme magistrature ordinarie o amministrative, a seconda della magistratura cui afferisce il giudice del rinvio. Pertanto, la questione che superi il primo vaglio viene trasmessa alla suprema magistratura di riferimento, che dovrà procedere ad una verifica in parte coincidente con quella svolta dal primo giudice. In questo senso la Corte di cassazione ed il Consiglio di Stato devono giudicare sulle prime due condizioni

³¹⁵ G. TUSSEAU, “La fin d’une exception française?”, in *Pouvoirs*, 137, 2011, p. 6; Il Presidente Badinter aveva definito l’assenza di un controllo di costituzionalità a posteriori nel sistema di giustizia costituzionale francese, quale “zoppaggine persistente”, “l’exception d’incostitutionnalité”, in *Le Dialogue des juges. Mélanges en l’honneur du Président Genevois*, Dalloz, 2009.

³¹⁶ La legge organica n. 2009-1523 del 10 dicembre 2009, dichiarata conforme alla Costituzione da parte del Conseil constitutionnel nella sua decisione n. 2010-595 DC del 2 dicembre 2009, ha introdotto un chapitre II Bis (“*de la question prioritaire de constitutionnalité*”, art. 23-1 a 23-12) nell’ord. N. 58-1067 del 7 novembre 1958.

³¹⁷ Così come disciplinato dall’art. 23-2 della legge organica 2009-1523, il giudice dovrà valutare che: “*La disposizione contestata sia applicabile al litigio o alla procedura, o costituisce il fondamento del procedimento legale*”; “*Non è già stata dichiarata conforme alla Costituzione nei motivi e nel dispositivo di una decisione del Consiglio, salvo cambiamento di circostanze*”; “*La questione non è sprovvista di carattere serio*”.

già verificate dal giudice *a quo*³¹⁸ ed esaminare il carattere nuovo e serio della *Question de constitutionnalité*, attivando così un controllo di costituzionalità *prima facie* più penetrante rispetto a quello posto in essere nell'ambito del primo vaglio.

Entro tre mesi dal rinvio agli organi giudiziari supremi, la questione deve essere trasmessa al *Conseil constitutionnel*, che entro un termine di tre mesi deve pronunciarsi sulla conformità della legge alla Costituzione ed in caso di dichiarazione di incostituzionalità, la disposizione legislativa viene abrogata con effetti *ex nunc*, salvo la possibilità di modulare gli effetti nel futuro ex art. 62, al. 2 Const.³¹⁹

Tale novella legislativa ha avuto dei riverberi significativi anche per ciò che interessa la presente disamina, con particolare riferimento proprio ai rapporti tra le fonti interne ed europee e all'equilibrio tra il controllo di costituzionalità e di convenzionalità, come disciplinati nell'ordinamento francese.

Più precisamente, la disposizione organica che ha attuato il nuovo meccanismo, con l'obiettivo di coordinare il nuovo sindacato *a posteriori* con il controllo preventivo ex art. 61 Const. e, soprattutto, con l'azione dei giudici ordinari nei rapporti con le fonti europee, ha, in realtà, trasformato il controllo che la disposizione costituzionale individuava quale procedura meramente pregiudiziale e quindi facoltativa, in una questione *prioritaria*³²⁰.

³¹⁸ Ai sensi dell'art. 23-4 della l.organica, “*In un termine di tre mesi a partire dal ricevimento della trasmissione prevista all'articolo 23-2 o all'ultimo comma dell'articolo 23-1, il Consiglio di Stato o la Corte di cassazione si pronuncia sul rinvio della questione prioritaria di costituzionalità al Consiglio costituzionale. Si procede a questo rinvio una volta che le condizioni previste al 1° e 2° dell'articolo 23-2 sono riunite e che la questione è nuova o presenta un carattere serio*”.

³¹⁹ “*Una disposizione dichiarata incostituzionale in virtù dell'articolo 61-1 è abrogata a partire dalla pubblicazione della decisione del Consiglio Costituzionale o in altra data successiva quale stabilita da tale decisione. Il Consiglio Costituzionale stabilisce le condizioni ed i limiti ai quali gli effetti prodotti da tale disposizione possono essere rimessi in causa*”.

³²⁰ E' stata infatti la legge organica di attuazione che ha modificato il carattere del controllo a posteriori, andandone a specificare la portata prioritaria. D.SYMON, “*Conventionnalité et constitutionnalité*”, in *Pouvoirs*, n.137, 2011, p. 20. *doit lorsqu'il (elle) est saisi (e) de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part aux droits de libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel*”. Sul punto, nel *commentaire* alla legge organica n. 2009-1523 del 10 dicembre 2009, B. Genevois aveva rilevato un contrasto tra il carattere prioritario introdotto ed il principio di primauté del diritto dell'Unione europea.

In altri termini, nel caso in cui i giudici si fossero trovati dinnanzi ad una disposizione nazionale non conforme ai diritti e alle libertà garantite dalla Costituzione, ovvero ad una fonte sovranazionale, la legge organica imponeva l'obbligo di attivare in via preliminare il controllo di costituzionalità.

In questo senso, l'obiettivo del legislatore francese era quello di riaffermare una primazia del diritto costituzionale rispetto al diritto comunitario e consentire una vera e propria rinazionalizzazione e riappropriazione da parte del giudice costituzionale interno del contenzioso concernente la protezione dei diritti fondamentali³²¹. Com'è evidente tale costruzione collideva con il controllo di eurocompatibilità tra le leggi nazionali ed il diritto comunitario spettante ai soli giudici nazionali, nell'ambito del controllo di convenzionalità.

Siffatto aspetto era, inoltre, già stato evidenziato dallo stesso governo francese, il quale nell'iniziale progetto di legge organica aveva inserito un esplicito riferimento all'art. 88-1, sì da dissociare il controllo di convenzionalità del diritto comune dal controllo di conformità con il diritto dell'Unione europea, onde escludere il carattere obbligatorio della priorità assegnata al sindacato di costituzionalità in quest'ultima ipotesi³²².

Ciononostante, nel definitivo passaggio di approvazione parlamentare venne meno il riferimento all'art. 88-1 e a qualsivoglia riserva concernente l'appartenenza della Francia all'Unione europea, e alla specificità del controllo di convenzionalità attivabile nell'ambito del diritto dell'Unione europea.

L'art. 23-4 recita infatti che *“En tout état de cause, le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation doit lorsqu'il (elle) est saisi (e) de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part aux droits de libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel”*. Sul punto, nel *commentaire* alla legge organica n. 2009-1523 del 10 dicembre 2009, B. Genevois aveva rilevato un contrasto tra il carattere prioritario introdotto ed il principio di primauté del diritto dell'Unione europea.

³²¹ In questo senso, il *secrétaire général* del *Conseil constitutionnel* aveva affermato che l'obiettivo era quello di *“evitare una nuova gerarchia delle norme, con a capo il diritto comunitario, poi il diritto costituzionale”*; ancora, il Presidente della Repubblica aveva ritenuto che tale procedura avrebbe dovuto *“permettere una rinazionalizzazione di un certo tipo di contenzioso”*.

³²² Tale esigenza era stata altresì espressa, in occasione delle audizioni parlamentari prodromiche all'approvazione del testo finale, da parte del Vice Presidente del Consiglio di Stato e dal Primo Presidente della Corte di cassazione.

Sicché, come preconizzato anche da una parte della dottrina, dal Vice Presidente del Consiglio di Stato e dal Primo presidente della Corte di cassazione, l'introduzione di un siffatto meccanismo di controllo e del controllo obbligatoriamente prioritario assegnato al giudice costituzionale, ha innescato una vera e propria *querelle* giudiziaria, che ha avuto per protagonisti le supreme giurisdizioni francesi ed europee.

Tale rocambolesca questione ha, in effetti, richiesto al giudice nazionale di ritornare sulle questioni concernenti i rapporti con il diritto dell'Unione europea e con la *primauté* accordata al diritto sovranazionale³²³, sì da condurre ad una interazione e cooperazione giudiziaria particolarmente proficua.

2.2.2 LE IMPLICAZIONI EUROPEE DELLA GUERRA DEI GIUDICI INTERNI, IL CASO *MELKI ET ABDELI*.

Proprio in ragione dei molteplici aspetti interconnessi relativi, da un lato, all'attivazione della procedura di controllo *a posteriori*, e, dall'altro, ai rapporti tra le giurisdizioni interne e la Corte di giustizia, l'*Affaire Melki et Abdeli*³²⁴ è stato ritenuto una tra le "*épopées le plus roborative*" che il diritto costituzionale francese ha conosciuto in epoca recente³²⁵.

Procedendo per ordine, appare necessario ripercorrere le fasi della vicenda svoltasi in tre momenti principali, onde comprendere più precisamente la reale portata della questione.

Come si è accennato, a seguito della revisione costituzionale del 2008, la *Cour de cassation* si dimostrò immediatamente ostile al nuovo meccanismo ed al carattere prioritario accordato al controllo di costituzionalità, in quanto esso avrebbe "*messo in discussione la funzione del giudice nazionale come giudice di diritto comune del diritto*

³²³ F.-X.MILLER, "Le dialogue des juges à l'épreuve de la QPC", in *RDP*, n.6, LGDJ, p.1732.

³²⁴ CJUE, arrêt 22 juin 2010, C-188/10 e C 189/10, *Aziz Melki et Sélim Abdeli*.

³²⁵ Così, F.- X.MILLER, "Le dialogue des juges à l'épreuve de la QPC", in *RDP*, n.6, LGDJ, p.1732.

dell'Unione e la sua facoltà inalienabile di procedere ad un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE³²⁶.

In effetti, così come si è avuto modo di evidenziare ampiamente nella prima parte del presente capitolo, a seguito della sentenza *IVG* e grazie all'esercizio del controllo di convenzionalità, i supremi organi giudiziari hanno appieno e costantemente svolto la funzione di “*giudici del diritto comune nell'applicazione del diritto dell'Unione europea*”³²⁷. Con riferimento poi alla Corte di cassazione, come si ricorderà, essa recepì e si conformò immediatamente alle indicazioni del giudice costituzionale, svolgendo sin da subito tale funzione³²⁸.

Pertanto, pochi mesi dopo l'introduzione del nuovo meccanismo di controllo a *posteriori* proprio perché la Corte di cassazione ritenne esautorato il proprio ruolo di giudice della convenzionalità, in quello che può considerarsi il primo atto dell'*affaire* in oggetto, i supremi giudici ordinari decisero di ricorrere alla procedura prevista dall' art. 267 TFUE, demandando alla Corte di giustizia se una previsione nazionale che limitasse la possibilità di utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale al giudice europeo fosse compatibile con il diritto comunitario³²⁹. In altre parole, la Corte di cassazione chiedeva

³²⁶ Cfr. D.SYMON, A.RIGAUX, “Drole de drame: la Cour de cassation et la question prioritaire de constitutionnalité”, *Europe*, n. 5, mai 2010.

³²⁷ O.DUBOS, *Les juridictions nationales, juge communautaire. Contribution à l'études des transformations de la fonction juridictionnelle dans les Etats membres de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2001.

³²⁸ Cass. Ch.Mixte, 24 mai 1975, *Société des Cafés Jacques Vabre*, 1975.

³²⁹ Cass. com., 16 avr. 2010, no 10-40002. Alla base di tale ricorso pregiudiziale, una ordinanza emessa dal *juge de la liberté et de la détention* relativa al fermo di due cittadini algerini irregolari, *Melki e Abdeli*, successivo ad un controllo di polizia nella Zona Schengen, trasmetteva alla Corte di cassazione una questione di legittimità costituzionale dell'art. 78-2, c. 4 del Codice di Procedura penale. Benché una precedente decisione del *Conseil constitutionnel* (Cons. const. 5 agosto 1993 n. 93-323 DC) che aveva sancito la legittimità costituzionale della disposizione con le garanzie costituzionali nazionali lasciasse pensare che la Corte di cassazione, quale “*juge du filtre*” non avrebbe dato seguito alle richieste del Tribunale, la *Cour de cassation* sollevò la questione pregiudiziale, asserendo che le disposizioni di diritto comunitario, in virtù dell'art. 88-1 hanno *ipso facto* un valore costituzionale; che il *Conseil constitutionnel*, nell'ambito di una *QPC* sarebbe stato chiamato a giudicare la conformità tra le norme del codice di diritto penale e il diritto dell'Unione europea; infine che l'autorità della cosa giudicata ai sensi dell'art. 62 avrebbe privato le giurisdizioni nazionali della loro facoltà di adire ulteriormente la Corte di giustizia ex art. 267 TFUE. Cfr. D.SIMON, “Les Juges et la priorité de la question prioritaire de constitutionnalité: discordance provisoire ou cacophonie durable?”, in *Revue critique de droit international privé*, 2011, p. 3 Ancora, tale ricorso ad opera della Corte di cassazione è stato

ai giudici di Lussemburgo di indicare se il diritto dell'Unione europea autorizzasse un meccanismo di priorità assegnato al controllo di costituzionalità e introdotto per il tramite della legislazione organica.

Il secondo atto ha avuto per protagonisti sia il *Conseil constitutionnel*, sia il *Conseil d'Etat*, i quali non si sono attardati a reagire alla presa di posizione della Corte di cassazione. Così, l'organo costituzionale francese, adito ai sensi della procedura di cui all'art. 61 *Const.*³³⁰, ha riaffermato solennemente che le disposizioni dell'art.55 della Costituzione, consacrando la superiorità dei Trattati sulle leggi “*non prescrivono né implicano che il rispetto di tale principio debba essere assicurato nell'ambito del controllo di conformità delle leggi alla Costituzione*”.

Inoltre, reintroducendo di fatto la clausola di salvaguardia degli accordi internazionali prevista nel progetto di riforma originariamente presentato dal Governo, i giudici di *Rue de Montpensier* hanno riaffermato i principi sottesi alla giurisprudenza *IVG*, in virtù dei quali gli eventuali conflitti tra una disposizione legislativa nazionale e gli obblighi derivanti da un accordo internazionale o comunitario non rientrano nel novero del controllo di costituzionalità (ad eccezione del controllo sulla corretta attuazione delle direttive), sicché “*il controllo di conformità delle leggi alla Costituzione incombe al Conseil constitutionnel, mentre il vaglio della loro compatibilità con gli accordi internazionali spetta alle giurisdizioni amministrative ed ordinarie*”. In questo senso, seguendo il ragionamento del giudice costituzionale, la priorità attribuita al controllo di costituzionalità da parte della legislazione organica avrebbe avuto il solo

altresì ritenuto un vera e propria “dichiarazione di guerra” avverso il dispositivo della *question prioritaire de constitutionnalité*.

³³⁰ *Cons. const.*, 12 maggio 2010, n. 2010-605 DC, ove nell'ambito di un controllo a priori ai sensi dell'art. 61 sulla costituzionalità di una legge in materia di liberalizzazione della concorrenza e della regolamentazione dei giochi d'azzardo online, ha precisato la sua posizione sul carattere prioritario, statuendo che: “*imponendo la priorità del controllo di costituzionalità sul controllo di conformità della legge agli impegni internazionali assunti dalla Francia, la legge organica ha inteso garantire il rispetto della Costituzione e la sua posizione di superiorità, nell'ordine giuridico interno; che la priorità ha come unico scopo quello di garantire l'ordine dell'esame delle questioni presentate alla Corte; che, una volta effettuato il controllo di costituzionalità, questo non limita la possibilità di garantire il rispetto o la superiorità sulle leggi dei Trattati o degli accordi regolarmente ratificati o approvati o delle norme dell'Unione europea; è possibile concludere che le previsioni in esame non violano né l'art. 55, né l'art.88-1*”.

scopo di ribadire la superiorità della Costituzione nella gerarchia delle fonti, senza condurre al disconoscimento degli impegni internazionali.

A tale posizione si allineò anche il Consiglio di Stato, il quale, in un significativo *obiter dictum*, affermò che “*le disposizioni della legge organica non ostacolano a che il giudice amministrativo, quale giudice di diritto comune del diritto dell’Unione europea, assicuri l’effettività del diritto europeo, sia in assenza della QPC, sia in ottemperanza a tale procedura, qualora l’urgenza lo richieda; il giudice amministrativo dispone della possibilità di sollevare una questione pregiudiziale in ogni momento, ai sensi dell’art. 267 TFUE*”³³¹.

In definitiva, entrambe le giurisdizioni intesero rigettare la posizione accolta dalla Corte di cassazione, ed accordarono al carattere prioritario individuato dalla legge organica una lettura “neutralizzante” e tale da non escludere l’attivazione da parte dei giudici ordinari di un simultaneo e successivo controllo di compatibilità con il diritto dell’Unione europea³³².

Così facendo, i giudici hanno offerto alla Corte di giustizia una interpretazione conciliatrice della nuova procedura con il rispetto della primazia del diritto dell’Unione europea e con l’autonomia costituzionale dei singoli Stati membri.

La Corte di giustizia si è definitivamente pronunciata, attraverso la decisione del 29 giugno 2010, e ha risolto la questione riconoscendo l’eurocompatibilità tra il carattere prioritario assegnato al controllo di costituzionalità previsto dalla legge organica ed il rispetto della primazia del diritto dell’Unione europea, “a condizione che” (*pour autant que*) venissero rispettate certe condizioni.

In definitiva, proprio perché “*spetta alla giurisdizione nazionale conferire alla legge interna un’interpretazione conforme al diritto dell’Unione europea*”, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto compatibile il diritto dell’Unione europea con il meccanismo della *QPC* solo a condizione che venisse rispettata l’interpretazione della stessa accolta dai giudici francesi nelle anzidette pronunce, che di fatto consentiva alle giurisdizioni ordinarie di adire in ogni momento la Corte di giustizia ex art. 267 TFUE.

³³¹ CE, 14 mai 2010, n. 312305.

³³² D.SYMON, *ibidem*, pag.26.

2.2.3 (SEGUE): UN PROFICUO E PARADIGMATICO ESEMPIO DI “DIALOGO TRA GIUDICI”.

Nel quadro della molteplicità di questioni sollevate dalle pronunce in oggetto, nell’economia della presente analisi si intende soffermare l’attenzione principalmente sugli aspetti concernenti i profili dialogici tra le Corti, particolarmente emblematici in tale vicenda.

Il *caso de quo* costituisce in effetti un esempio paradigmatico di interlocuzione sistematica tra la Corte di giustizia e la Corte costituzionale necessitata al fine di consentire l’operatività senza traumi dell’intreccio ordinamentale che caratterizza la complessità del diritto dell’Unione europea³³³.

Come si è evidenziato, l’epilogo della “guerra tra i giudici” interni concernente la priorità controllo di costituzionalità *a posteriori* ha di fatto condotto il Consiglio costituzionale ad instaurare un rapporto di interazione e cooperazione con la Corte di giustizia.

Più precisamente, grazie ad un’interpretazione particolarmente “costruttiva” assegnata al carattere della priorità, il *Conseil constitutionnel* non solo è riuscito a rigettare la lettura unilaterale della Corte di cassazione, ma ha conferito al meccanismo di controllo a posteriori individuato dalla legislazione organica un significato conciliante e rispettoso sia dell’autonomia costituzionale dei singoli Stati membri, sia delle esigenze discendenti dal rispetto della primazia del diritto dell’Unione europea.

Inserendosi appieno in quest’ottica, è possibile affermare che la pronuncia della Corte di giustizia abbia garantito un proficuo “dialogo tra giudici”³³⁴: i giudici del Lussemburgo hanno infatti assegnato alla *QPC* un immaginario “brevetto di eurocompatibilità”, solo laddove sia rispettata l’interpretazione della nuova procedura data dalla giurisprudenza costituzionale nazionale. In questo senso, infatti, come asserito dal giudice europeo, l’interpretazione conforme è quella resa dal *Conseil constitutionnel*

³³³ G.DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, Il Mulino, 2010.

³³⁴ D.SYMON, “Conventionnalité et constitutionnalité”, in *Pouvoirs*, n.137, 2011, p. 27, ove l’A. ricorda che affinché si possa riferirsi ad un dialogo tra i giudici, la Corte di giustizia, come avvenuto nel caso *Solange e Bosphorus*, si riferisce esplicitamente alle soluzioni accolte dalla Corte costituzionale nazionale di risoluzione degli eventuali conflitti tra norme comunitarie e diritti fondamentali.

nella sua decisione del 12 maggio 2010, che estende l'esegesi letterale della disposizione organica, sì da rendere il meccanismo della *QPC* conforme al diritto dell'Unione³³⁵. Ciò in quanto i giudici costituzionali hanno riconosciuto la possibilità per le giurisdizioni nazionali di ricorrere in ogni momento alla procedura pregiudiziale, anche nell'ambito di un controllo di costituzionalità, di adottare ogni misura necessaria onde assicurare la protezione dei diritti conferiti dall'ordine sovranazionale e, conseguentemente, di disapplicare la disposizione nazionale giudicata contraria al diritto dell'Unione europea.

In definitiva, quanto accaduto dovrebbe aver messo in evidenza la significative conseguenze che tale interazione e dialogo tra le Corti ha prodotto. Ambedue i livelli, costituzionale interno e sovranazionale, hanno dimostrato una capacità di collaborazione tale da consentire, da ultimo, la salvaguardia del meccanismo di controllo a posteriori e, quindi, il rispetto dell'autonomia del legislatore costituzionale, unitamente alla garanzia della primazia del diritto dell'Unione europea, con particolare riguardo al ruolo dei giudici ordinari nella tutela dei diritti inviolabili.

In questa prospettiva, l'approccio "irenico" seguito dal *Conseil constitutionnel* nell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea e dalla Corte di giustizia nell'avallare l'orientamento costituzionale ha condotto ad una *lettura costruttiva* per entrambi i livelli ordinamentali³³⁶.

Ecco, dunque, che la vicenda *de qua* pare innestarsi appieno nel contesto comunicativo multilivello ove i processi dialogici sono alimentati da formule e presupposti, i quali, grazie ad una interazione ed integrazione vicendevole, giungono ad armonizzare siffatto sistema articolato su più livelli.

Ebbene, l'approdo ermeneutico cui ambedue le giurisdizioni giungono sembra produrre pienamente questi effetti: il contrasto tra il livello nazionale e sovranazionale non ha comportato l'emersione di un conflitto tra i giudicati, bensì, al contrario, gli organi giudiziari hanno dato prova di uno spirito collaborativo ed armonico, tale da consentire un significativo sviluppo giurisprudenziale con particolare riferimento alla

³³⁵ D.ROUSSEAU, "La QPC. Evidemment eurocompatible, evidemment utile", in *Gazette du Palais*, 29 juin 2010 n° 180, p. 20.

³³⁶ D.SARMIENTO, "La question prioritaire de constitutionnalité et le droit européen", in *RTDE*, n.3, 2010, p. 593.

tutela dei diritti fondamentali.

Ma vi è di più. Attraverso un *obiter dictum* contenuto nei *considerants* 54 e 55 - malgrado il ricorso della Corte di cassazione non contenesse alcun riferimento alle leggi di trasposizione delle direttive - i giudici di Lussemburgo sembrano riaffermare la giurisprudenza *Fotofrost*, sancendo che spetta alla “*sola Corte di giustizia giudicare l’invalidità di un atto dell’Unione europea*”. Più precisamente, è attraverso questa sentenza che i giudici europei invitano il *Conseil constitutionnel* a rivedere l’orientamento espresso nelle decisioni 2006-540 DC e 2010-605 DC³³⁷ per garantire che nella funzione di controllo sulla validità della legge di trasposizione di una direttiva il giudice costituzionale non escluda la Corte di giustizia dal suo ruolo di giudice dell’interpretazione delle direttive, ma ricorra in via preliminare al meccanismo di rinvio pregiudiziale.

2.2.4 IL RINVIO PREGIUDIZIALE COME STRUMENTO DI DIALOGO TRA CORTE DI GIUSTIZIA E GIUDICI NAZIONALI.

Come si è accennato, con l’obiettivo di soddisfare l’esigenza di armonizzazione interordinamentale, di facilitare il dialogo giudiziario necessario per superare e prevenire i conflitti (in tema, ad esempio, di diritti fondamentali) e consentire il processo di integrazione sopranazionale, l’ordinamento eurounitario ha previsto diversi istituti e strumenti di “integrazione”.

In quest’ottica, tra i meccanismi atti ad incentivare quel necessario dialogo giudiziario di natura procedurale, la procedura pregiudiziale eurounitaria è il solo strumento istituzionalizzato dal diritto primario dell’Unione europea, che presenta elementi di interazione facoltativi ed obbligatori, a seconda della posizione del giudice nazionale competente ad attivarlo.

Ai sensi dell’art. 267 del TFUE - ex art. 234 TCE - la Corte di giustizia dell’Unione europea è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull’interpretazione dei Trattati e sulla validità degli atti compiuti dalle istituzioni dell’Unione. Gli organi

³³⁷ In entrambe le occasioni, il Conseil aveva espressamente escluso la possibilità per il giudice costituzionale di attivare la procedura pregiudiziale nell’ambito del controllo *a priori e a posteriori* in ragione dei limiti temporali previsti dalla Costituzione francese, rispettivamente di un mese e tre mesi.

giurisdizionali degli Stati membri possono, qualora reputino necessario per emanare la propria sentenza una decisione sul punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione e, qualora una siffatta questione venga sollevata in un giudizio pendente davanti ad un organo giurisdizionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte.

Con il precipuo scopo, quindi, di garantire la medesima efficacia e la medesima interpretazione del diritto dell'Unione europea in tutti gli Stati membri, tale istituto è stato innanzitutto introdotto per garantire l'effetto diretto ed il primato del diritto dell'Unione europea³³⁸. E' la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, inoltre, che ha progressivamente qualificato il meccanismo del rinvio pregiudiziale quale strumento volto a consentire una *cooperazione giudiziaria*, onde assicurare l'applicazione di un diritto comune uniforme³³⁹.

Nel sistema multilivello proprio dell'attuale Unione europea, il meccanismo del rinvio pregiudiziale anche in considerazione della sua natura di espediente preventivo, appare uno strumento particolarmente idoneo ad assicurare la possibilità di colloquio tra Corti statali e corti internazionali, andando a costituire il tramite più evidente dell'interazione tra i livelli giurisdizionali³⁴⁰.

Su questa linea, come è stato autorevolmente osservato³⁴¹, la pregiudiziale comunitaria segna un momento di collaborazione tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia, con una teorica ripartizione di competenze che dovrebbe fondarsi sulla distinzione tra l'attività di interpretazione del diritto eurounitario, spettante alla Corte e

³³⁸ Già nella sentenza *Simmenthal* la Corte di giustizia oltre a sancire il potere-dovere per i giudici nazionali di disapplicare la normativa interna antinomica a quella dell'Unione europea, aveva affermato che *“la stessa concezione si desume dalla ratio dell'art. 177 del Trattato, secondo cui qualsiasi giudice nazionale ha la facoltà di rivolgersi alla corte, ogni qualvolta reputi necessaria per emanare la propria sentenza, una pronunzia pregiudiziale su questioni di interpretazione o di validità relative al diritto comunitario. L'effetto utile di tale disposizione verrebbe ridotto se il giudice non potesse applicare, immediatamente il diritto comunitario in modo conforme ad una pronunzia o alla giurisprudenza della corte”*.

³³⁹ *Ex plurimis*, cfr. Corte giust. 16 gennaio 1974, causa C-166/73, *Rheinmulen*; 27 marzo 1980, C-61/79, *Denkavit*; 12 febbraio 2008, C-2/06, *Kempter*; 21 luglio 2011, C-104-10, *Kelly*.

³⁴⁰ G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 62.

³⁴¹ Cfr. R.ROMBOLI, “Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo”, in *Rivista AIC*, n.3 2014, p. 5.

quella di applicazione dello stesso o di quello nazionale, alla luce del primo, spettante invece ai giudici nazionali. Il ricorso a tale meccanismo e dei relativi peculiari elementi cooperativi e unificanti tra la Corte di giustizia e quella dei giudici nazionali competenti, infatti, non solo rafforza la posizione di controllo giurisdizionale dell'Unione europea, bensì comporta la giuridicizzazione e la costituzionalizzazione del processo di integrazione europea. Più precisamente, la debolezza strutturale del giudizio di sindacabilità sovranazionale può essere superato in virtù del forte collegamento tra l'interpretazione giuridica della Corte di giustizia e l'attività ermeneutica delle Corti nazionali competenti a decidere³⁴².

Nel quadro della procedura del rinvio pregiudiziale, quindi, da un lato, si situa l'iniziativa del giudice nazionale, in capo al quale rimane il potere discrezionale di valutare se adire la Corte di giustizia sulla base dei quesiti scelti³⁴³ e, dall'altro, la Corte di giustizia in quanto detentrica del monopolio interpretativo del diritto sovranazionale può altresì predisporre un sistema di risposta laddove le giurisdizioni di ultima istanza siano inadempienti nell'attivazione di siffatto meccanismo.

In tal senso, il “dialogo” e la collaborazione tra i differenti livelli ordinamentali che siffatto strumento ha predisposto, hanno consentito il procedere giuridico dell'integrazione e rappresentano attualmente l'esempio più paradigmatico dell'ineluttabile e vieppiù crescente processo in atto di convergenza interordinamentale che si registra nelle (e tra le) giurisprudenze degli organi giudiziari nazionali ed europei³⁴⁴.

³⁴² A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Editoriale scientifica, 2011, p.76.

³⁴³ Ai sensi dell'art. 267, par 3 TFUE, il potere discrezionale assegnato ai giudici nazionali di attivare il meccanismo pregiudiziale si tramuta nell'obbligo di rinvio per le giurisdizioni di ultima istanza. Tuttavia, la Corte di giustizia ha circoscritto tale limite ed ha previsto, in primo luogo, che anche la giudice di ultima istanza possa spettare il potere di valutare la rilevanza della questione interpretativa e la scelta di effettuare il rinvio pregiudiziale (tra tutte cfr. Corte giust., 6 ottobre 1982, C-283/81, *Cilfit*); ancora, l'obbligo è escluso anche laddove sul punto ricorre una giurisprudenza costante della Corte di giustizia (Cfr. *Cilfit, cit.*)

³⁴⁴ In questo senso TESAURO G., in B.NASCIMBENE, F.PICOD (sous la direction de), *L'Italie et le droit de l'Union européenne. L'Italia ed il diritto dell'Unione europea*, Bruxelles, Bruylant, 2010. Ha sostenuto che “la procedura di rinvio pregiudiziale è uno dei pilastri su cui si è costruita la Comunità europea quale “Comunità di diritto”. Con il suo uso, non uso ed abuso è risultata nel tempo paradigmatica del procedere giuridico dell'integrazione” M.P.CHITI, “Il rinvio pregiudiziale e l'intreccio tra il diritto processuale nazionale ed europeo: come custodire i

In quest'ottica, l'aspetto di interazione dialogica e cooperazione che pare caratterizzare il meccanismo del rinvio pregiudiziale si è andata negli ultimi anni sempre più ad intensificarsi, anche grazie all'apertura e ricorso a tale procedura da parte delle Corti costituzionali nazionali.

A partire dal 2011, in effetti, ponendo in essere anche importanti *overruling*, diversi Tribunali e Corti costituzionali hanno deciso di abbandonare l'atteggiamento di reticenza avverso la collaborazione con la Corte di giustizia, riconoscendo in tale forma di cooperazione la possibilità di riconquistare un ruolo centrale nell'ambito del processo di federalizzazione dell'Unione europea e di rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali³⁴⁵.

Tra questi anche la Corte costituzionale italiana (sia nell'ambito dei giudizi sulle leggi attivati in via principale, sia incidentale) e, più recentemente, il Consiglio costituzionale francese.

Ora, pur riconoscendo l'impossibilità di trattare le suddette esperienze allo stesso modo, si intende comunque analizzare le principali peculiarità che hanno caratterizzato le due esperienze, nel tentativo di valutarne la rilevanza nella costruzione composita e multilivello dell'Unione europea.

2.2.5 IL CASO DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA NEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE ED IN VIA INCIDENTALE.

Nel ripercorrere vicende note, si ricorderà che con l'ordinanza 103/2008³⁴⁶ la Corte costituzionale italiana, nell'ambito di un giudizio delle leggi in via principale, ha operato per la prima volta un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

custodi degli abusi del diritto di difesa?", in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2012). Più generalmente, tra la dottrina che evidenzia il rapporto di cooperazione tra giudici nazionali e Corte di giustizia si segnala la posizione di P.PESCATORE, "il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del Trattato CEE e la cooperazione tra la Corte ed i giudici nazionali", in *Foro.it*, 1986; P.FALZEA, A.SPADARO, L.VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, G.Giappichelli, 2003; G.FALCON, "Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali nella tutela di situazioni soggettive europee avverso gli atti lesivi", in *Riv. it. dir. pubbl.com.* 2004.

³⁴⁵ M.CARTABIA, "Europe and rights: taking dialogue seriously", in *European constitutional law review*, 2009.

³⁴⁶ Ordinanza adottata nel giudizio di costituzionalità sorto in seguito al ricorso presentato dal Governo avverso alcune norme della legge 4/2006 della Regione Sardegna, con la quale erano

Secondo il tradizionale orientamento di chiusura³⁴⁷ che aveva caratterizzato la giurisprudenza costituzionale italiana, la Consulta escludeva la propria legittimazione ad adire il giudice comunitario in quanto “*la Corte esercita essenzialmente una funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia dell’osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni*”³⁴⁸. In altri termini, pur riconoscendo la primazia e l’efficacia diretta del diritto sovranazionale, la Corte costituzionale italiana per lungo tempo si limitò ad instaurare un dialogo indiretto con i giudici di Lussemburgo, ovvero, come autorevolmente osservato, solamente “per interposta persona”³⁴⁹.

Anche sulla scia dell’apporto maggioritario dottrinale che auspicava un *révirement* della posizione della Corte volto ad aprirsi al dialogo e a far sentire la “propria voce”, si inserisce proprio l’ordinanza n.103/2008³⁵⁰.

state istituite le “tasse sul lusso”. In quanto tali, esse avevano istituito delle particolari imposizioni fiscali collegate al possesso di beni immobili per uso turistico e dovevano gravare solo sulle persone fisiche o giuridiche con residenza o sede al di fuori della Regione. In tale occasione, la Consulta ritenne che per valutare la legittimità costituzionale della legge regionale impugnata per presunta incompatibilità con la disposizione europea, occorreva attivare il meccanismo di rinvio pregiudiziale al fine di ottenere l’interpretazione degli artt. 49 e 87 del Trattato CE.

³⁴⁷ M.CARTABIA, A.CELOTTO, “La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, ove si afferma che la Corte avrebbe tentato costantemente di garantire uno spazio giuridico e preservare il ruolo della Corte all’influenza del diritto comunitario. In questo senso Cfr. anche R.ROMBOLI, “Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo”, in *Rivista AIC*, n.3 2014, p. 5, ove si sottolinea come “*la natura delle sue funzioni non qualificabili come giurisdizionali costituiscono la motivazione giuridica del mancato utilizzo da parte della Corte dello strumento del rinvio, mentre le ragioni politiche sono quelle consistenti nel timore della Corte costituzionale di trovarsi soggetta alle decisioni di altro giudice e quindi in una posizione di sotto ordinazione nei riguardi dello stesso*”. In questo senso già nella sentenza 13/1960, la Corte aveva escluso la possibilità di rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, conferendo tale compito alle sole giurisdizioni ordinarie.

³⁴⁸ Cfr. ordinanza Corte costituzionale n.536/1995 in linea con gli orientamenti giurisprudenziale precedentemente individuati (sent.13/1960, sent. 28 luglio 1976, n.206, ordinanze 319/1996, 108 e 109/1998).

³⁴⁹ Così, M.CARTABIA, “La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea, in N.ZANON (a cura di), *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006.

³⁵⁰ In questo senso si ricordino le posizioni dottrinali contenute in *Diritto Comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma 20 aprile 2007*, Milano, Giuffrè, 2007. In tal senso Cfr. l’intervento di F.SORRENTINO, il quale auspicava un mutamento di orientamento da parte della Corte costituzionale, necessario per poter incidere sulle evoluzioni giurisprudenziale in tema di tutela di diritti fondamentali anche alla luce della Carta di Nizza. Secondo l’A., infatti, “*il costituzionalismo multilivello deve comportare come sua necessaria conseguenza l’articolazione*

Più precisamente, nella predetta ordinanza, sorta nell'ambito di un giudizio di legittimità in via principale, la Corte fu chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di una legge regionale impugnata per violazione del diritto europeo e dell'art. 117, I comma. Com'è noto, ai sensi di tale articolo, le disposizioni comunitarie, in quanto norme interposte, vanno ad integrare il parametro costituzionale. Nel caso *de quo*, dunque, il giudice delle leggi pose l'accento sulla differenza che può sorgere qualora l'antinomia tra la norma comunitaria e quella nazionale si presenti dinnanzi ad un giudice ordinario ovvero davanti alla stessa Corte costituzionale e poiché nel ricorso si invocava il contrasto tra la legislazione regionale e alcune disposizioni del TCE, la Corte sancì che *“la legittimità costituzionale della norma censurata non può essere scrutinata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., senza che si proceda alla valutazione della sua conformità al diritto comunitario”*.

Ecco, quindi, che per la prima volta la Corte si autoinserisce nel circuito delle giurisdizioni nazionali ai sensi dell'art. 234 TCE³⁵¹, pur essendo organo supremo di giustizia costituzionale. Tuttavia, in questa prima fase la Consulta limitò esplicitamente tale apertura al solo giudizio in via principale in quanto qui la Corte è organo giurisdizionale di ultima istanza, escludendo quindi la possibilità di attivare il meccanismo pregiudiziale nell'ambito del controllo in via incidentale, essendovi in tal caso un giudice che può operare siffatto rinvio³⁵².

Invero, qualche anno dopo, il giudice delle leggi italiano dopo aver sperimentato le potenzialità compositive nell'ambito del ricorso di costituzionalità in via principale, ha

multilivello degli stessi organi di garanzia costituzionale, chiamati a cooperare, ciascuno nel suo ambito, alla costruzione dell'edificio comune”.

³⁵¹ Cfr. ord. 103/2008: *“Quanto alla sussistenza delle condizioni perché questa Corte sollevi davanti alla Corte di giustizia questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario va osservato che la Corte costituzionale pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art 234 TCE ed, in particolare, una giurisdizione di unica istanza. Essa pertanto nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia che, in tali giudizi di legittimità costituzionale a differenza di quelli promossi in via incidentale questa Corte è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia”*.

³⁵² Con la sentenza del 17 novembre 2009, la Corte di giustizia si è pronunciata sulla legge oggetto del rinvio pregiudiziale sancendo l'esistenza di un contrasto con il principio della libera concorrenza, dal momento che le misure legislative prevedono uno sgravio fiscale per gli operatori stabiliti in Sardegna.

ulteriormente evoluto la propria giurisprudenza. Così, nell'ordinanza n.207 del 3 luglio 2013 la Corte costituzionale per la prima volta nell'ambito di un giudizio in via incidentale apre definitivamente un dialogo diretto con la Corte di giustizia e ricorre allo strumento del rinvio pregiudiziale al fine di risolvere un dubbio interpretativo circa il contenuto di una direttiva europea parametro del giudizio di legittimità costituzionale³⁵³. Più precisamente, attraverso la pregiudiziale europea, la Consulta domandava ai giudici di Lussemburgo se la disciplina europea ostasse all'applicazione delle norme oggetto del giudizio di costituzionalità e se le esigenze di flessibilità del sistema scolastico italiano potessero costituire ragioni obiettive per derogare alla direttiva europea.

Quanto alle ragioni sottese a tale rinvio, la Consulta in effetti non motiva il proprio mutamento giurisprudenziale, ma ricorda semplicemente che *“la Corte nella citata ordinanza n.103 del 2008 ha sollevato una questione pregiudiziale di interpretazione in un giudizio in via principale; che deve ritenersi che la Corte abbia la natura di giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 267 TFUE anche nei giudizi in via incidentale”*.

Sul punto, è stato da più parti osservato³⁵⁴ come tale mutamento di prospettiva nel rapporto con la Corte costituzionale potrebbe essere stato altresì indotto dal rinnovato contesto giuridico sovranazionale, successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e alla contestuale acquisizione da parte della Carta di Nizza del medesimo valore giuridico dei Trattati. In effetti, dall'acquisizione della Carta del medesimo valore giuridico dei Trattati ne consegue la facoltà per la Corte di giustizia di utilizzare nell'ambito dei propri giudizi il catalogo dei diritti fondamentali ivi contenuto. Di talché, siffatta apertura al dialogo potrebbe essere giustificata proprio dall'esigenza della Corte

³⁵³ Brevemente, si ricordi che la questione di costituzionalità, sollevata dal Tribunale di Roma attraverso due ordinanze del 2 maggio 2012 e dal Tribunale di Lamezia Terme con due ordinanze del 30 maggio 2012, aveva ad oggetto la compatibilità costituzionale dell'art. 4 c. 1 e 11 della l. n.124 del 3 maggio 2009 per contrasto con l'art. 117, 1 c., nonché con la clausola n. 5 dell'accordo quadro CES, UNICE, CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 29 giugno 1999, n.1999/70 CE del Consiglio *“nella parte in cui consente la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare una successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato, e comunque svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un certo numero di rinnovi”*

³⁵⁴ In tal senso M.CARTABIA, in *op.ult.cit.*, e F.SORRENTINO, *op.ult.cit.*

costituzionale di non rimanere esclusa nel processo di formazione della giurisprudenza europea anche in materia di diritti fondamentali.

Sul punto, è stata da più parti³⁵⁵ sottolineata l'estrema rilevanza delle due ordinanze sia perché, come si è visto, esse vanno a segnare un momento importante di apertura e costituiscono un importante *révirement*, sia in quanto si ritiene che essi non costituiscano anche in una prospettiva futura, dei casi isolati.

2.2.6 LA DÉCISION N. 2013-314P QPC DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL NELL'AMBITO DI UNA "PACIFICATION POTENTIELLE" DEI RAPPORTI INTERORDINAMENTALI.

Come si è anticipato, recentemente anche il *Conseil constitutionnel* attraverso la decisione n. 2013-314P QPC del 4 aprile 2013³⁵⁶, per la prima volta, ha operato un rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di giustizia, nel corso di un giudizio in via incidentale, in merito alla decisione quadro 2002/584/GAI relativa alla procedura del mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri dell'Unione europea³⁵⁷.

Procedendo per ordine, la prima fase giurisprudenziale della vicenda oggetto della pronuncia del giudice europeo si rinviene nella *question prioritaire de constitutionnalité* della *Cour de cassation* al *Conseil constitutionnel*³⁵⁸, poiché la Suprema Corte francese

³⁵⁵ R.ROMBOLI, *ibidem*, p. 27.

³⁵⁶ CC, n. 2013-314P QPC, 4 aprile 2013.

³⁵⁷ Sul punto, giova ricordare che l'attuazione della procedura del mandato d'arresto europeo all'interno dell'ordinamento francese ha comportato, successivamente al parere del *Conseil*, che sanciva l'incostituzionalità della DQ n. 2002/584 GAI l'approvazione della *loi constitutionnelle* del 25 marzo 2003 n. 2003-267 e la conseguente introduzione dell'art. 88-2, il quale dispone che "la loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne". Da ciò discendendo l'applicabilità della decisione quadro per il tramite della legge nazionale *d'habilitation* n. 2004-404 del 9 marzo 2004 di adeguamento della giustizia alle evoluzioni della criminalità, che ha introdotto un'ampia novella dell'art. 695 del Codice di procedura penale, con l'aggiunta di quarantuno nuovi paragrafi (dal 695-11 al 695-51) ed ha modificato gli articoli 568 e 574 dello medesimo codice. In particolare, e per ciò che interessa la presente sede, l'art. 695-46³⁵⁷ del Codice di procedura penale francese, successivamente alla predetta riforma, disciplina il procedimento applicabile alle sentenze emesse dall'autorità giudiziaria francese consecutive alla consegna alle autorità di un altro Stato membro dell'Unione europea nei confronti di una persona arrestata in Francia, in virtù di un mandato d'arresto europeo emesso dalle sue autorità. Il comma 4 del presente articolo prevedeva che la Camera istruttoria (*Chambre d'instruction*) fosse competente a "decidere senza ricorso (...), nel termine di trenta giorni dalla data di ricevimento della domanda".

³⁵⁸ *Cour de Cassation, Chambre criminelle, arrêt* n° 1087, 19 febbraio 2013.

condividendo il sospetto del ricorrente in merito all'incompatibilità tra il divieto di impugnazione previsto dal comma 4 dell'art. 695-46 c.p.p. ed i diritti ad una tutela giurisdizionale effettiva e ad un eguale accesso alla giustizia, come sanciti dalla Carta costituzionale francese, nonché quali garantiti a livello sopranazionale³⁵⁹.

E' in tale contesto che si inserisce il primo rinvio pregiudiziale del *Conseil constitutionnel* allorché i giudici di *rue de Montpensier* giudicarono necessario verificare se le disposizioni di cui agli artt. 27 e 28 della DQ ostassero ad una disciplina nazionale che preveda un ricorso sospensivo dell'esecuzione della decisione dell'autorità giudiziaria che si pronuncia, entro trenta giorni dalla decisione della domanda o per accordare l'assenso all'azione penale, alla condanna o alla detenzione nei confronti di una persona ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà per un reato commesso prima della sua consegna, ovvero per acconsentire alla consegna di una persona a uno Stato membro diverso dallo Stato membro di esecuzione, in forza di un mandato d'arresto europeo emesso per un reato commesso prima della sua consegna.

In particolare, nell'atto di rinvio alla Corte di Lussemburgo il *Conseil constitutionnel* affermò che dal divieto di impugnazione previsto dal legislatore francese avverso la pronuncia sull'estensione del mandato di arresto europeo potesse discendere una violazione del “*principe d'égalité devant la justice et au droit à un recours juridictionnel effectif*”. Infine, l'organo costituzionale francese ha altresì riconosciuto la Corte di Lussemburgo quale unico organo “*compétent pour se prononcer à titre prejudiciel sur une telle question*”.

³⁵⁹ Brevemente, si ricordi che la decisione della Corte di giustizia trae origine da una vicenda che vede coinvolti sia l'ordinamento britannico, sia l'ordinamento francese. Il ricorrente, il Professore inglese *Forrest* fuggito dal proprio Paese insieme ad una studentessa di quindici anni e mezzo veniva arrestato in Francia in esecuzione di un mandato di arresto emesso dalle autorità giudiziarie britanniche, inizialmente, per il solo reato di sottrazione di minore. Accertato, nel corso di ulteriori indagini, che i due avevano avuto rapporti sessuali durante la fuga oltremarina, l'autorità giudiziaria inglese, in un secondo momento, richiedeva alla Francia l'estensione del mandato di arresto ed il conseguente esercizio dell'azione penale per il più grave reato di violenza sessuale. Tale ipotesi è regolata dagli artt. 27 e 28 della decisione quadro, la quale ha conformato la discrezionalità del giudice dell'esecuzione prevedendo quando l'assenso debba o non debba essere dato e quando debba o possa non essere dato. Infine, chiosa l'art. 27, la decisione deve comunque intervenire “entro i trenta giorni dal ricevimento della richiesta”. Sul punto, tuttavia, come si evince(va) dalla lettura del comma 4 dell'art. 695-46 precedente alla declaratoria di incostituzionalità, la normativa francese di attuazione della predetta disposizione aveva stabilito la non impugnabilità del provvedimento del giudice dell'esecuzione.

In tal modo, il Giudice costituzionale ha rilevato un'aporia nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea, tale da arrecare danno alla tutela dei diritti fondamentali, con particolare riferimento al diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, garantito dalla Corte dei diritti fondamentali (art. 47), dalla CEDU (art. 13) e dal patrimonio costituzionale degli Stati membri.

Nella sentenza del 30 maggio 2013, *Jeremy F. c/ Premier ministre*³⁶⁰, la Corte di giustizia indipendentemente dalle modalità di attuazione della decisione quadro scelte dagli Stati membri ha risolto il quesito rispondendo negativamente alla questione pregiudiziale, e statuendo che le disposizioni di cui agli artt. 27 par. 4 e 28, par. 3 Lett. c) della decisione quadro non ostano alla previsione da parte degli Stati membri di un ricorso con effetto sospensivo avverso il provvedimento di estensione del mandato a reati anteriori alla consegna diversi da quello per cui è avvenuta la consegna o di consegna della persona ad uno Stato diverso da quello di esecuzione a seguito di un mandato emesso per un reato anteriore alla sua consegna. Nell'inferire, la Corte ha aggiunto tuttavia che il margine di manovra riconosciuto agli Stati membri non è privo di limiti, in quanto gli ordinamenti nazionali in ossequio all'obiettivo di accelerazione della cooperazione giudiziaria in materia penale, non possono comunque prevedere per un eventuale ricorso sospensivo nei confronti di un provvedimento reso nell'ambito della procedura del MAE, tempi più lunghi di quelli previsti dall'art. 17 DQ.

Di talché, il *Conseil constitutionnel*, accogliendo l'approdo ermeneutico fornito dalla Corte di Lussemburgo, con la sentenza n. 2013-314 QPC del 14 giugno 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 695-46 c.p.p. c.4 in quanto l'esclusione del diritto del ricorso non è giustificato dall'obiettivo di dare esecuzione alle norme europee.

Come si accennava, dunque, la decisione dell'organo costituzionale francese rappresenta il primo caso di rinvio pregiudiziale effettuato dallo stesso *Conseil* alla Corte di giustizia e, come si diceva, la pronuncia assume l'importanza di un punto di conferma significativo circa l'evoluzione del sistema costituzionale in tema di rapporti e interazioni dialogiche tra Corti, con precipuo riferimento alla tutela multilivello dei diritti.

³⁶⁰ CGUE, 30 maggio 2013, *Jeremy E c. Premier Ministre*, aff. C-168-13 PPU.

In effetti, nella prospettiva interna all'ordinamento francese, la decisione costituisce un importante *révirement*³⁶¹, in quanto il *Conseil*, ancorché nell'ambito di un controllo di costituzionalità in via incidentale, pare allinearsi agli orientamenti giurisprudenziali delle altre Corti costituzionali nazionali.

Più precisamente, come si è visto, l'epocale riforma del sistema di giustizia costituzionale francese del 2008 e la relativa introduzione dell'*exception d'incostitutionnalité* non solo hanno avuto un forte impatto anche sui delicati equilibri tra il controllo di costituzionalità, il controllo di convenzionalità e la procedura del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali, ma già nel celebre *Affaire Melki-Abdeli* la stessa Corte di giustizia aveva espressamente “invitato” il giudice costituzionale a rivedere la propria posizione ed attivare il rinvio pregiudiziale³⁶².

Ebbene, una parte della dottrina oltralpe si è riferita al ricorso al rinvio pregiudiziale da parte del giudice costituzionale francese proprio come strumento di “*pacification potentielle des rapports de systèmes*”³⁶³: il Consiglio costituzionale francese lascia alla Corte europea la decisione in merito ad un'eventuale violazione all'identità nazionale francese, attraverso l'interpretazione comunitariamente orientata della disposizione, e al contempo, tenta di recuperare quanto perduto nelle precedenti decisioni della Corte europea in tema di tutela dei diritti fondamentali dinnanzi al diritto dell'Unione europea.

Detto altrimenti, il *Conseil*, rifuggendo da possibili e potenziali *blocages* tra i differenti livelli ordinamentali nell'applicazione del diritto sovranazionale, mostra di accogliere una soluzione informata alla ricerca di equilibrio ed armonia con la giurisprudenza europea. Nella vicenda *de qua*, inoltre, poiché la Corte di giustizia non interviene esplicitamente ma lascia allo Stato membro un margine di manovra alquanto ampio, il *Conseil constitutionnel*, attraverso l'attivazione della procedura pregiudiziale, riesce comunque e strategicamente a mantenere saldo il proprio ruolo di custode della

³⁶¹ In questo senso si ricordi la Déc. n. 2006/540 DC del 27 luglio 2006 con la quale la Corte aveva espressamente escluso dalle proprie competenze la possibilità di attivare la procedura pregiudiziale.

³⁶² Inserisci considerant

³⁶³ X.MAGNON, “La révolution continue: le Conseil constitutionnel est une juridiction.. au sens de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne”, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 96. 2013, p. 923.

Costituzione, riuscendo in definitiva ad apportare una protezione più ampia al diritto fondamentale ad un ricorso giurisdizionale effettivo³⁶⁴.

Nel caso di specie, in definitiva, l'interazione dialogica tra la Corti nel sistema pluralistico di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali assume un ruolo ancor più rilevante in quanto si innesta nella cooperazione diretta tra i due organi volta ad assicurare in materia un elevato standard di tutela dei diritti fondamentali della persona; il dialogo tra le Corti così ordinato ha dato prova di poter determinare un cambiamento nell'ambito delle modalità con le quali il *Conseil constitutionnel* e la Corte europea concorrono nell'esercizio della funzione di garanzia dei diritti.

Posta l'indubbia rilevanza del *révirement* della giurisprudenza costituzionale e le importanti conseguenze in tema di tutela multilivello dei diritti fondamentali, tuttavia, da un punto di vista più strettamente procedurale è stato da più parti osservato come le peculiarità che hanno contraddistinto la decisione in oggetto - nello specifico, come detto, essa concerneva la procedura del mandato d'arresto europeo beneficiante di una copertura costituzionale ai sensi dell'art. 88-2, è stata sollevata nel corso di una *QPC* e non di un controllo *a priori*, ed ha consentito l'attivazione di una procedura d'urgenza, in modo da garantire il rispetto del termine perentorio di tre mesi per previsti *ex lege* – inducono a considerare il ricorso al meccanismo pregiudiziale una scelta connotata da eccezionalità e, pertanto, di non facile ed immediata reiterazione³⁶⁵.

2.2.7 ALCUNE VALUTAZIONI SULLE ESPERIENZE ANALIZZATE ALL'INTERNO DELLA RETE GIUDIZIARIA EUROPEA TRA NECESSARIE E RECIPROCHE ATTITUDINI COOPERATIVE.

³⁶⁴ J.P. DEROSIER, “Hors-piste constitutionnel. Quand le Conseil constitutionnel décide de poser une question préjudicielle à la CJUE”, in *Percorsi costituzionali*, n.1, 2014. In tal senso anche B.BONNET, “Le paradoxe apparent d'une question prioritaire de constitutionnalité instrument de l'avènement des rapports de systèmes”, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, Septembre-Octobre, n° 5, si riferisce al risultato *gagnant-gagnant* del Conseil che riesce a conservare la propria funzione di preminenza nella protezione e tutela dei diritti fondamentali.

³⁶⁵ Sulle prospettive future che sembrano escludere la possibilità di un uso ampio del rinvio da parte del *Conseil* in ragione dei tempi particolarmente stretti previsti per la pronuncia di costituzionalità nell'ambito della *QPC* ed a causa della particolare fattispecie che dovrebbe ricorrere Cfr. J.P.DEROSIER, *ibidem*; In tal senso anche S.CATALANO, “Il primo rinvio pregiudiziale del *Conseil constitutionnel* alla Corte di giustizia dell'Unione europea: contesto e ragioni di una decisione non rivoluzionaria”, in *Osservatorio AIC*, ottobre 2013.

Da quanto esposto è emerso il ruolo sempre più rilevante svolto dai giudici comuni nazionali, dalle Corti costituzionali e dalla Corte di Lussemburgo, le quali nel progressivo processo in atto di convergenza interordinamentale, per esigenze interpretative o per fini applicativi e parametrici, hanno percorso significativi passi avanti onde consentire una più proficua penetrazione ed effettività del diritto europeo negli ordinamenti nazionali.

In tale ottica, l'intento principale di questa sezione era quello di porre l'attenzione sull'importanza dell'attivazione di forme dialogiche e di cooperazione tra i diversi livelli. In effetti, la crescente complessità della struttura composita anche in ragione dell'arricchimento del patrimonio costituzionale europeo attraverso l'emersione di carte dei diritti e dei relativi custodi, produce inevitabilmente l'esigenza di una integrazione interordinamentale sempre più approfondita. A tal fine, per assicurare la "tenuta del sistema", all'interno del quale siano rispettate le esigenze nazionali e le istanze sovranazionali il dialogo giudiziario può costituire la strada, pur con talune fisiologiche incertezze, attraverso cui prevenire i conflitti che nel sistema multilivello possono prodursi (soprattutto per quanto concerne il generale ambito della c.d. tutela multilivello dei diritti).

In tale processo, i casi summenzionati hanno evidenziato come rientri nell'autonomo apprezzamento del giudice comune nazionale la scelta di promuovere il dialogo unicamente con la Corte di giustizia, ovvero anche con le Corti costituzionali, attraverso uno spirito collaborativo e cooperativo. Con l'obiettivo quindi di comprendere, caso per caso, se la contestuale garanzia del primato del diritto dell'Unione europea, dell'effettività delle situazioni giuridiche da esso tutelate, il giudice comune potrà inserirsi in un contesto comunicativo che rappresenta un elemento imprescindibile per il funzionamento della cornice multilivello.

Il noto caso *Melki Abdeli*, oltre a rappresentare un proficuo esempio di "dialogo volontario" tra giudici ha sottolineato la volontaria e reciproca propensione collaborativa di tutte le autorità giudiziarie, attraverso cui la Corte di giustizia ha manifestato significativi segnali di apertura ed ha accordato la possibilità ai giudici nazionali di eccepire l'incostituzionalità della norma, prima di attivare la pregiudiziale eurounitaria ed il conseguente rispetto della procedura costituzionale interna. Su questa linea, anche la

Corte costituzionale italiana ha dato prova di poter effettuare una verifica meno stringente sulla rilevanza ed ammissibilità delle questioni incidentali di costituzionalità aventi ad oggetto un controllo di conformità eurounitaria della norma nazionale³⁶⁶.

In questo processo di integrazione interordinamentale da cui scaturisce la necessità di armonizzazione giurisprudenziale, si innesta anche l'apertura al ricorso alla pregiudiziale eurounitaria effettuato dalle Corti costituzionali.

Nonostante le peculiarità delle condizioni processuali che contraddistinguono i singoli ordinamenti giuridici e le differenze di cui si è dato conto, la recente attivazione della procedura pregiudiziale da parte dei giudici delle leggi in ambedue i Paesi assume l'importanza di un punto di conferma significativo circa l'evoluzione del sistema costituzionale in tema di rapporti e interazioni dialogiche tra Corti e con riverberi importanti nel contesto di una tutela multilivello dei diritti.

In primo luogo, inserendosi nel processo di mutua alimentazione tra esigenze di effettività del diritto eurounitario ed esigenze riconducibili al sistema di garanzia dei diritti fondamentali, le Corti hanno mostrato di voler concorrere a garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea, anche alla luce dell'europeizzazione dei controlimiti, sì da attenuare il rischio di isolamento rispetto al raccordo tra giudici comuni-Corte di giustizia.

Inoltre, osservando il meccanismo del rinvio pregiudiziale nell'ottica ascendente, il ricorso a tale strumento ha consentito alle Corti costituzionali di contribuire direttamente al processo di integrazione europea sul piano interpretativo e valoriale³⁶⁷. In tal senso è paradigmatico il caso francese, ove come si è visto, il *Conseil constitutionnel* è riuscito ad apportare una protezione più ampia al diritto fondamentale ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

Proprio perché, com'è evidente, in un sistema multilivello molteplici sono i problemi da affrontare, nonché gli interessi che necessitano di un'adeguata tutela anche attraverso gli esempi forniti si è tentato di evidenziare come nella rete giudiziaria creata

³⁶⁶ A. CERRI, M.R.DONNARUMMA, *Il costituzionalismo multilivello. Profili sostanziali e processuali. Le constitutionnalisme à plusieurs niveaux. Aspects de fond et de procédure*, Aracne, 2013, p. 259, in cui ci si riferisce alle sentenze n. 28 e 227 del 2010 aventi rispettivamente ad oggetto leggi nazionali ritenute incontrastanti con alcune direttive europee in materia di rifiuti e con la decisione-quadro europea sul mandato d'arresto europeo.

³⁶⁷ A. CERRI, M.R.DONNARUMMA, *op.cit.*

dalla struttura composita, le risposte da approntare non possano essere affidate ad un unico giudice, bensì è necessario che esse divengano il frutto della partecipazione di tutte le autorità giudiziarie, in una più generale prospettiva dialogica dei processi decisionali. Anche in tale prospettiva, in definitiva, si è avuto modo di osservare l'influenza reciproca tra il sistema costituzionale sovranazionale ed i sistemi costituzionali nazionali che delineano sempre più un intreccio fondato sulla collaborazione tra i diversi livelli costituzionali, fondanti la struttura multilivello.

E' attraverso questo contesto comunicativo che possono essere individuate delle soluzioni condivise atte a favorire, come si è visto, l'approfondimento del processo di integrazione europea, nell'ottica di una coerente definizione di sistemi multilivello di protezione dei diritti fondamentali.

Ora, in questo scenario integrativo europeo, i singoli Stati europei hanno subito delle profonde trasformazioni costituzionali ed istituzionali, andando viepiù ad accentrare competenze e cedendo parti di sovranità a favore delle istituzioni europee.

Considerando l'evoluzione del percorso di costruzione comunitaria, le riflessioni sul costituzionalismo multilivello e l'idea di un'Unione caratterizzata da un assetto composito troverebbero riscontro in diversi aspetti del Trattato di Lisbona: l'individuazione dell'Unione europea come un nuovo sistema istituzionale, caratterizzato da alcune componenti fondamentali come la posizione centrale dei cittadini, il principio di sussidiarietà e complementarità, la maggiore efficienza nel processo decisionale ed il ruolo dei Parlamenti nazionali³⁶⁸.

In tal senso, per rafforzare ed estendere il contesto comunicativo tracciato e approfondire gli aspetti costituzionali nella direzione della creazione di una unità politica dell'ordinamento integrato, la complessa architettura europea pone l'attenzione al ruolo dei Parlamenti nazionali, presupponendo un necessario coinvolgimento di tutte le componenti del sistema nei processi decisionali e implementativi delle politiche europee.

Ciò conduce a volgere lo sguardo alle nuove procedure previste dal Trattato di Lisbona volte, appunto, a rendere più attivo il ruolo dei Parlamenti nazionali grazie al meccanismo *dell'Early warning system*, che si innesta appieno nel cd. "*costituzionalismo*

³⁶⁸ I. PERNICE, "The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action", in *The Columbia Journal of European Law*, vol. 15, n. 3, 2009, p. 385.

multilivello in azione”, andando ad approfondire i fondamenti costituzionali europei e, più generalmente, la c.d. “costituzionalizzazione dell’Unione europea”.

CAPITOLO III.

I PARLAMENTI NAZIONALI NEL MODELLO EUROPEO DI INTEGRAZIONE

I. I Parlamenti nazionali nel quadro europeo del Costituzionalismo multilivello (“in azione”).
3.1.1 Premessa. 3.1.2 Dal Trattato di Maastricht all’iniziativa Barroso: il progressivo riconoscimento dei Parlamenti nazionali sulla scena europea. Cenni. 3.1.3 Il Trattato di Lisbona, ovvero la definitiva integrazione dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo europeo. 3.1.4 *L’Early Warning Mechanism*: la procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. 3.1.5 La costruzione di un dialogo sussidiario dei Parlamenti nazionali nel nuovo meccanismo di allerta precoce. 3.1.6 Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona come declinazione del Costituzionalismo multilivello “in azione”. II. *L’adattamento strutturale e funzionale dei Parlamenti nazionali. Problemi e prospettive.* 3.2.1 Le riforme costituzionali e le modifiche normative in Francia: il nuovo art. 88-6 e le modifiche ai regolamenti parlamentari. 3.2.2 La disciplina dettata dai regolamenti parlamentari in Italia. 3.2.3 Prime applicazioni in ambedue le esperienze nazionali.. 3.2.4 ..e nella prassi applicativa euronazionale. 3.2.5 Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella Costituzione composita dell’Unione europea. Spunti comparatistici in un contesto *de iure condendo*.

3.1.1 PREMESSA.

Gli elementi di maggior criticità che hanno caratterizzato la costruzione giuridica europea e l’evoluzione della struttura composita dell’Unione europea si sono, nel corso del tempo, presentati con maggiore evidenza sul piano della democraticità dei procedimenti istituzionali.

Procedendo con qualche necessaria semplificazione, si è fatto risalire al più generale concetto di “deficit democratico”³⁶⁹ la preminenza degli organi istituzionali europei nell’ambito del circuito decisionale europeo a discapito del coinvolgimento e della effettiva rappresentanza dei livelli nazionali. In tal senso, è stato evidenziato come, malgrado l’ampliamento dei poteri del Parlamento europeo successivamente all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l’impostazione del processo decisionale comporti ancora

³⁶⁹ J.ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell’Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013. La letteratura sulle questioni attinenti il *deficit democratico* dell’Unione europea è, come evidente, sterminata. Ci si limita in questa sede a segnalare J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999; H.J BLANKE, S.MANGIAMELI, *Governing Europe under a Constitution*, Berlin-Heidenberg, Springer, 2006; P.RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010.

notevoli squilibri che rendono predominante il ruolo del Consiglio e, quindi, della rappresentanza governativa dei singoli Stati membri³⁷⁰.

Da tali aspetti è disceso che sin dalle origini della creazione della Comunità europea, le istituzioni maggiormente emarginate dal processo di integrazione europea sono state le assemblee parlamentari dei singoli Paesi: il trasferimento dei poteri legislativi degli Stati membri alle Comunità europee aveva comportato una sottrazione di poteri ai Parlamenti nazionali che, pur se fisiologica, non era stata accompagnata da alcuna misura di compensazione a livello europeo. Inoltre, il trasferimento verticale di poteri legislativi dagli Stati alle Comunità aveva determinato un trasferimento simultaneo di tali poteri dai parlamenti nazionali agli esecutivi, comportando una palese involuzione democratica rispetto alla centralità dei Parlamenti nella funzione legislativa³⁷¹. In questa linea, una parte della dottrina si è riferita non tanto ad un deficit democratico, quanto più ad un deficit rappresentativo, ossia ad una “*disconnessione democratica*” tra il livello nazionale e le istituzioni sovranazionali³⁷². Aspetti che paiono essersi accentuati anche recentemente a causa delle azioni messe in campo per fronteggiare la crisi economica e che, come si è tentato di evidenziare nel primo capitolo, hanno ampliato i poteri dell’Europa cosiddetta intergovernativa, a danno delle - seppur peculiari - dinamiche democratiche sovranazionali, sì da diminuire drasticamente l’efficienza ed il ruolo espresso nei circuiti decisionali parlamentari³⁷³.

³⁷⁰ Accanto alla procedura ordinaria di codecisione legislativa, ai sensi dell’art. 294 TFUE è prevista la possibilità di una procedura legislativa speciale che di fatto ha registrato una preminenza del ruolo del Consiglio. In tal senso Cfr. U.VILLANI, “Principi democratici e ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona”, in AA.VV., *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.

³⁷¹ Così, U. VILLANI, in *op.cit.*, p.

³⁷² Ci si riferisce alla nozione di “*democratic disconnect*” di Lindseth: “*The notion of democratic disconnect, by contrast focuses our attention on the relationship between supranational institutions and national oversight and control. It does not deny the need for greater transparency and participation in the Community regulatory system, but it suggests that any democratization strategy must, at least in part, include a rethinking of the linkages between supranational norm-production and democratic legitimation derived from the national level*” Cfr. P. LINDSETH, “Of the People. Democracy, the Eurozone and Lincoln’s threshold criterion”, in *The Berlin Journal*, 2012.

³⁷³ A.MANZELLA, N.LUPO, *op.cit.* e N.LUPO, “National parliaments in the european integration process: realigning politics and policies”, in M.CARTABIA, N.LUPO, A.SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision making process*, Bologna, Il Mulino, 2013, in cui l’A. ritiene che

Orbene, come meglio si vedrà anche nel prosieguo della trattazione, il ruolo ed il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'ambito delle procedure decisionali sovranazionali è stato vieppiù disciplinato nei Trattati che si sono succeduti, i quali hanno progressivamente predisposto forme di controllo e cooperazione in senso sia verticale, sia orizzontale. Il Trattato di Lisbona si inserisce appieno in questo contesto, rappresentandone un decisivo passo in avanti grazie all'accentuazione di taluni poteri di controllo dei Parlamenti nazionali in particolare al rispetto del principio di sussidiarietà e di partecipazione nel procedimento decisionale.

In quest'ottica, si intenderà dapprima comprendere il margine di intervento riservato ai Parlamenti nazionali nell'attuale meccanismo di controllo della sussidiarietà, successivamente valutare siffatte riforme nel quadro del *Multilevel constitutionalism*, ed infine tratteggiare il contesto normativo e giuridico dei due Paesi membri cui si inserisce la nuova procedura, onde tentare di esaminarne la reale portata, pur con i necessari *caveat* dovuti alla assenza di prassi consolidate.

3.1.2 DAL TRATTATO DI MAASTRICHT ALL'INIZIATIVA BARROSO: IL PROGRESSIVO RICONOSCIMENTO DEI PARLAMENTI NAZIONALI SULLA SCENA EUROPEA. CENNI.

La questione del riconoscimento del ruolo da assegnare ai Parlamenti nazionali si è nel corso del processo di integrazione europea imposta nell'agenda europea e attualmente, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha assunto una centralità sempre maggiore.

Con l'obiettivo di comprendere i recenti meccanismi introdotti per coinvolgere anche queste istituzioni nel circuito decisionale europeo, preliminarmente, appare utile ripercorrere brevemente le tappe salienti dell'evoluzione del ruolo europeo dei Parlamenti nazionali.

Così, in un primo momento le funzioni degli organi legislativi nazionali nel contesto europeo concernevano unicamente l'approvazione delle leggi di autorizzazione

in tale momento storico è necessario che davanti a Istituzioni dell'Unione accusate sempre più di agire in maniera tecnocratica si rende necessario che funzionino i meccanismi della legittimazione in base all'input, sfruttando le risorse proprie della rappresentanza parlamentare, nel Parlamento europeo come nei Parlamenti nazionali.

alla ratifica dei Trattati costitutivi e delle relative modifiche, la designazione dei rappresentanti al Parlamento europeo (almeno sino al 1979), e la trasposizione delle direttive europee non *self-executing*.

Solo con la ratifica del Trattato di Maastricht, per la prima volta, furono espressamente riconosciute talune funzioni che gli organi legislativi nazionali avrebbero dovuto svolgere in Europa. La Dichiarazione n. 13 annessa al Trattato disciplinava il “*ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea*”, ponendo un generale obbligo di incentivare la partecipazione dei Parlamenti nazionali nell’ambito dell’Unione europea: ai governi spettava l’obbligo di vigilare affinché i Parlamenti ricevessero in tempi adeguati le proposte di legge dalla Commissione per “l’informazione o per un eventuale esame”. Parimenti la Dichiarazione n.14, “*Sulla conferenza dei Parlamenti*” anch’essa annessa al suddetto Trattato statuiva la necessità dell’esercizio di un’attività di concertazione tra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali, tale da svolgere compiti consultivi e di scambi di informazioni sullo “Stato dell’Unione” tra il Presidente del Consiglio europeo ed il Presidente della Commissione.

In questa fase iniziale, dunque, queste prime Dichiarazioni non ponevano dei veri obblighi giuridici, ma conferivano ai Parlamenti nazionali strumenti volti ad incentivare il mero scambio di informazione e di buone prassi per favorire il coordinamento ed il coinvolgimento delle Istituzioni nazionali³⁷⁴.

In linea con tale approccio, il Trattato di Amsterdam ha, poi, introdotto il Protocollo n. 9 “*Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea*”³⁷⁵.

Sulla scorta della precedente Dichiarazione, tale Protocollo, cui veniva per la prima volta conferita una portata giuridica equivalente a quella dei Trattati, andava a precisare ed ampliare le modalità di cooperazione e di scambio di informazione tra i Parlamenti. Da un lato, veniva riaffermato l’obbligo in capo ai Governi nazionali di trasmettere le proposte di legge, nonché i libri di consultazione redatti dalla Commissione come i libri verdi e bianchi, alle rispettive istituzioni nazionali, le quali entro un termine

³⁷⁴ N. LUPO, “National parliaments in the european integration process: realigning politics and policies”, in M.CARTABIA, N.LUPO, A.SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision making process*, Bologna, Il Mulino, 2013.

³⁷⁵ M. GENNART, *Le Controle parlementaire du principe de subsidiarité. Droit belge, néerlandais e Luxemburgois*, Bruxelles, Larcier, 2013.

di sei settimane avrebbero dovuto esaminare le proposte ed eventualmente effettuare ed inviare osservazioni agli organi competenti sovranazionali. Per altro verso, il secondo comma del Protocollo aveva formalmente riconosciuto il C.O.S.A.C. (Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari), ossia un organismo composto dai rappresentanti di tutti i Parlamenti nazionali degli Stati membri. A tale Conferenza veniva accordata la possibilità di vigilare sull'attività delle Istituzioni europee attraverso la predisposizione di contributi, privi di carattere vincolante, sui documenti e le proposte trasmesse agli Stati membri, le proposte e le iniziative legislative concernenti l'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché le attività legislative dell'Unione in tema di sussidiarietà e diritti fondamentali. Sebbene, siffatti contributi fossero privi di carattere vincolante, attraverso tali procedure si poneva inevitabilmente l'accento sull'importanza della cooperazione interparlamentare e, all'interno delle singole esperienze nazionali, sui rapporti tra le Commissioni interne competenti nella disciplina degli affari europei³⁷⁶.

Proseguendo in tale direzione, nell'ambito della Dichiarazione di *Laeken* del 15 dicembre 2001 fu rivolta particolare attenzione proprio alla funzione da assegnare ai Parlamenti nazionali nell'architettura europea, intesa come esigenza centrale per accrescere la legittimità democratica della struttura europea³⁷⁷.

Successivamente, nell'ambito della Convenzione europea per le riforme del 2002, incaricata di elaborare il testo del nuovo Trattato da trasmettere alla Conferenza intergovernativa, furono riprese alcune proposte avanzate precedentemente che avrebbero assegnato ai Parlamenti nazionali un ruolo di “guardiani” del principio di sussidiarietà: grazie anche alla possibilità di attivare un controllo giurisdizionale alla Corte di giustizia,

³⁷⁶ P.RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, G. Giappichelli, 2006.

³⁷⁷ In seno a tale Dichiarazione le questioni che riguardavano le funzioni dei Parlamenti furono così formulate: “*should they be represented in a new institution, alongside the Council and the European Parliament? Should they have a role in areas of European action in which the European Parliament has no competence? Should they focus on the division of competence between Union and Member State, for example through preliminary checking of compliance with the principle of subsidiarity?*”. In tale contesto, giova ricordare che fu abbandonata la proposta di riconoscere un modello di cooperazione interparlamentare che prevedesse la creazione di una nuova Camera composta dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali. Cfr. M.CARTABIA, “I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?” in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova, Cedam, 2007.

gli organi legislativi nazionali dovevano essere inseriti appiunto nella struttura composta dell'Unione europea³⁷⁸.

Così, nel testo definitivo del Trattato, i Protocolli nn.1 e 2 del Trattato costituzionale del 2004, disciplinavano rispettivamente “*il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*” ed il “*rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*”. Da un lato, quindi, si prevedeva che tutti i documenti della Commissione, tra i quali anche il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica, dovessero essere inviati direttamente, e non più tramite i Governi, dalla Commissione ai Parlamenti nazionali. In linea con il protocollo n. 9 del Trattato di Amsterdam, i Parlamenti avrebbero avuto sei settimane di tempo per presentare le loro osservazioni.

D'altro canto, il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità aveva introdotto il meccanismo di allerta precoce, con la previsione della soglia di almeno un terzo dei voti espressi di ciascuna camera per ottenere il riesame della proposta legislativa da parte della Commissione³⁷⁹.

A seguito del noto fallimento di tale Trattato a causa degli esiti negativi dei referendum indetti in Francia e Olanda nel 2005, con l'obiettivo di proseguire in questa direzione ed accrescere il ruolo degli organi legislativi, la Commissione europea adottò “*Il progetto per i cittadini. Produrre dei risultati per l'Europa*”, meglio noto come “*Iniziativa Barroso*”, che di fatto assegnava ai Parlamenti un ruolo analogo a quanto previsto dal Trattato del 2004. Infatti, poiché “*i Parlamenti nazionali devono essere maggiormente inclusi nella definizione ed esecuzione delle politiche europee in quanto la loro partecipazione può contribuire a migliorare l'armonia tra le differenti circostanze e rendere più efficace l'applicazione*”, la Commissione si impegnava a trasmettere

³⁷⁸ N.LUPO, *ibidem*, p.120.

³⁷⁹ Soglia che veniva portata ad un quarto nel caso di proposta legislativa relativa alle materie concernenti lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si segnala altresì che il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali andava a specificare i nuovi compiti della COSAC, affidandole il compito di promuovere lo scambio di informazioni e delle buone prassi tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo.

direttamente ogni nuova proposta legislativa ai Parlamenti nazionali, con lo scopo di migliorare il processo di elaborazione delle politiche³⁸⁰.

3.1.3 IL TRATTATO DI LISBONA, OVVERO LA DEFINITIVA INTEGRAZIONE DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEL PROCESSO LEGISLATIVO EUROPEO.

Il Trattato di Lisbona ha definitivamente perfezionato la partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo di integrazione europea, attraverso talune disposizioni dal contenuto “simbolico” ad altre invece più “sostanziali”³⁸¹, andandone ad articolare e rafforzare sensibilmente il ruolo.

In via generale, l’art. 12 del TUE enuncia una serie di competenze spettanti ai Parlamenti nazionali³⁸².

Tale disposizione deve essere letta in combinato disposto con i numerosi sparsi e commisti riferimenti contenuti nel Trattato, che regolamentano altre competenze dell’Unione. In particolare, l’art. 71 del TFUE, attraverso il quale si è istituito un comitato in seno al Consiglio al fine di assicurare all’interno dell’Unione la promozione ed il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna, il quale richiede che il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali siano informati sui lavori; l’art. 73 TFUE che conferisce agli Stati membri il potere di organizzare e sotto la loro

³⁸⁰ M. GENNART, *Le Controle parlementaire du principe de subsidiarité. Droit belge, néerlandais e Luxemburgois*, Bruxelles, Larcier, p.

³⁸¹ J.V. LOUIS, “National Parliaments and the Principle of subsidiarity. Legal options and practical limits”, in I. PERNICE, E.TANCHEV (eds.by), *Ceci n’est pas une Constitution. Constitutionalism without a Constitution*, Nomos, Baden-Baden, 2008.

³⁸² Ai sensi dell’art. 12 TUE, gli organi legislativi nazionali devono essere informati dalle istituzioni dell’Unione e ricevere i progetti di atti legislativi dell’Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea; vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; partecipare, nell’ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell’attuazione delle politiche dell’Unione in tale settore, in conformità dell’articolo 70 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; partecipare alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell’articolo 48 del presente trattato; venire informati delle domande di adesione all’Unione in conformità dell’articolo 49 del presente trattato; partecipare alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea.

responsabilità forme di cooperazione e coordinamento; l'art. 74 TFUE attraverso il quale il Consiglio può adottare misure al fine di assicurare una cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri.

Ancora, in tema di cooperazione giudiziaria in materia civile, i Parlamenti nazionali devono essere informati delle proposte previste dal secondo comma dell'art. 81 TFUE e, qualora un parlamento nazionale comunichi la sua opposizione entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non è adottata³⁸³.

Infine, ulteriori poteri sono stati recentemente riconosciuti nell'ambito delle misure adottate a livello sovranazionale per il coordinamento delle politiche economiche dei Paesi dell'Unione. Si pensi ad esempio al c.d. *six pack*, che ha richiesto un intervento dei Parlamenti durante il "semestre europeo", sì da includere anche gli organi legislativi nazionali e promuovere un "dialogo economico" tra il Parlamento europeo e gli organi degli Stati membri³⁸⁴. Parimenti, l'art. 13 del *Fiscal compact* ha istituito una conferenza composta da rappresentanti delle Commissioni competenti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, onde consentire la discussione delle politiche economiche e di bilancio e di altre questioni relative a stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria.

Inoltre, in linea con il Trattato che istituiva la Costituzione europea, i Protocolli nn. 1 e 2 annessi al Trattato di Lisbona rispettivamente regolamentano "*il Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*" e "*l'applicazione del Principio di sussidiarietà e di proporzionalità*".

Più precisamente, il Protocollo n.1 sancisce che i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione "*venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*", prevede un

³⁸³ Le misure adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio devono essere volte a garantire: il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali e la loro esecuzione; la notificazione e la comunicazione transnazionali degli atti giudiziari ed extragiudiziali; la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di giurisdizione; la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova; un accesso effettivo alla giustizia; l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri.

³⁸⁴ N.LUPO, *ibidem*, pag. 114.

insieme di disposizioni volte a consentire lo scambio di comunicazione e di informazioni tra i Parlamenti nazionali³⁸⁵.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 4 del Protocollo n.1, entro otto settimane dalla ricezione delle proposte di atti legislativi, i Parlamenti nazionali possono inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità del progetto di legge al principio di sussidiarietà, secondo quanto previsto dal Protocollo n.2.

Quest'ultimo relativamente all'applicazione del principio di proporzionalità e sussidiarietà, prevede innanzitutto che ogni progetto di atto legislativo delle istituzioni europee sia accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentono di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, onde consentire che ciascuna istituzione vigili in modo continuo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ex art. 5 TUE.

Rinviando al paragrafo successivo una disamina più approfondita della nuova procedura di allerta precoce prevista dal Protocollo sulla sussidiarietà e proporzionalità, ciò che pare emergere da questo breve *excursus* è che il Trattato di riforma del 2009 ha in effetti rafforzato le prerogative dei Parlamenti nazionali, testimoniando l'esigenza di inserire nel circuito decisionale europeo anche tali organi di rappresentanza nazionale. In quest'ottica, è stato rilevato come le novità di Lisbona hanno “*proposto con una forza prima sconosciuta la questione del ruolo dei Parlamenti nella formazione del diritto dell'Unione*”, anche in “*quei sistemi che non conoscevano queste forme così intense di controllo*”³⁸⁶.

³⁸⁵ Così, la Commissione ha l'obbligo di trasmettere i documenti di consultazione, il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa ai Parlamenti nazionali (Protocollo n. 1, art. 1); i progetti di atti legislativi indirizzati al Parlamento europeo ed al Consiglio sono trasmessi ai Parlamenti nazionali, i progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti sono trasmessi ai Parlamenti nazionali (Protocollo n.1, art. 2). Per quel che concerne la “cooperazione interparlamentare”, poi, il titolo II sancisce un generale principio di necessaria cooperazione i due livelli sovranazionali e pur non riferendosi esplicitamente alla C.O.S.A.C., l'art. 10 assicura alla conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione la competenza a sottoporre all'attenzione delle Istituzioni europee i contributi che ritiene utili, promuovendo lo scambio di informazioni e buone prassi tra le Commissioni specializzate nazionali.

³⁸⁶ C.DECARO, N.LUPO, *Il dialogo tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009.

3.1.4 L'EARLY WARNING MECHANISM: LA PROCEDURA DI CONTROLLO SUL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ.

Venendo ora alle questioni che più precisamente si attagliano allo specifico angolo visuale prescelto in tale sede, nel panorama legislativo appena descritto, la vera novità risiede nell'introduzione del sistema di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, mediante un meccanismo di allarme preventivo, il cd. *Early Warning System*.

Tale meccanismo, disciplinato dal Protocollo n.2 allegato al Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea, ha conferito ai singoli Parlamenti nazionali il potere di intervenire direttamente nell'ambito del processo decisionale europeo. In tal modo, si sta vieppiù concretizzando il passaggio dal mero rafforzamento del circuito informativo al controllo del processo decisionale ad una più concreta attenzione a rafforzare la dimensione partecipativa e rappresentativa. L'elemento che rende il meccanismo di allerta precoce particolarmente interessante nella creazione e nello sviluppo di un dialogo strutturato tra i diversi livelli governativi è che esso, in primo luogo, necessita dell'attivazione di consultazioni multilaterali tra i Parlamenti nazionali, si da controllare direttamente l'applicazione del principio di sussidiarietà e, al contempo, instaurare una relazione ravvicinata con le istituzioni europee, in un senso verticale.

Più precisamente, entro il termine di otto settimane a partire dalla data di trasmissione della proposta legislativa della Commissione, ciascun Parlamento può inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che esponga le ragioni per le quali si ritiene che il progetto non sia conforme al principio di sussidiarietà (art. 6).

Ai sensi dell'art.7³⁸⁷ le Istituzioni europee ivi menzionate devono tenere conto dei pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali o da ciascuna camera. Circa la ripartizione dei voti, ogni parlamento dispone di due voti, suddivisi in funzione del

³⁸⁷ Art.7, 1 c. "Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, ove il progetto di atto legislativo sia stato presentato da essi, tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali o da ciascuna camera di uno di tali parlamenti".

sistema parlamentare nazionale, fermo restando che in un sistema nazionale bicamerale ciascuna camera dispone di un voto (art. 7, c.2).

Il meccanismo così instaurato ripreso dai previgenti Trattati, ma sviluppato nel Trattato di Lisbona può dar luogo a due possibili procedure. Da un lato, la cosiddetta procedura del “cartellino giallo”, la quale richiede che, affinché il progetto venga riesaminato, i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell’insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali³⁸⁸. Al termine di tale riesame, l’organo sovranazionale può comunque decidere di mantenere il progetto, modificarlo o ritirarlo, purché ne esponga le ragioni in una decisione motivata.

D’altro canto, il Trattato di Lisbona ha altresì introdotto la procedura del “cartellino arancione”, esperibile nei confronti dei soli atti sottoposti alla procedura legislativa ordinaria, in virtù della quale qualora nella procedura legislativa i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la proposta è riesaminata dalla Commissione. Laddove, poi, la Commissione scelga di mantenere la proposta ma la maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o del Parlamento a maggioranza dei voti espressi ritenga la proposta non conforme al principio di sussidiarietà, il progetto di atto non forma oggetto di ulteriore esame³⁸⁹.

Siffatte relazioni interparlamentari comportano, come ovvio, uno scenario procedurale abbastanza complesso: da ogni proposta di legge a livello sovranazionale possono conseguire tre principali procedure parlamentari nazionali³⁹⁰. Innanzitutto, ogni singola Camera deve, attraverso i diversi meccanismi di informazione e cooperazione predisposti nell’ambito del processo decisionale europeo vigilare sull’attività dell’esecutivo e vagliare la proposta di legge. Successivamente, ogni Assemblea nazionale deve attivare un “dialogo” con il livello sovranazionale, delineando un modello

³⁸⁸ Così, c. 2, art. 7, Protocollo n.2. La soglia è pari ad un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo presentato sulla base dell’art. 76 del TFUE riguardante lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tale procedura è anche definita come il c.d. meccanismo della “Carta gialla”, ed i pareri dei Parlamenti nazionali resi nella fase iniziale della procedura legislativa sono tenute in considerazione dagli organi europei competenti a legiferare (Consiglio ed il Parlamento)

³⁸⁹ M. GENNART, *Le Controlo parlementaire du principe de subsidiarité. Droit belge, néerlandais e Luxemburgois*, Larcier.

³⁹⁰ N.LUPO, *op.cit.*, p. 122.

di cooperazione collaborativo con le Istituzioni dell'Unione europea. Infine, ogni organo legislativo nazionale è chiamato a porre in essere un controllo specifico circa il rispetto della proposta di legge con il principio di sussidiarietà e, nel caso si riscontri una violazione, esprimere un parere motivato che potrà andare ad inserirsi nella procedura del predetto “cartellino giallo”, ovvero “cartellino arancio”.

E' evidente, pertanto, che il meccanismo che viene a delinearsi appaia alquanto complesso, richiedendo anche che siano ben chiari l'atto oggetto del controllo parlamentare, il parametro a fondamento di tale controllo, unitamente al rispetto dei termini previsti dal Trattato.

Per quel che attiene l'oggetto di suddetto controllo, esso può esercitarsi solo sui progetti di atti legislativi ricadenti nelle materie europee di competenza non esclusiva, elencate nell'art.4, par. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea³⁹¹. Inoltre, circa il parametro, il vaglio parlamentare deve prendere in considerazione diversi aspetti della proposta di legge, tra cui il contenuto, le basi legali, la proporzionalità ed il rispetto del principio di sussidiarietà. Ancora, i Parlamenti nazionali possono rivolgersi non solo ai rispettivi governi e alla Commissione europea, ma anche al Parlamento europeo ed al Consiglio. Giova inoltre ricordare che il termine previsto di otto settimane si riferisce unicamente ai pareri motivati che espongono le ragioni di non conformità con il principio di sussidiarietà, poiché la Commissione ha ritenuto che nell'ambito dell'instaurazione di un “dialogo politico” possono essere accettati pareri dei Parlamenti trasmessi anche successivamente a tale termine.

Infine, l'art. 8 del Protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona ha altresì introdotto una procedura di controllo giurisdizionale sul rispetto del principio di sussidiarietà: la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione del principio di sussidiarietà proposti da uno Stato membro o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno, a nome del suo Parlamento

³⁹¹ Come è noto l'Unione interviene, in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (art. 5, par.3, TUE). SI ricordi, inoltre, che per l'attivazione del c.d. procedimento della “orange card” è necessario che il meccanismo si riferisca alle proposte di legge destinate a seguire la procedura legislativa ordinaria.

nazionale o di una delle Camere in ossequio alle modalità previste dall'art. 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

In siffatto delicato e complesso meccanismo è evidente, dunque, che i singoli Stati membri devono predisporre all'interno delle rispettive organizzazioni parlamentari appositi procedimenti volti a consentire l'effettiva partecipazione e funzionamento dei meccanismi suindicati.

3.1.5 LA COSTRUZIONE DI UN DIALOGO SUSSIDIARIO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEL NUOVO MECCANISMO DI ALLERTA PRECOCE.

Tali previsioni normative accordano, pertanto, una particolare attenzione al principio e alla funzione della sussidiarietà.

In questa prospettiva, può ricordarsi che nell'ambito della struttura europea, il principio di sussidiarietà (unitamente al principio di proporzionalità) ha tradizionalmente assunto un ruolo cardine nell'esercizio delle competenze dell'Unione, ammettendo l'intervento del livello sovranazionale laddove gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura sufficiente ed efficace dagli Stati membri; in tal modo il ricorso alla sussidiarietà ha assunto un ruolo centrale nelle relazioni tra le varie componenti ed i differenti livelli del sistema integrato, sempre più configurabili quali relazioni reticolari e lungi dall'attagliarsi a strutture verticistiche e centralizzate³⁹². Invero, tale principio ha caratterizzato l'organizzazione europea sin dai primi Trattati che hanno istituito le Comunità europee³⁹³. Esso disciplina così le modalità di relazione ed interazione tra i vari livelli: in estrema sintesi, ciò che può essere svolto dalle unità minori in misura sufficiente ed efficiente non deve essere compiuto dai livelli superiori, salvo laddove l'azione di questi ultimi sia in grado di garantire un migliore risultato.

Da un punto di vista normativo, il riferimento a tale principio è presente già nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea: *“nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile ed il più vicino possibile ai cittadini”*.

³⁹² V. P.BILANCIA, F.GUSTAVO PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.

³⁹³ J.-P. JACQUE, *Droit institutionnelle de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2010.

Il Trattato di Lisbona ha inoltre riaffermato il principio di sussidiarietà, mutuandolo dalla disciplina prevista nel Trattato di Maastricht³⁹⁴ ed assurgendolo a principio chiave del funzionamento dell'Unione europea. Sicché, *“l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità”* (art. 5, c. 1 TUE) ed *“In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione* (art.5, c. 3 TUE)³⁹⁵.

Non solo, quindi, viene ribadita la centralità del principio di sussidiarietà quale clausola di riparto competenziale, ma ad esso viene altresì conferita un nuova funzione, potendo essere utilizzato da parte dei singoli Stati membri come strumento attraverso il quale intervenire e partecipare attivamente nell'ambito delle procedure legislative sovranazionali.

In tal senso, l'attuale c.3 dell'art.5 conferisce alle istituzioni dell'Unione il potere di applicare il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei protocolli nn. 1 e 2 di cui si è detto: i Parlamenti nazionali, nell'ambito del meccanismo di allerta precoce vigilano sul rispetto di siffatto principio da parte degli organi europei, potendo attivamente prendere parte al processo decisionale.

Prescindendo in tale sede dalle numerose ambiguità insite in tale principio che accentuano le difficoltà di attuazione di questo strumento, ciò che interessa rilevare e come esso, nella sua accezione in senso verticale ed orizzontale, sia utilizzato quale strumento per rispondere alle esigenze di coordinamento richieste dal livello europeo: la

³⁹⁴ Nel preambolo del Trattato di Maastricht gli Stati membri si dichiaravano *“decisi a portare avanti il processo di creazione di una Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni sono prese il più vicino possibile conformemente al principio di sussidiarietà”*.

³⁹⁵ Come sancito dall'art. 5 TUE, inoltre, il principio di attribuzione e di proporzionalità si aggiungono al principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni dell'Unione europea. Così *“in virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri”* e *“In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati”*.

sussidiarietà è così intesa come spazio di interazione e scambio tra i diversi centri istituzionali e in grado di bilanciare, da ultimo, la promozione dell'unità ed il rispetto della diversità³⁹⁶. E' proprio in questo senso che il principio di sussidiarietà funge, almeno sul piano teorico, da snodo ed elemento integrativo nella struttura pluralistica europea.

Sotto altro angolo prospettico, in linea con l'esigenza di inserire anche tali organi tradizionalmente emarginati dal processo di integrazione europea, l'attivazione del controllo di sussidiarietà è volto a rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali, portatori della legittimazione democratica nel sistema del *multilevel government*³⁹⁷. In tale ottica, in definitiva, questa procedura risponde all'esigenza di coinvolgere i legislativi nazionali onde colmare quel *gap* di rappresentatività e democraticità che contraddistingue la struttura istituzionale europea, garantendo al contempo lo spostamento del potere decisionale nelle sedi istituzionali più prossime al cittadino³⁹⁸. Il ricorso allo strumento della sussidiarietà dovrebbe, in definitiva, costituire una risorsa per le autorità nazionali, concorrendo a contribuire alla creazione di uno spazio di negoziazione tra tutti gli organi ed istituzioni che prendono parte allo sviluppo costituzionale del processo di integrazione europea³⁹⁹. Pertanto, le nuove disposizioni introdotte dal Trattato di Lisbona dovrebbero permettere ai Parlamenti nazionali, nuovi "guardiani del principio di sussidiarietà", di attivare un controllo politico tale da garantire il rispetto del riparto competenziale da parte delle Istituzioni europee.

In questo contesto e nella prospettiva indicata, il meccanismo di allerta precoce ed il conseguente nuovo ruolo conferito ai Parlamenti, andando a delineare nuove interconnessioni tra i diversi centri decisionali, costituiscono uno spunto di analisi di particolare interesse e un'importante evoluzione del processo dinamico di costruzione europea.

³⁹⁶ G.D'IGNAZIO, op.cit., p. 254.

³⁹⁷ C.FASONE, "competing concept of subsidiarity in the early warning system", in CARTABIA M., LUPO N., SIMONCINI A.(a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision making process*, Bologna, Il Mulino, 2013.

³⁹⁸ L. GUILLOD, *La loi dans l'Union européenne. Contribution à la définition des actes législatifs dans un ordre juridique d'intégration*, Paris, LGDJ, 2010.

³⁹⁹ X.M.TONEL, "La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européenne", in *Droit et société* 80/2012, p. 11.

3.1.6 LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL TRATTATO DI LISBONA COME DECLINAZIONE DEL “COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO IN AZIONE”.

Nel quadro normativo che si è venuto così a delineare, appare ora necessario svolgere talune considerazioni di portata più ampia che inquadrino le anzidette riforme nel contesto generale della costruzione multilivello.

Tale approccio metodologico, infatti, anche dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si propone di mantenere la propria funzione nell’interpretare un sistema di governo ove i diversi livelli interagiscono tra loro attivando dinamiche collaborative e cooperative.

Più precisamente e ritornando all’analisi delle posizioni dottrinali del *Multilevel constitutionalism*, lo stesso Pernice prospetta una lettura costruttiva della progressiva evoluzione dell’integrazione europea alla luce delle più recenti modifiche, riferendosi ad un “*costituzionalismo multilivello in azione*”⁴⁰⁰.

In effetti, come si è tentato di sottolineare nel corso dell’indagine, la struttura composita creata dall’interazione tra i differenti sistemi ha reso evidente la previsione di nuove forme di collaborazione tra i rispettivi livelli di governo, che superassero i modelli gerarchici attraverso la predisposizione di adeguati canali comunicativi “reticolari”.

Secondo l’autore, infatti, le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona sembrano andare verso la direzione del rafforzamento dell’interdipendenza delle Costituzioni nazionali con quella sovranazionale e, più precisamente, esse svilupperebbero taluni significativi aspetti propri del costituzionalismo multilivello (per tale ragione, definito, appunto, “in azione”). Tra questi, la creazione di un sistema dell’Unione europea, istituzionale, politico e di *governance* che si evolva ponendo l’attenzione ad alcuni elementi quali la posizione centrale ed il ruolo dei cittadini, la trasparenza e la legittimazione democratica, nonché il principio di sussidiarietà ed il ruolo dei Parlamenti nazionali.

In termini di democraticità del sistema *multilevel*, anche tali posizioni teoriche pongono l’accento sulla necessaria inclusione dei cittadini nel circuito decisionale sovranazionale affinché sia efficacemente sviluppata la dimensione costituzionale

⁴⁰⁰ I.PERNICE, *ibidem*, pag. 385.

dell'Unione europea⁴⁰¹. Poiché il funzionamento dell'Unione europea si fonda sulla democrazia rappresentativa caratterizzata da un duplice canale di rappresentanza politica, ossia quello facente capo ai Parlamenti nazionali e quello che fa leva sulla legittimazione parlamentare dei governi nazionali è necessario, affinché tali circuiti funzionino a dovere che sia incentivato un attivo coinvolgimento tanto del Parlamento europeo quanto di quello nazionale.

E' proprio muovendo da tali presupposti che l'approccio metodologico multilivello ritiene necessario un più ampio coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale e legislativo dell'Unione europea, (anche) attraverso il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali, con l'obiettivo ultimo di accrescere la legittimazione democratica dell'Unione europea. Più precisamente, la previsione dell'inserimento delle assemblee legislative nel panorama europea non più solo attraverso un circuito informativo, bensì attraverso forme attive di cooperazione interparlamentare vengono intese, dalla letteratura riferita, come strumenti atti a rafforzare la dimensione partecipativa e necessari per avvicinare maggiormente i processi decisionali al livello dei cittadini, onde rafforzare la legittimazione democratica dell'Unione, sfruttando le risorse proprie della rappresentanza parlamentare.

In altri termini, grazie al coinvolgimento delle istituzioni legislative nazionali, tali riforme si innestano appieno in quel processo di costituzionalizzazione del diritto dell'Unione europea che, al contempo tiene in conto dell'equilibrio tra le diverse unità e che permea l'intera costruzione dottrinale multilivello. In questo senso, assegnando ai Parlamenti nazionali, organi di effettiva rappresentanza della sovranità popolare, un ruolo più significativo all'interno della struttura europea, si conferisce un interessante punto di svolta al processo di costruzione europea.

Come si è avuto modo di evidenziare nei capitoli precedenti, la creazione e lo sviluppo della Costituzione composita si sono viepiù fondate sulla *dimensione verticale* dell'organizzazione multilivello grazie alle limitazioni ed al riconoscimento contenuto nelle Carte costituzionali, nonché al ruolo chiave svolto dalle giurisdizioni nazionali ed europee. A ciò deve aggiungersi, nella prospettiva in oggetto, una necessaria attenzione

⁴⁰¹ I. PERNICE, E.TANCHEV (eds.by), *Ceci n'est pas une Constitution. Constitutionalism without a Constitution*, Nomos, Baden-Baden, 2008, p. 13.

anche all'aspetto della *dimensione orizzontale*: affinché si approfondisca l'integrazione tra i diversi livelli di governo e gli attori istituzionali nella logica reticolare di *governance* è necessario che si prevedano forme di consultazioni multilaterali anche tra gli stessi Stati membri.

Anche in quest'ottica, dunque, può comprendersi perché nel quadro "*in action*" del costituzionalismo multilivello, i costituzionalisti multilivello abbiano posto l'accento sulla rilevanza di tali novelle legislative, ed in particolare sulla procedura dell'*Early Warning Mechanism*⁴⁰². Come si evince dal funzionamento che si è descritto, il meccanismo di allerta precoce si propone di incentivare le interazioni tra i Parlamenti nazionali onde attivare un controllo sul processo decisionale europeo, grazie proprio all'attivazione di canali di partecipazione e comunicazione tra le Assemblee legislative nazionali. Parimenti, secondo tale approccio metodologico, il formale riconoscimento costituzionale dei Parlamenti nazionali nell'ambito delle procedure decisionali europee assume profili di particolare innovatività ed, in questo senso, il coinvolgimento dei rappresentanti dei membri del Parlamento europeo e nazionali, unitamente all'obbligo di informazione suindicata dimostra chiaramente come anche i Parlamenti nazionali stiano divenendo sempre più elementi costitutivi del sistema istituzionale multilivello europeo.

In definitiva, la letteratura riferita individua proprio nell'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali all'interno di un circuito decisionale più efficiente, nonché nella possibilità di attivare un controllo attraverso il sistema di allerta precoce, alcuni degli strumenti atti a rinforzare la legittimazione democratica dell'Unione, sfruttando le risorse proprie della rappresentanza parlamentare e per consentire il funzionamento ed una integrazione più approfondita tra i livelli istituzionali.

⁴⁰² I. PERNICE, "The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action", in *The Columbia Journal of European Law*, vol. 15, n. 3, 2009, pag. 380. In questa prospettiva è l'art. 197 TFUE che in tema di cooperazione amministrativa prevede che "*L'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune. L'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione. Tale azione può consistere in particolare nel facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione. Nessuno Stato membro è tenuto ad avvalersi di tale sostegno. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie a tal fine, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*".

In tale prospettiva, anche siffatta concezione metodologica pone l'accento sul principio della sussidiarietà come strumento cardine in grado di disciplinare i differenti livelli all'interno della struttura di *government* reticolare, con l'obiettivo finale di bilanciare ed interpretare "l'unità" e la "diversità" cui si informa la costruzione europea: il Trattato di Lisbona ha previsto un rafforzamento del principio di sussidiarietà, proprio come pilastro del *multilevel government*, all'interno del quale chiamare a svolgere un nuovo ruolo alle istituzioni che sono state nel corso del processo di integrazione europea emarginate⁴⁰³.

Tuttavia nonostante l'innegabile creazione di un rapporto diretto tra i legislativi statale ed europeo e degli interessanti cambiamenti che tale procedimento di controllo potrà produrre, da più parti⁴⁰⁴ sono emersi numerosi interrogativi circa la reale efficacia e concreta attuazione delle nuove previsioni.

In effetti, siffatto peculiare meccanismo di controllo politico, anche in ragione della sua complessità, presenta inevitabili incertezze relativamente alla sua effettiva realizzazione.

In primo luogo, com'è stato rilevato, esso va a richiedere la partecipazione nei processi decisionali sovranazionali dei Parlamenti nazionali, i quali costituiscono una "famiglia" di istituzioni piuttosto numerosa, assai eterogenea sul piano quantitativo e qualitativo e con tradizioni spesso plurisecolari alle loro spalle⁴⁰⁵. La reale efficacia delle nuove previsioni richiede dunque che gli organi parlamentari aggiornino la propria

⁴⁰³ I.PERNICE, *ibidem*.

⁴⁰⁴ Cfr. J.V.LOUIS, *Ibidem*, p. 134 ove evidenzia come "*There are rather sceptical analyses putting in doubt the practical importance of the new powers on subsidiarity given to national parliaments for a number of reasons but insisting at the same time that the procedure created by the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality is not the only way for national parliaments to make their voice heard in the Union. They see in this potential influence the indication of or the way to a shift of paradigm towards a kind of polycentric Unione, underlining the risk of a kind of monopolization of the attention on the control of subsidiarity. Others see in the new procedure a way of strengthening both the input and output legitimacy of the EU*".

⁴⁰⁵ N.LUPO "I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti", in A.MANZELLA, N.LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, G.Giappichelli, 2014, p.101. L'A. ricorda come tra i 28 Stati membri dell'Unione europea, vi sono 41 camere (13 Parlamenti bicamerali e 15 monocamerali) con un numero complessivo di circa 10.000 parlamentari e che si passa dai 59 membri della Camera dei rappresentanti di Cipro ai 740 Lords del Regno Unito.

struttura interna e la propria prassi costituzionale onde garantire il rispetto dei meccanismi della stessa procedura.

Inoltre, altri interrogativi concernono proprio il tema del ricorso allo strumento della sussidiarietà e al rispetto delle tempistiche previste dal Trattato⁴⁰⁶.

È sempre più evidente dunque, anche attraverso la previsione di queste procedure di controllo preventivo della sussidiarietà, la complessità dell'intreccio interordinamentale che il processo di integrazione europea sta vieppiù producendo ed alimentando.

Tutto ciò posto, se da un lato affinché “i circuiti decisionali della democrazie rappresentativa funzionino a dovere nella struttura composita dell'Unione europea c'è bisogno, in via permanente e fisiologica, del coinvolgimento attivo tanto del Parlamento europeo, quanto dei Parlamenti nazionali”⁴⁰⁷, del pari è evidente come la complessa architettura europea si rifletta nella (altrettanto) complessa struttura istituzionale dei singoli Stati membri, andando a rendere più complicata la sua attuazione. Così, per rendere più efficace il controllo e consentire quindi una concreta partecipazione, i Parlamenti dovranno sfruttare i nuovi strumenti messi a loro disposizione.

Ancora, non può sottacersi come riferendosi in particolare al concetto di sussidiarietà, il quadro normativo non risulti ancora del tutto chiaro e, soprattutto, non si sia ancora sviluppata una prassi consolidata a livello sovranazionale tale da fornire precise indicazioni ai Parlamenti nazionali.

In questa prospettiva, dunque, la progressiva integrazione della struttura composita dell'Unione europea attraverso gli strumenti summenzionati presenta sempre più elementi di particolare complessità che delineano uno scenario in evoluzione e in fase di esplorazione, così da configurare un intreccio interordinamentale con inevitabili effetti *de iure condendo*, indirizzati alla creazione di nuove relazioni e sistemi di interconnessione tra i livelli decisionali.

Indubbiamente la relativa novità delle procedure indicate rende più difficile una completa disamina degli effetti di siffatte nuove relazioni e sistemi di interconnessione. Ciononostante, l'indagine intenderà analizzare il fenomeno da un punto di vista statale

⁴⁰⁶ J.V. LOUIS, *ibidem*, p. 160.

⁴⁰⁷ Così, N.LUPO, “Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione composita dell'Unione europea: le diverse letture possibili”, in www.aic.it, p. 4.

per comprendere come tale procedura sia stata percepita in maniera differente nei due ordinamenti, con l'obiettivo ultimo di verificare se e in che misura le scelte compiute dai due Paesi possano effettivamente potenziare il processo di partecipazione parlamentare, nella sua funzione di elemento integrativo della struttura pluralistica europea.

II. L'ADATTAMENTO STRUTTURALE E FUNZIONALE DEI PARLAMENTI NAZIONALI IN ITALIA ED IN FRANCIA. PROFILI ATTUALI E PROSPETTIVE.

3.2.1 LE RIFORME COSTITUZIONALI E LE MODIFICHE NORMATIVE IN FRANCIA: IL NUOVO ART. 88-6 E LE MODIFICHE AI REGOLAMENTI PARLAMENTARI.

Premettendo che sia il *Sénat*, sia l'*Assemblée Nationale* hanno previsto delle commissioni che si occupano degli affari comunitari, denominate “*Commission des affaires européennes*”⁴⁰⁸ appare necessario ora considerare le principali disposizioni costituzionali e normative disciplinanti gli assetti procedimentali relativi al coinvolgimento delle Camere nella struttura decisionale dell'Unione europea.

Nel primo capitolo della presente trattazione si è visto come in Francia la progressiva costruzione europea abbia comportato un'intensa attività del legislatore costituzionale volta ad adeguare e conformare la Carta al fenomeno europeo.

Così, successivamente alla pronuncia del *Conseil constitutionnel*⁴⁰⁹ relativa al Trattato di Maastricht e all'intervento del legislatore costituzionale attraverso il quale fu inserito un nuovo capo interamente dedicato ai rapporti tra l'ordinamento interno e l'Unione europea, fu introdotto anche l'art. 88-4 relativo alla partecipazione del Parlamento all'elaborazione delle politiche comunitarie. Più precisamente, tale disposizione che a seguito dei Trattati di Amsterdam e Lisbona è stata oggetto di progressive modifiche, attualmente prevede che “*Il governo sottopone all'Assemblée nationale ed al Senato, non appena sono stati trasmessi al Consiglio dell'Unione*

⁴⁰⁸ Brevemente, si ricordi che, a seguito della legge di revisione costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 le *Delegations de l'Union européenne* sono state rinominate ufficialmente sia all'assemblea nazionale che al Senato, *Commission des affaires européennes*. Rispettivamente composte da quarantotto deputati e trentasei senatori, il loro funzionamento è disciplinato espressamente nel Chapitre IX del regolamento dell'Assemblée nationale e nel chapitre XI di quello del Senato. Sul tema, cfr. D.BLANC, *Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspects du déficit démocratique*, Paris Budapest Torino, L'Harmattan, 2004. In via generale, i compiti principali di tali commissioni sono quelli di seguire i lavori condotti a livello sovranazionale, esaminando in modo sistematico i testi europei prima della loro adozione dalle istituzioni europee. Esse procedono in maniera sistematica all'audizione dei ministri degli affari esteri ed hanno il compito di informare le rispettive Camere sull'attività dell'Unione europea. Possono anche prendere l'iniziativa di provocare un dibattito in seduta pubblica su una questione europea grazie alla procedura specifica delle “integrazioni orali con dibattito attinenti ai temi europei”.

⁴⁰⁹ *Déc.* n. 92-312 DC del 2 settembre 1992, *Traité sur l'Union européenne dite Maastricht II e Déc.* 92-308 DC, Maastricht I

europea, i progetti di atti legislativi europei e gli altri disegni o proposte di atti dell'Unione europea. Conformemente alle modalità stabilite dal regolamento di ciascuna assemblea, possono essere adottate risoluzioni europee, all'occorrenza al di fuori delle sessioni, sui disegni o le proposte di cui al primo comma, nonché su qualsiasi documento proveniente da una delle istituzioni dell'Unione europea"⁴¹⁰.

Procedendo in questa direzione, per effetto dell'entrata in vigore della legge di ammodernamento delle Istituzione della Quinta Repubblica francese, il legislatore francese ha altresì costituzionalizzato la procedura del controllo di sussidiarietà attivabile da parte dei Parlamenti nazionali, attraverso l'inserimento di un nuovo art.88-6, ai sensi del quale: *“L'assemblea nazionale o il Senato possono esprimere un parere motivato sulla conformità di un progetto d'atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà. Il Parere è inviato dal presidente dell'Assemblea chiamata ad esprimersi ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea. Ne viene informato il governo. Ogni assemblea può presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà. Tale ricorso è trasmesso dal governo alla Corte di giustizia dell'Unione europea. A tal fine, possono essere adottate risoluzioni, ove occorra al di fuori delle sessioni, secondo modalità d'iniziativa e di discussione stabilite dal regolamento di ciascuna assemblea. Se la richiesta è formulata da sessanta deputati o sessanta senatori, il ricorso interviene de iure”*.

Queste riforme costituzionali hanno, così, progressivamente richiesto una revisione dei regolamenti parlamentari, sia all'*Assemblée nationale*, sia al Senato.

Venendo alle modifiche più recenti e che maggiormente interessano la presente sede, innanzitutto, da una disamina del regolamento dell'*Assemblée Nationale* emerge che

⁴¹⁰ Tra coloro che assegnarono particolare rilevanza alla novella costituzionale si segnala F.LUCHAIRE, *“L'Union européenne et la Constitution: la revision constitutionnelle”* in *RDP*, n. 4, 1992, *“la portée d'un tel amendement est considérable; elle l'est du point de vue du droit parlementaire car en dehors de ce qui concerne leur propre organisation, les assemblées ne votent que sur des lois ou sur des déclarations gouvernementales (...) l'amendement leur offre une nouvelle occasion de s'exprimer par un vote..”*. In senso contrario cfr. ad esempio G. ALBERTON, *“l'article 88-4 de la Constitution ou l'avenement d'un nouveau janus constitutionnel”*, in *RDP*, n.4, 1995, il quale ritiene che *“l'art. 88-4 è sicuramente un nuova “arma costituzionale”, ma produrrà i suoi effetti maggiormente nei confronti del Governo. Il Parlamento in effetti di vedere diminuite le sue risoluzioni ad un impasse politico-giuridico patente”*.

la parte prima del Titolo III espressamente disciplina le “*procedure d’informazione e di controllo dell’Assemblea*”, in riferimento anche agli “*affari europei*” (capo IX)⁴¹¹.

In primo luogo, dopo aver previsto che “*la Commissione affari europei può, su sua iniziativa o su richiesta di una commissione permanente o speciale adita in merito ad un progetto o proposta di legge che riguarda un campo di attività dell’Unione europea, formulare osservazioni su tutte le disposizioni di tale progetto o di tale proposta. Queste osservazioni possono essere presentate di fronte alla commissione permanente o speciale adita in merito al progetto o proposta di legge. La Conferenza dei presidenti può autorizzare la Commissione degli affari europei a presentare le proprie osservazioni in seduta pubblica*”⁴¹², al fine di dar attuazione alle procedure previste dall’art. 88-4, gli artt. da 151-2 a 151-7 del regolamento individuano le regole per la presentazione, disamina e discussione delle risoluzioni, prevedendo precise attività di concertazione tra la Commissione degli Affari europei, i presidenti di Commissione permanente. Infine, le risoluzioni approvate dall’Assemblea o considerate come definitive vengono trasmesse al Governo e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale⁴¹³. Ancora, l’art. 151-9, c. 2 sancisce che “*Le proposte di risoluzione che contengono un parere motivato riguardante la conformità di una bozza di atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà e quelle che preparano un ricorso di fronte alla Corte di giustizia dell’Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà, presentate sulla base dell’art. 88-6 della Costituzione, sono ammissibili entro otto settimane rispettivamente dalla trasmissione nelle lingue ufficiali del progetto di atto legislativo europeo o dalla pubblicazione dell’atto legislativo europeo su cui si basano. La procedura d’esame è interrotta una volta scaduti questi tempi*”.

Infine, “*il Presidente dell’Assemblea trasmette ai Presidenti dell’Assemblea del Parlamento europeo del Consiglio dell’Unione europea e della Commissione europea le risoluzioni con un parere motivato sulla conformità di un progetto di atto legislativo europeo rispetto al principio di sussidiarietà approvate dall’Assemblea o considerate come definitive. Il Presidente informa il Governo a tal riguardo*”⁴¹⁴.

⁴¹¹ Documento consultabile anche su www.assembleenationale.fr. Cfr. artt. Da 151-1 a 151-12.

⁴¹² Cfr. art.151-1, reg. *Assemblée nationale*.

⁴¹³ Cfr. art. 151-7, reg. *Assemblée nationale*.

⁴¹⁴ Cfr. art. 151-10 reg. *Assemblée nationale*.

Da ultimo, il regolamento dell'Assemblea nazionale disciplina altresì la procedura di ricorso alla Corte di giustizia all'art. 151-11⁴¹⁵.

Per quanto attiene il regolamento del Senato, l'attuale *Chapitre XI* disciplina le disposizioni relative agli "Affaires européennes"⁴¹⁶.

Innanzitutto, la Commissione degli affari europei deve assicurare la pubblicazione e la diffusione dei progetti o delle proposte di legge sottoposte al Senato in applicazione dell'art. 88-4 a tutti i senatori, capigruppo e alle commissioni⁴¹⁷.

Per quel che riguarda, più specificamente, la procedura in materia di attuazione delle disposizioni costituzionali suindicate, l'art. 73-*quinquies*, analogamente a quanto previsto dal regolamento dell'Assemblea nazionale, disciplina la procedura concernente l'approvazione delle "risoluzioni europee" da parte della *Commission*.

E' l'art. 73-*octies* che indica i criteri relativi alla presentazione di un parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà: ogni senatore ovvero la stessa commissione degli affari europei può presentare una proposta di risoluzione motivata che deve essere inviata alla *commission des affaires européennes*. La proposta di risoluzione adottata dalla Commissione degli affari europei è trasmessa alla Commissione competente per materia, la quale può decidere di rigettare ovvero mantenere la proposta. Qualora la Commissione competente non si pronunci, il testo adottato dalla Commissione degli affari europei è considerato come adottato dalla Commissione competente. Il Presidente del Senato trasmette al Presidente del Parlamento europeo, al Presidente del

⁴¹⁵ Il quale dispone che "Il presidente dell'Assemblea trasmette al Governo, in vista di un deferimento presso la Corte di Giustizia dell'Unione europea, qualunque ricorso nei riguardi di un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà, nei due mesi che seguono la pubblicazione dell'atto, da almeno sessanta deputati. Qualora necessario, viene interrotto l'esame delle proposte di risoluzione riguardanti lo stesso atto legislative".

⁴¹⁶ Consultabile su www.senat.fr. Artt. da 73-bis a 73-decies.

⁴¹⁷ Cfr. art. 73 quater, regolamento senato: "La commission des affaires européennes assure, dès leur transmission par le Gouvernement, la publication et la diffusion à destination de l'ensemble des sénateurs, des groupes et des commissions, des projets ou propositions d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution. Elle instruit ces textes et assure l'information du Sénat sur les autres documents émanant des institutions de l'Union européenne. Elle peut conclure au dépôt d'une proposition de résolution. Le président de la commission compétente peut désigner un représentant pour participer à l'examen par la commission des affaires européennes d'un projet ou d'une proposition d'acte, ou d'un document émanant d'une institution de l'Union européenne. Les travaux de la commission des affaires européennes font l'objet d'une publication spécifique".

Consiglio dell'Unione europea e al Presidente della Commissione europea i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà e ne viene altresì informato il Governo.

Il Presidente del Senato, da ultimo, trasmette tali pareri al Governo onde attivare il ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Infine, il Presidente del Senato trasmette al Presidente del Parlamento europeo, al Presidente del Consiglio dell'Unione europea e al Presidente della Commissione europea i pareri motivati del Senato sulla conformità di un progetto di atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà, dopo aver informato il Governo. Il Presidente del Senato deve anche trasmettere al governo il ricorso per violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo europeo dinanzi alla Corte di giustizia. Circa le tempistiche da rispettare, come sancito dai Trattati, il regolamento prevede altresì che questa procedura sia attivabile solo entro otto settimane dall'invio del progetto di legge nelle lingue ufficiali, e, una volta esperiti questi termini, la procedura d'esame è interrotta.

3.2.2 LA DISCIPLINA DETTATA DAI REGOLAMENTI PARLAMENTARI IN ITALIA.

Per quanto attiene il caso italiano, in assenza di analoghi riferimenti costituzionali, ci si riferisce unicamente alla procedura dettata dai regolamenti della Camera e del Senato, ricordando che essi hanno previsto l'istituzione di una Commissione permanente: la "Commissione politiche dell'Unione europea".

Innanzitutto, venendo alla disciplina della Camera dei deputati, il capo XXVII regola le procedure di collegamento con l'attività degli organismi comunitari ed internazionali.

In via generale, le prime disposizioni disciplinano le modalità di trasmissione alle Commissioni competenti per materia e alle Commissioni politiche dell'Unione europea e affari esteri e comunitari dei testi di risoluzione del Parlamento europeo e di risoluzioni o raccomandazioni approvate da assemblee internazionali⁴¹⁸.

Per quanto più specificamente concerne la competenza della Commissione politiche dell'Unione europea, essa regola gli aspetti ordinamentali dell'attività e

⁴¹⁸ Cfr. art. 125 e 126 regolamento Camera dei deputati.

dei provvedimenti delle Comunità europee, nonché dell'attuazione degli accordi comunitari. A tal fine, come previsto dall'art. 126, c.2, ultima modifica del 27 luglio 1999, *“Sono assegnati alla Commissione, per l'espressione del parere, i progetti di legge e gli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei trattati istitutivi delle Comunità europee con le loro successive modificazioni e integrazioni, i progetti di legge e gli schemi di atti normativi del Governo relativi all'attuazione di norme comunitarie e, in generale, tutti i progetti di legge limitatamente ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria”*. Inoltre, è prevista la possibilità che, in relazioni a proposte della Commissione delle Comunità europee, in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio delle Comunità europee, si svolga un dibattito con l'intervento del Ministro competente.

Tale Commissione svolge altresì un ruolo dirimente nell'ambito dell'approvazione del *“disegno di legge comunitaria e della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo”*⁴¹⁹.

Infine, è con riferimento alla procedura dell'esame degli atti normativi emanati dal Consiglio dei Ministri e dalla Commissione delle Comunità europee che la Commissione deve emanare il proprio parere e trasmetterlo alla Commissione competente⁴²⁰.

Spostando l'attenzione alla disciplina contenuta nel regolamento del Senato, ai sensi delle disposizioni contenute nel Capo XVIII, in tema di procedure di collegamento con l'Unione europea e con organismi internazionali, innanzitutto *“Su domanda del Governo o di otto Senatori, la 14a Commissione permanente può disporre che, in relazione a proposte della Commissione europea, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, e in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio o in ordine ad affari attinenti agli accordi sull'Unione o alle attività di questa e dei suoi organi, si svolga un dibattito con*

⁴¹⁹ V. art. 126-ter.

⁴²⁰ In virtù dell'art. 127, infatti *“entro il termine di trenta giorni, le Commissioni competenti esaminano il testo normativo in questione e possono esprimere in un documento finale il proprio avviso sulla opportunità di possibili iniziative. Il documento è stampato e distribuito ed è comunicato dal Presidente della Camera al Presidente del Senato e al Presidente del Consiglio”*.

l'intervento del Ministro competente. La Commissione Politiche dell'Unione europea esamina le relazioni presentate dal Governo sull'Unione europea e, acquisito il parere delle Commissioni competenti per materia, redige una propria relazione per l'Assemblea. Le relazioni del Governo sono contemporaneamente inviate anche alla 3a Commissione permanente, la quale può esprimere su di esse il proprio parere che viene stampato ed allegato alla relazione della 14a Commissione permanente". Inoltre, alla Commissione permanente Politiche dell'Unione europea al Senato è richiesto di esprimere il proprio parere, che viene allegato al documento delle Commissioni permanenti circa le procedure comunitarie di approvazione di progetti, nonché le relazioni del Governo sullo stato di conformità delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni contenute nella normativa comunitaria. Parimenti, gli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei trattati dell'Unione europea o relativi all'attuazione di norme comunitarie, sono assegnati per il parere alle Commissioni competenti per materia⁴²¹.

Analogamente a quanto avviene alla Camera, anche al Senato la 14a Commissione provvede all'esame del disegno di legge comunitaria e della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea ed esamina le sentenze di maggior rilievo della Corte di giustizia delle Comunità europee⁴²².

3.2.3 IL CONTROLLO DELLA SUSSIDIARIETÀ E IL DIALOGO POLITICO IN AMBEDUE LE ESPERIENZE NAZIONALI...

Come si è visto, in Francia, non solo per il tramite dell'art. 88-4 e 88-6 si sono costituzionalizzate le procedure relative all'instaurazione del "dialogo politico" con la Commissione europea e quelle più recenti inerenti il controllo di sussidiarietà, ma siffatte riforme hanno altresì comportato un incisivo aggiornamento dei regolamenti parlamentari. Revisioni che, sia alla Camera che al Senato hanno espressamente regolamentato, come si è visto, le funzioni delle Commissioni ed in particolare il ruolo delle *Commissions des affaires européennes*, altresì istituendo al Senato un "gruppo speciale *pour la subsidiarité*" formato da un rappresentante di ogni gruppo parlamentare,

⁴²¹ Cfr. art. 144 reg. Senato.

⁴²² Art. 144 bis e ter, reg. Senato.

con il compito di analizzare sistematicamente le proposte di legge della Commissione europea.

In tale quadro, è interessante ora osservare come siffatte novelle legislative abbiano in effetti permesso di attivare un attento controllo sul principio di sussidiarietà. Così, il Senato francese, nel periodo 2011-2014, ha riscontrato una violazione del principio di sussidiarietà da parte di una proposta della Commissione europea in ben diciotto casi⁴²³. Mentre, per quanto riguarda l'*Assemblée nationale*, nel periodo 2011-2014, la Commissione degli affari europei ha riscontrato una violazione del principio di sussidiarietà in quattro occasioni⁴²⁴.

Diversamente, per quanto riguarda il caso italiano, è necessario in primo luogo sottolineare che i nuovi meccanismi di interazione tra l'organo legislativo e le istituzioni sovranazionale non hanno condotto ad un adeguamento normativo e/o regolamentare. In questo senso, in effetti, a seguito delle previsioni nell'ambito della Procedura Barroso, l'allora Presidente del Senato si era limitato ad indicare alle Commissioni la procedura per la disamina dei documenti europei.

Così, con lettera del 6 ottobre 2006, il Presidente comunicò ai Presidenti delle Commissioni permanenti le intenzioni della Commissione europea⁴²⁵ di procedere alla

⁴²³ L'insieme dei Pareri motivati con un preciso riferimento alla "proposte di risoluzione", al "parere della commissione competente", al testo della risoluzione finale, unitamente alla risposta della Commissione europea sono consultabili su www.senat.fr. Per quanto concerne l'anno in corso, attualmente sono sei le questioni presentate al Senato ed in attesa del definitivo parere.

⁴²⁴ Ci si riferisce all'*Avis de l'Assemblée nationale sur la proposition de directive modifiant la directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité* (COM (2011) 169 final/no E 6212) (15 juillet 2011), *Avis de l'Assemblée nationale sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) no 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles* (COM [2011] 560 final/no E 6612), *Avis de l'Assemblée nationale sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports* (COM[2013] 296 final) e *Avis de l'Assemblée nationale sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif aux nouveaux aliments*. Consultabile sul sito www.assemblee-nationale.fr.

⁴²⁵ La stessa Commissione europea aveva infatti comunicato ai Presidenti delle Assemblee dell'Unione con due lettere, rispettivamente del 17 luglio 2006 e del 16 ottobre 2006, la messa a punto di una procedura interna mediante la quale la Commissione avrebbe trasmesso le proposte legislative e dei documenti di consultazione ai singoli Stati, con la previsione di consentire le repliche e le osservazioni inviate dai Parlamenti.

trasmissione diretta dei documenti alle Camere, prevedendo contestualmente che le Commissioni intenzionate ad esprimere il proprio avviso sui medesimi atti avrebbero dovuto attivare la procedura di deferimento prevista dall'art. 144, commi 1 e 6 del Regolamento⁴²⁶. Dunque, questa procedura di controllo politico si è così andata ad innestare nella disciplina vigente prevista per la formulazione di atti di indirizzo al Governo nella fase ascendente, ex art.144 del regolamento⁴²⁷.

Su tale linea, a seguito dell'introduzione del controllo di sussidiarietà nell'ambito del Trattato di Lisbona, attraverso la lettera del 1 dicembre 2009, il Presidente del Senato ha dettato le prime istruzioni alle Commissioni delineando una procedura parlamentare idonea a consentire, in base alle ordinarie previsioni del Regolamento del Senato e nella specie in base all'art. 144, l'esercizio del controllo di sussidiarietà. Tale documento ha così esteso anche al controllo di sussidiarietà la procedura parlamentare da attivarsi nell'ambito della procedura Barroso. Inoltre, in considerazione del ristretto termine di otto settimane previsto dal Trattato per esprimere la posizione del Senato, si è prevista l'assegnazione diretta alle Commissioni degli atti sottoposti al controllo di sussidiarietà, con l'indicazione di termini finali sia per la Commissione competente in via primaria che per quelle consultive. Infine, in linea con quanto previsto dai Trattati, si è consentito alle Commissioni di inviare gli atti conclusivi della procedura alle istituzioni europee anche una volta decorso il termine delle otto settimane per il rispetto della procedura che esula dal controllo di sussidiarietà.

⁴²⁶ Ai sensi dei quali: *“Al fine di esprimere in una risoluzione, ai sensi del comma 6, il proprio avviso sulla opportunità di possibili conseguenti iniziative da parte del Parlamento o del Governo, le Commissioni, nelle materie di loro competenza, esaminano gli atti di cui all'articolo 29, comma 2-bis, le relazioni informative del Governo sulle procedure comunitarie di approvazione di progetti, nonché le relazioni del Governo sullo stato di conformità delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni contenute nella normativa comunitaria. Le Commissioni permanenti 3a e 14a debbono essere richieste di esprimere il proprio parere, che viene allegato al documento delle Commissioni competenti”; e “A conclusione dell'esame delle materie di cui ai commi precedenti, le Commissioni possono votare risoluzioni volte ad indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti comunitari, esprimendosi sugli indirizzi generali manifestati dal Governo su ciascuna politica dell'Unione europea, sui gruppi di atti normativi in via di emanazione riguardanti la stessa materia, oppure sui singoli atti normativi di parti- colare rilievo di politica generale. Alle suddette risoluzioni si applicano le disposizioni dell'articolo 50, comma 3”*.

⁴²⁷ In questo senso, cfr. i rapporti sui disegni di legge nn. 2646 e 2254 sulla *“partecipazione dell'Italia alla formazione ed attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*

Alla Camera, invece, in vista di una riforma del regolamento che dia conto di tutte le novità *post* Lisbona la Giunta del regolamento ha approvato un parere del 6 ottobre 2009 sulle questioni concernenti le procedure di raccordo con le istituzioni europee, ritenendo di poter ricomprendere in via interpretativa nell'ambito procedurale stabilito dall'art. 127, c.1⁴²⁸ anche ulteriori aspetti volti a rafforzare i rapporti tra la Camera e le istituzioni europee⁴²⁹.

Questa disposizione, secondo la Giunta, deve essere interpretata nel senso di comprendervi, più in generale, atti e progetti legislativi dell'Unione europea, nonché atti preordinati alla formazione degli stessi, trasmessi alle Camere dal Governo o pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea o trasmessi alle Camere dalle istituzioni comunitarie. Ancora, in base all'art. 127 del Regolamento, le Commissioni dispongono di trenta giorni per concludere l'esame dell'atto.

Per quel che più precisamente concerne l'esame dei profili di sussidiarietà, in via sperimentale, la Giunta ha attribuito alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea (oltre al parere di cui all'art. 127 del Regolamento) la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi di cui all'art.6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Inoltre, alla discussione su tale profilo è invitato il relatore nominato nella Commissione di settore e la relativa decisione è trasmessa direttamente alla Commissione di settore ad opera della stessa XIV Commissione, nonché al Presidente della Camera. Quest'ultimo deve trasmettere alle Istituzioni europee il documento approvato dalla Commissione di settore, nonché, in ogni caso, la decisione della XIV Commissione sui profili di sussidiarietà.

Ancora, attraverso un ulteriore Parere del 14 luglio 2010, la Giunta per il regolamento alla Camera ha integrato le regole espresse nel parere del 2009 in relazione

⁴²⁸ “*gli atti normativi emanati dal Consiglio dei Ministri e dalla Commissione delle Comunità europee o i progetti di tali atti, non appena pubblicati nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, sono deferiti per l'esame alla Commissione competente per materia, con il parere della Commissione politiche della Unione europea*”.

⁴²⁹ In questo senso, v. C.FASONE, “Sulle proposte volte ad adeguare la legge n.11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona”, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, n.1.

all'esame in Assemblea del documento motivato della XIV Commissione contenente la valutazione sulla conformità al principio di sussidiarietà⁴³⁰.

Di talché, il documento della XIV Commissione in tema di sussidiarietà può essere sottoposto all'Assemblea su richiesta del Governo, di un quinto dei componenti della medesima Commissione o di un decimo dei componenti dell'Assemblea. Tale richiesta deve essere avanzata entro cinque giorni dalla data di deliberazione della XIV Commissione, la quale deve comunque concludere la verifica sulla sussidiarietà entro quaranta giorni dall'assegnazione del progetto di atto legislativo comunitario (come richiesto dall'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei Principi di sussidiarietà e proporzionalità).

Tale documento regola altresì gli aspetti procedurali della discussione, nonché le regole concernenti le successive votazioni⁴³¹. Infine, alle Istituzioni europee sono inviati, da parte della Presidenza della Camera, le decisioni motivate in materia di sussidiarietà, approvati dalla XIV Commissione o dall'Assemblea.

In tal senso, dunque, mentre il modello prefigurato dalla Giunta del Regolamento della Camera ha individuato la XIV Commissione, quale sola competente per l'esercizio di tale verifica, diversamente tutte le Commissioni del Senato sono state messe in condizione di poter esprimere la propria opinione sulle proposte legislative europee, preservando comunque il ruolo della Commissione Politiche dell'Unione europea, la

⁴³⁰ Ci si riferisce al Parere sull'esame in Assemblea del documento della XIV Commissione concernente la conformità al principio di sussidiarietà e sull'esame delle relazioni sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (*Integrazione del parere del 6 ottobre 2009 su questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le Istituzioni europee*).

⁴³¹ Così, “*La discussione consiste negli interventi del relatore (per 10 minuti), dei relatori di minoranza se designati (per 5 minuti), eventualmente di uno dei firmatari della richiesta di rimessione all'Assemblea se questa è stata avanzata da un decimo dei componenti della Camera (anch'esso per 5 minuti), del Governo (per 10 minuti), di un rappresentante per Gruppo (per 5 minuti); è riservato un tempo, stabilito dal Presidente, per gli interventi dei rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo misto. Dopo la discussione si procede direttamente al voto del documento della Commissione, senza dichiarazioni di voto (ex art. 50, comma 1, trattandosi di discussione limitata). Non sono ammessi questioni pregiudiziali e sospensive, emendamenti, richieste di votazione per parti separate, ordini del giorno d'istruzione al Governo. È ammissibile il rinvio in Commissione, purché non comprometta il rispetto dei termini previsti dal Trattato di Lisbona: in tal caso, una volta concluso il riesame della questione da parte della XIV Commissione, può essere ulteriormente richiesta la rimessione in Assemblea della nuova decisione. I termini sono stabiliti dal Presidente della Camera in modo da assicurare la tempestiva conclusione del procedimento*”.

quale, in caso di inerzia delle Commissioni di merito può, anche per la sua composizione integrata, ben sostituirsi alle stesse con il voto ai sensi dell'art. 144, c. 5 del regolamento.

In tale contesto normativo, dunque, un primo parere motivato è stato presentato dalla Commissione agricoltura del Senato sulla proposta di decisione del Consiglio relativa all'importazione nell'Unione europea di prodotti della pesca originari della Groenlandia⁴³². Anche la Commissione giustizia nel 2011 ha riscontrato una violazione del principio di sussidiarietà nei confronti della proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali di coniugi e sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali delle unioni registrate⁴³³.

Infine, la Commissione igiene e sanità il 2 agosto 2011 del Senato ha approvato un parere motivato sulla proposta di regolamento relativo agli alimenti destinati a fini medici speciali⁴³⁴.

Per quanto riguarda il controllo attivato dalla XIV Commissione della Camera dei deputati, i primi due pareri motivati concernevano la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria e la proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore

⁴³² In tale occasione, veniva affermato che la proposta *“non presenta gli evidenti vantaggi che un'applicazione corretta del principio di sussidiarietà dovrebbe comportare, anche in considerazione degli effetti negativi sulla coesione economica e sociale, nei territori di molti Stati membri dell'Unione europea”*.

⁴³³ In riferimento alla *“proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi”*, (COM 2011) del 16 marzo 2011 e *“proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate”* (COM 2011), del 16 marzo 2011. Cfr. doc. XVIII n.96 e doc. XVIII n. 97, consultabili su www.senato.it.

⁴³⁴ Tale proposta includeva il Regolamento CE n.41/2009 contenente la disciplina dei prodotti senza glutine nell'ambito del Regolamento CE n.1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e alla salute fornite sui prodotti alimentari. In tal senso, questa assimilazione ha fatto ritenere la proposta non conforme al principio di sussidiarietà, risultando evidente una specifica regolamentazione sulla menzione senza glutine o a basso contenuto di glutine.

dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria in relazione al regime di traduzione, contestando l'utilizzazione dell'art. 118 TFUE⁴³⁵.

Da ultimo, il 14 dicembre 2011 è stato adottato un parere motivato nell'ambito dell'esame di un pacchetto di provvedimenti teso a riformare la politica di coesione, semplificandone gli strumenti e garantendone la massima efficacia con gli obiettivi di Europa 2020⁴³⁶.

3.2.4 ..E NELLA PRASSI APPLICATIVA EURONAZIONALE.

Allargando ora la prospettiva di indagine all'attivazione di tale meccanismo in ambito sovranazionale almeno per il momento, va anzitutto osservato, che il meccanismo dell'*early warning* è stato fin qui usato soprattutto come strumento individuale, a disposizione dei singoli Parlamenti nazionali, anziché come uno strumento collettivo, da parte di un ipotetico "fronte dei Parlamenti nazionali"⁴³⁷.

Innanzitutto, non si è ancora pervenuti al raggiungimento della soglia utile per attivare il meccanismo del c.d. "cartellino arancione", mentre in due occasioni è stata superata la soglia del "cartellino giallo".

E' interessante ricordare come per la prima volta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 22 maggio 2012, i Parlamenti nazionali hanno sollevato il cartellino giallo in riferimento alla Proposta di Regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi⁴³⁸.

⁴³⁵ Parere consultabile online sul sito www.camera.it. Sul punto giova ricordare che anche il Senato si era espresso sulla proposta di decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione forzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria non nell'ambito della procedura di sussidiarietà, bensì nel contesto del meccanismo del dialogo politico.

⁴³⁶ In tale parere, la Camera ha poi approvato un parere motivato relativamente all'art. 21 della proposta recante norme trasversali applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo e al Fondo di coesione, sottolineando la non conformità delle disposizioni con la base giuridica individuata nell'art.177 del TFUE.

⁴³⁷ Così N.LUPO, "I poteri europei dei Parlamenti nazionali", in A.MANZELLA, N.LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare eurounazionale*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 119.

⁴³⁸ Meglio nota come proposta di Regolamento Monti II, 21 marzo 2012 (COM) 2012. Brevemente, può ricordarsi che tale progetto di legge intendeva chiarire l'interazione tra l'esercizio di alcuni diritti sociali (diritto di sciopero, contrattazione collettiva) e l'esercizio delle libertà fondamentali poste alla base dell'Unione europea, quali la libertà di stabilimento e di

In tale occasione, tra i dodici Parlamenti rappresentanti i diciannove voti necessari per l'attivazione della procedura, anche il Senato francese si era espresso, riconoscendo una violazione da parte della proposta di legge al principio di sussidiarietà. Più precisamente, il gruppo di lavoro sulla "sussidiarietà" della Commissione affari europei al Senato aveva rilevato diversi profili di non conformità tra la suddetta proposta di legge ed il principio di sussidiarietà, in riferimento sia alla base giuridica (l'art. 352 TFUE), sia al merito della stessa⁴³⁹.

Ebbene, a seguito di un'attenta valutazione dell'insieme dei pareri motivati pervenuti⁴⁴⁰, la Commissione europea pur non ritenendo che fosse stato espressamente violato il principio di sussidiarietà, ha tenuto in particolare considerazione i pareri dei Parlamenti nazionali e lo stato di avanzamento delle discussioni tra le parti interessate cosicché, in data 26 settembre 2012 ha deciso di ritirare la proposta.

prestazione dei servizi, era volto a risolvere i problemi sollevati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di conflitto sindacale (con particolare riferimento alle sentenze *Viking* e *Laval*). Sul punto si veda M.GOLDONI, "The early warning system and the Monti II Regulation: the case for a political interpretation", in *European Constitutional law review*, n.10, 2014; C.FASONE, "I Parlamenti nazionali oppongono per la prima volta il c.d. cartellino giallo" ad una proposta legislativa dell'Unione europea", in *Amministrazione in cammino*, 2012.

⁴³⁹ Dalla lettura della "Proposition de résolution européenne portant avis motivé" sulla conformità al principio di sussidiarietà della proposta del regolamento del Consiglio relativo all'esercizio di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi consultabile all'indirizzo <http://www.senat.fr/leg/ppr11-509.pdf>, la Camera francese ha ritenuto che dal combinato disposto degli art. 352, 3 c. TFUE e 153, 5.c si evince che il ricorso da parte dell'Unione europea all'art.352 non sia sufficientemente fondato. Di talché, l'art. 2 e l'art.3 della proposta di legge Monti II, disciplinando il diritto di sciopero, eccede le competenze dell'Unione. Inoltre, in tale parere il Senato indicando anche la corretta enunciazione del testo legislativo al rispetto di sussidiarietà, prevede che tale articolo dovrebbe essere così espresso "l'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services énoncées par le traité respecte le droit fondamental de mener des actions collectives, y compris le droit ou la liberté de faire grève". Su tali basi, dunque, il Senato ha ritenuto che la proposta di legge non fosse conforme all'art. 5 del Trattato sull'Unione europea ed al protocollo n.2 annesso al Trattato.

⁴⁴⁰ I quali, per inciso, erano stati trasmessi dalla Camera dei Rappresentanti belga (*Chambre des Représentants*, 1 voto), dal Parlamento danese (*Folketing*, 2 voti), dal Parlamento finlandese (*Eduskunta*, 2 voti), dal Senato francese (*Sénat*, 1 voto), dal Parlamento lettone (*Saeima*, 2 voti), dalla Camera dei Deputati del Lussemburgo (*Chambre des Députés*, 2 voti), dal Parlamento maltese, (*Kamra tad Deputati*, 2 voti), della Camera bassa polacca (*Sejm*, 1 voto), dal Parlamento portoghese (*Assembleia da Republica*, 2 voti), del Parlamento svedese (*Riksdagen*, 2 voti), dalla Camera bassa olandese (*Tweede Kamer Staten Generaal*, 1 voto), dalla Camera bassa britannica (*House of Commons*, 1 voto).

Il senato della Repubblica italiana, in tale occasione aveva considerato che la proposta fosse conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e si era quindi espresso in senso favorevole. Cfr. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/itsen.do>.

All'indomani della pubblicazione in gazzetta ufficiale di tale decisione, il Presidente della Commissione degli affari europei ha riconosciuto l'importanza dell'attività di concertazione tra i Parlamenti, sottolineando il ruolo svolto dal gruppo speciale della Commissione e l'importanza dei nuovi poteri europei assegnati alle Camere nazionali, tali da poter incidere direttamente sul processo decisionale europeo⁴⁴¹.

3.2.5 IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELLA COSTITUZIONE COMPOSITA DELL'UNIONE EUROPEA. SPUNTI COMPARATIVI IN UN CONTESTO *DE IURE CONDENDO*.

Benché le prospettive che si dischiudono ai Parlamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Reforma non risultino essere ancora del tutto chiare, quanto fin ora esposto rende comunque agevole formulare alcuni cenni conclusivi circa lo sviluppo del processo di partecipazione dei Parlamenti nazionali. Invero, come si è avuto modo di osservare, non si è ancora formata una prassi consolidata relativa all'esercizio di tale funzione di vigilanza e, di conseguenza, molteplici sono gli elementi *de iure condendo* che involgono tali meccanismi e che rendono più difficile una valutazione dell'evoluzione e dello sviluppo dei fenomeni in esame.

Tuttavia, in questa sede, la prospettiva indicata ha consentito di analizzare il ruolo che i Parlamenti nazionali potrebbero svolgere nell'architettura costituzionale europea, con l'obiettivo ultimo di ampliarne il coinvolgimento all'interno dell'Unione europea,

⁴⁴¹ Così, si legge nella Comunicazione del Presidente *M. Soutor* del 27 giugno, in merito alla "subsidiarietà" ed al primo "carton jaune": "*Plus d'un tiers des parlements ont jugé que cette évolution irait à l'encontre du principe de subsidiarité. Le droit de grève doit rester une compétence nationale, de manière à s'appliquer de la même façon aux travailleurs du pays et aux travailleurs d'un autre pays détachés dans le cadre d'une prestation de services. Il n'y a pas de raison pour traiter ce sujet à l'échelon de l'Union, d'autant que les traités eux-mêmes excluent très clairement le droit de grève du champ des compétences de l'Union. Pour ces raisons, notre commission avait adopté un « avis motivé », qui a été ensuite approuvé par la commission des affaires sociales. Parallèlement, j'ai écrit à tous mes homologues au sein des parlements de l'Union, pour attirer leur attention sur ce texte. Et finalement, nous avons donc, pour la première fois, dépassé le seuil d'un tiers des parlements nationaux. La Commission européenne va donc devoir réexaminer son texte.*". E, infine, "*La leçon que je tire, c'est que les nouveaux pouvoirs que nous avons en matière européenne, qui sont des pouvoirs propres du Sénat, peuvent être utiles et qu'ils nous permettent d'avoir notre mot à dire dans le processus de décision européen. Les questions européennes et les questions nationales sont de plus en plus enchevêtrées : nous devons utiliser les moyens que nous avons pour nous faire entendre*".

onde rafforzarne la legittimità democratica⁴⁴². In questo senso, dunque, dirimente è stata l'analisi del contesto normativo nazionale in ambedue le esperienze.

In tale contesto, può perciò valere, in sede conclusiva, limitarsi ad identificare, così come lo si desume all'interno del contesto normativo esaminato in ambedue le esperienze nazionali, la prospettiva di sviluppo dell'azione dei Parlamenti nazionali nel loro riconoscimento di organi consultivi dell'Unione.

Ebbene, per quanto concerne il caso francese, deve rilevarsi come il susseguirsi degli interventi legislativi in materia abbiano profondamente inciso e ridisegnato il ruolo del Parlamento negli affari europei nel senso di un più spiccato protagonismo rispetto al passato, grazie ad un adeguato sviluppo per il tramite di fonti costituzionali, legislative e attraverso una attenta modifica gli stessi regolamenti parlamentari. Interessante è stato esaminare come, anche attraverso l'istituzione di un apposito gruppo "*pour la subsidiarité*" al Senato, il Parlamento francese abbia fornito un contributo particolarmente qualificato e rappresentativo sui documenti presentati alle Istituzioni, instaurando un proficuo dialogo preventivo volto a concertare entro il termine di otto settimane, una posizione comune condivisa ed uno scambio di informazioni rilevanti sui diversi dossier oggetto dell'esame di sussidiarietà.

L'ottica comparata ha invece evidenziato come la situazione legislativa concernente l'esercizio della funzione di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà appaia indubbiamente meno chiara in Italia. Nel quadro della disciplina relativa alla partecipazione delle Camere italiane, in effetti, si è visto come, ad oggi, non si sia provveduto al necessario adeguamento dei regolamenti parlamentari alle novità derivanti dal Trattato di Lisbona. Camera e Senato hanno così adottato procedure sperimentali di intervento sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea e sul rispetto del principio di sussidiarietà, che differiscono tra loro⁴⁴³.

⁴⁴² I.PERNICE, "The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action", in *The Columbia Journal of European Law*, vol.15, n.3, 2009 e in questo senso anche N.LUPO, "Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione composita dell'Unione europea: le diverse letture possibili", in www.aic.it.

⁴⁴³ In tal senso, la procedura introdotta alla Camera affida alle Commissioni permanenti competenti per materia l'esame dei progetti legislativi europei e l'attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, ma riserva il controllo sul principio di sussidiarietà alla XIV Commissione politiche dell'Unione europea. Al Senato, invece, la procedura sperimentale non separa il controllo di sussidiarietà da quello del merito svolto dalle Commissioni competenti per

Malgrado tali aspetti e, nell'attesa che si compiano le necessarie modifiche al quadro normativo vigente, le Camere italiane hanno comunque proceduto ad un ricorso sempre più intenso alle nuove procedure, incrementando notevolmente il numero di contributi e pareri trasmessi⁴⁴⁴.

Orbene, nel tentativo di trarre alcune sommarie conclusioni, si ritiene che i dati sopra indicati debbano invitare a cogliere l'occasione offerta dal Trattato di Lisbona nel senso di consolidare la posizione delle Camere a livello europeo con il più generale obiettivo di tentare di accrescerne la partecipazione nell'implementazione degli atti dell'Unione e rafforzarne la funzione di controllo nei confronti delle Istituzioni europee. In definitiva, è in tale prospettiva che devono essere lette le scelte compiute all'interno di entrambi i Paesi, ossia attraverso un approccio che rafforzi la loro fondamentale funzione di controllo e di partecipazione nell'implementazione degli atti dell'Unione, con l'obiettivo ultimo di addivenire ad un coinvolgimento sempre più penetrante ed approfondito anche degli organi legislativi all'interno del quadro composito europeo.

materia poiché prevede che a queste ultime spetti non solo l'esame delle proposte di legge europee nell'ottica del dialogo politico con la Commissione, ma anche il controllo di sussidiarietà.

⁴⁴⁴ Come si è visto, in mancanza del necessario adeguamento, le Camere hanno adottato procedure sperimentali interpretative dei regolamenti in vigore, le quali traggono la loro origine da due pareri della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati (del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010) e da una lettera del presidente del Senato ai Presidenti della Commissione permanente. In tale quadro si inserisce anche la proposta di riforma del regolamento della Camera adottata dalla Giunta per il regolamento nel Gennaio 2014. In questo senso, cfr. N.LUPO, "Codificazione dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera ed alcune possibili integrazioni", in *Osservatorio delle fonti*, fasc. 1, 2014. Infine, si segnala anche il testo di riforma costituzionale in corso di definitiva approvazione, in virtù del quale il nuovo Senato concorre all'esercizio delle "funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea. Sul punto Cfr. G. DEVERGOTTINI, "Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo", in *Forum di quaderni costituzionali* in cui si evidenzia come il Senato potrebbe esaminare e prendere posizioni sugli atti normativi europei alla luce della sussidiarietà, nelle materie di competenza regionale attraverso il coordinamento con i Consigli regionali. Per quanto concerne il contesto sovranazionale, in effetti le più recenti relazioni annuali della Commissione europea segnalano in materia di proporzionalità e sussidiarietà un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali in continua crescita riguardo all'esame delle proposte di legge europee, pur con una netta prevalenza dei pareri nell'ambito del dialogo politico con la Commissione rispetto ai pareri motivati relativi al controllo di sussidiarietà.

CAPITOLO IV.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

4.1. Premessa: individuazione delle linee conclusive. 4.2. Profili sostanziali: alcune componenti del costituzionalismo multilivello. 4.3. Le Carte costituzionali quali elementi essenziali della struttura composita europea. Parallelismi ed asimmetrie nelle due esperienze nazionali. 4.4 Il necessario dialogo giudiziario nel processo in atto di convergenza interordinamentale. 4.5. “Caos calmo” tra le Corti e precisazioni conclusive sul ruolo delle Corti costituzionali nella rete giudiziaria europea. 4.6. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella Costituzione composita dell’unione europea. Criticità e prospettive nel quadro del costituzionalismo multilivello in azione.

4.1 PREMESSA: INDIVIDUAZIONE DELLE LINEE CONCLUSIVE.

Alla luce dell’analisi svolta e della disamina relativa all’incidenza dei processi di integrazione sovranazionale sulle singole esperienze costituzionali, appare possibile individuare alcune linee donde far scaturire talune riflessioni conclusive.

Nel presente lavoro, l’itinerario di ricerca si è innestato in una prospettiva teorica consapevole delle molteplici interconnessioni sussistenti tra i processi di integrazione sovranazionale e relazioni tra ordinamenti giuridici. Con l’obiettivo di sottolineare il profilo delle relazioni dinamiche tra tecniche di integrazione e percorsi argomentativi degli interpreti, si sono evidenziate le evoluzioni normative, istituzionali e giurisprudenziali dell’incidenza dei processi di integrazione sul quadro nazionale, sotto il duplice profilo dell’arricchimento di quest’ultimo e del contributo (cooperativo) delle singole esperienze nazionali al processo medesimo.

L’area prescelta ai fini della comparazione, circoscritta alle esperienze di Italia e Francia, ha consentito di muovere da un angolo visuale particolarmente adatto allo studio comparato delle tecniche di integrazione. Per quanto questi due Paesi abbiano storie costituzionali assai diverse, le vicende che le hanno caratterizzate hanno consentito, con qualche profitto, la comparazione dell’evoluzione del processo di adeguamento alla dimensione europea sovrastatale.

Giova, innanzitutto, richiamare un appunto che si considera preliminare.

Con riferimento alla struttura composita, si diceva in principio (cap.I, §. 1.3.1), si è inteso far riferimento ad un concetto innanzitutto di relazione, il quale identifica, in particolare ma non solo, il processo di interazione, cooperazione e limitazione dei poteri

che investe i singoli ordinamenti nazionali, da un lato, e l'ordinamento sovranazionale, dall'altro, quali elementi indipendenti, ma facenti parte di un unico sistema legale, di una unica *Costituzione composita*.

Per poter argomentare un approccio siffatto sono stati punti di riferimento di questo lavoro innanzitutto le clausole-valvola presenti nelle Carte costituzionali e, di conseguenza, la loro ampiezza, rimessa all'interpretazione che di esse ne offrono i rispettivi giudici. Nel corso del processo di integrazione europea, esse hanno incorporato un valore aggiunto, divenendo parte integrante di un sistema più complesso e plurale in una comune funzione fondativa dell'ordine giuridico sovranazionale.

Tanto premesso, si è affrontato dunque il tema della relazione dinamica tra tecniche di integrazione e percorsi argomentativi degli interpreti, così come quello delle relazioni di entrambe con ben precise dinamiche istituzionali ed interistituzionali. Negli ordinamenti esaminati, infatti, si sono potute esaminare con particolare nettezza le forme e la portata della reazione identitaria da parte degli ordinamenti nazionali e la conseguente combinazione con atteggiamenti di apertura a dinamiche integrative di mutuo arricchimento, precisandosi a poco a poco in una - anche conflittuale - interazione tra ordinamenti. Anche il ruolo del giudice ed in particolare delle giurisdizioni costituzionali è risultato dirimente per consentire l'armonizzazione del processo di integrazione interordinamentale e l'approfondimento della costruzione europea. Dall'analisi comparata e dallo studio dei vincoli vieppiù imposti dall'ordinamento dell'Unione emergono alcuni elementi comuni che trovano applicazione in tale contesto ordinamentale vario e complesso, il quale al di là delle temporanee divergenze, tende in un senso convergente di reciproco adattamento: nella dinamica delle operazioni interpretative, infatti, ciascuna Corte tende ad assimilare l'esperienza delle altre per offrire delle garanzie cui è preposta una lettura quanto più possibile armonica rispetto al quadro complessivo di un costituzionalismo plurale. In tal senso, si è inteso sottolineare il profilo della relazione dinamica tra tecniche di integrazione e percorsi argomentativi degli interpreti, attraverso precisi riferimenti alla giurisprudenza. In altre parole, l'approccio di metodo seguito ha posto l'attenzione ai percorsi argomentativi delle Corti come attori del processo di integrazione sovranazionale, aventi un ruolo chiave nell'interpretazione dell'ampiezza delle clausole-valvola contenute nei trattati istitutivi.

In linea con il paradigma del costituzionalismo multilivello e con le più recenti modifiche normative introdotte nel contesto sovranazionale, una riflessione di chiusura, infine, è stata dedicata al ruolo riservato ai Parlamenti nazionali all'interno della architettura costituzionale europea. Invero, si è concordato con chi sostiene che sia necessario porre un nuovo accento sull'esigenza di rinforzare la legittimazione democratica, (anche) tentando di sfruttare sino in fondo le risorse proprie della rappresentanza parlamentare, nel Parlamento europeo come nei Parlamenti nazionali; di talché, l'indagine ha specificamente dedicato attenzione al meccanismo del controllo di sussidiarietà recentemente introdotto (c.d. *Early Warning System*) ed alle modalità attraverso cui tale procedura è stata percepita diversamente nei due Paesi, con l'obiettivo ultimo di verificare se e in che misura le modifiche legislative possano effettivamente potenziare il processo di partecipazione parlamentare, nella sua funzione di elemento integrativo della struttura pluralistica europea.

4.2. PROFILI SOSTANZIALI: ALCUNE COMPONENTI DEL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO.

Secondo una prospettiva generale e descrittiva, il paradigma del costituzionalismo multilivello, che ha costituito il filo rosso che ha unito le differenti parti del presente lavoro, riassume la tesi della Costituzione “composita”, la quale propone di evitare di accogliere una visione gerarchica dei rapporti tra ordinamenti, in favore di una visione fondata sul loro riconoscimento reciproco ed una relativa eteronomia. Come si è avuto modo di approfondire, tale prospettiva teorica si innesta appieno nel solco delle rielaborazioni neoistituzionalistiche rivolte allo studio del pluralismo ordinamentale europeo, che si apre alla considerazione di nuove modalità di coesistenza ed interazione tra ordinamenti legate al superamento di un costituzionalismo introverso⁴⁴⁵ e a posizioni che collegano le dinamiche di apertura degli ordinamenti con il ruolo degli interpreti (cfr. cap. 1, § 1.3.1-1.3.3).

In quest'ottica, tale dottrina, nel tentativo di sviluppare un quadro concettuale capace di offrire una copertura teorica alle peculiarità del processo di integrazione europea ed alla cosiddetta “*imbrication étroite*” formatasi tra i sistemi nazionali e

⁴⁴⁵ In questo senso, cfr. anche P.RIDOLA, *op.cit.*

l'organizzazione sovranazionale⁴⁴⁶, ritiene che il progressivo processo di integrazione tra questi due livelli abbia condotto alla creazione di un'unica struttura di natura costituzionale. Tale *struttura composita* deve essere intesa quale risultato del processo di interazione, cooperazione, organizzazione e limitazione dei poteri che investe le Costituzioni nazionali, da un lato, e la cornice costituzionale sovranazionale dall'altro, elementi indipendenti, ma facenti parte di un unico sistema legale⁴⁴⁷. In altri termini, la letteratura riferita, rifuggendo una lettura disgiunta dei rapporti tra il sistema normativo comunitario ed i singoli Stati individua un'unica struttura composta dagli ordinamenti costituzionali nazionali e dal diritto primario e derivato dell'ordinamento comunitario, tali da costituire un'unitaria costituzione materiale dell'Europa.

Siffatta mutua interazione si evince, da un lato, all'interno dei singoli ordinamenti giuridici nazionali, i quali sono oramai europeizzati e direttamente influenzati dal diritto originario e derivato dell'Unione europea, dall'altro, anche lo stesso ordinamento europeo è apparso viepiù condizionato dalle tradizioni costituzionali dei singoli Stati membri.

Per quanto concerne la prospettiva nazionale, innanzitutto, è alle singole Carte costituzionali che la dottrina del costituzionalismo multilivello volge l'attenzione, in quanto esse hanno viepiù incorporato un valore aggiunto, divenendo gli elementi costitutivi del sistema costituzionale europeo multilivello. Le clausole-valvola che in varia misura sono presenti nelle Costituzioni dei Paesi membri avrebbero avuto ed hanno la funzione di consentire lo sviluppo della struttura composita dell'Unione europea, divenendo parte integrante di un sistema più complesso e plurale. Siffatto carattere di mutua interdipendenza pare confermato laddove si osservino le progressive modifiche alle Carte costituzionali intervenute successivamente all'evoluzione e all'approfondimento del processo di integrazione europea.

Invero, sono le singole clausole di integrazione e, più generalmente, i processi di trasformazione espressi o taciti che hanno diversamente caratterizzato le Carte costituzionali da interpretarsi quale tentativo di adeguamento ai nuovi modelli dettati

⁴⁴⁶ P.PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, 2005.

⁴⁴⁷ I.PERNICE, "The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action", in *The Columbia Journal of European Law*, vol.15, n.3, 2009.

dall'integrazione europea e che attestano la trasformazione del ruolo e della forza normativa delle Costituzioni, volto all'armonizzazione dei rispettivi livelli di contenuto.

Secondo tale concezione metodologica, in siffatto processo di convergenza interordinamentale, proprio perché la coesistenza di diverse norme giuridiche e di giurisdizioni sopranazionali e costituzionali rappresenta un ulteriore aspetto della lettura integrata dell'ordinamento unionale, è necessaria l'attivazione di dinamiche di cooperazione e interazione dialogica all'interno del quadro comunicativo euro-nazionale.

In tale contesto, dunque, onde consentire quel processo di convergenza interordinamentale e di mutua interazione, gli organi giudiziari nazionali ed europei hanno svolto una funzione centrale nel generale processo di integrazione europea. Parimenti, si sono sviluppate forme dinamiche di cooperazione e di dialogo giudiziario grazie alla progressiva interazione tra le posizioni dei giudici di Lussemburgo e delle Corti supreme nazionali.

Seguendo tale concezione metodologica, come si è detto, l'interazione dialogica tra i vari livelli è l'unico strumento attraverso cui superare o prevenire eventuali conflitti e, in definitiva, consentire funzionalmente e strutturalmente l'integrazione sopranazionale.

Da questo punto di osservazione, attraverso l'analisi condotta nel primo e nel secondo capitolo si è in effetti dato atto della natura composita di siffatta struttura, quale risultato di un'autolimitazione di ciascun ordinamento giuridico che avviene mediante le clausole-valvola contenute nei Trattati e nelle Carte costituzionali, la cui ampiezza è rimessa alla interpretazione che di esse ne offrono i rispettivi giudici.

4.3 LE CARTE COSTITUZIONALI QUALI ELEMENTI ESSENZIALI DELLA STRUTTURA COMPOSITA EUROPEA. PARALLELISMI ED ASIMMETRIE NELLE DUE ESPERIENZE NAZIONALI.

In tale contesto, come è evidente, sono stati punto di riferimento iniziale le Carte costituzionali e lo studio delle dinamiche evolutive caratterizzanti la disciplina dei rapporti con il processo di integrazione europea: iniziali indici rivelatori di un approccio multilivello e del crescente spazio di intervento dell'Unione europea, l'analisi svolta nel primo Capitolo dovrebbe aver messo in evidenza il ruolo delle stesse Costituzioni degli Stati membri, quali pietre fondanti di una dimensione costituzionale sovranazionale. Si è

in effetti posto l'accento sul progressivo rafforzamento dell'interdipendenza delle Costituzioni nazionali con il livello sovranazionale in ambedue le realtà ordinamentali, pur all'interno di una (relativa) diversità dei punti di partenza e degli strumenti adottati in ciascuno Stato per rispondere a problemi tendenzialmente comuni.

A tal fine è risultata essenziale l'analisi svolta nel Capitolo primo che, retrospettivamente e grazie ad una disamina diacronica dei principali interventi normativi, dibattiti dottrinali ed acquisizioni giurisprudenziali, ha evidenziato i primigeni effetti dell'europeizzazione delle Carte costituzionali, nonché le più recenti implicazioni della costruzione europea sugli assetti costituzionali a seguito dell'adeguamento alle più recenti misure adottate a livello sovranazionale.

L'ottica comparatistica prescelta ha consentito di muovere da un angolo visuale particolarmente adatto allo studio delle tecniche di integrazione, che ha rappresentato un efficace strumento di comprensione delle dinamiche di sviluppo del processo di integrazione sovranazionale.

Venendo a tratteggiare gli elementi di differenziazione e analogia che emergono dalla ricerca effettuata, si è innanzitutto osservato come in un primo momento, sulla scorta di una analoga scelta operata dai rispettivi costituenti, in funzione di una chiara propensione pacifica tra le Nazioni e in un comune contesto politico-costituzionale europeo del secondo dopoguerra, entrambe le Carte costituzionali avevano acconsentito a "*limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix*" ed a "*limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni*".

Per quel che concerne l'esperienza italiana, l'ancoraggio costituzionale tale da legittimare il recepimento ed il riconoscimento della *primauté* del diritto dell'Unione europea fu individuato nell'art. 11, il quale, ancorché non contenesse un espresso riferimento alle Comunità europee venne tradizionalmente inteso come "finestra aperta" sull'Europa, assicurando così una copertura costituzionale al processo di integrazione europea.

Oltralpe, con il passaggio dalla Quarta alla Quinta Repubblica, invece, il testo del 1958, pur espressamente rinviando al Preambolo della Costituzione del 1946⁴⁴⁸, apparve impregnato di un novello spirito fortemente nazionalista: in effetti, per quanto attiene la disciplina delle aperture della dimensione della statualità al diritto sovranazionale, accanto alla disposizione di *ouverture constitutionnelle* di cui all'art.55, fu inserito un meccanismo di controllo preventivo attraverso il quale “qualora il Consiglio costituzionale, adito dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente dell'una o dell'altra Assemblea o da sessanta deputati o senatori, dichiarati che un impegno internazionale contenga una clausola contraria alla Costituzione, l'autorizzazione alla ratifica può intervenire solo dopo una revisione della Costituzione”.

Per quel che concerne l'interpretazione accordata dai giudici costituzionali all'enunciato testuale che ammetteva le limitazioni di sovranità, mentre la Consulta sin dalla sentenza 98/1965 aveva affermato la teoria dei controllimiti, ossia di un nucleo inviolabile di cui fanno parte i principi fondamentali ed i diritti riconosciuti e garantiti dalla Costituzione, escludendo la possibilità di poter ricorrere all'art.11 per ratificare un accordo contenente disposizioni in contrasto con siffatti limiti, il *Conseil* pose l'attenzione sulla distinzione tra *limitazioni* di sovranità consentite e previste dal Preambolo ed i *trasferimenti* di sovranità che la stessa *Constitution* vietava⁴⁴⁹. Anfibologica distinzione definitivamente superata con la *Décision Maastricht I*, che ammise il più generale *trasferimento di competenze* solo laddove non venissero minacciate “*le condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale*”⁴⁵⁰.

Con il progressivo evolversi della costruzione europea ed il crescente trasferimento di competenze alle istituzioni sovranazionali nel processo di integrazione politica e giuridica della Comunità europea ed in particolare a seguito del Trattato di Maastricht, il dibattito sull'adeguamento delle Costituzioni nazionali ha assunto intensità

⁴⁴⁸ I cui *alinéas* 14 e 15 rispettivamente recitano “*La Repubblica francese, fedele alle sue tradizioni, si conforma alle regole del diritto pubblico internazionale. Essa non intraprenderà nessuna guerra in vista di conquiste, e non impiegherà mai le sue forze contro la libertà di alcun popolo*”; e “*Con riserva di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie per l'organizzazione e la difesa della pace*”.

⁴⁴⁹ Déc. 71-76 del 30 dicembre 1976.

⁴⁵⁰ CC. Déc. 92-308 DC del 9 avril 1992.

divergenti e lo studio ha evidenziato le differenti soluzioni adottate da ambedue gli Stati membri.

E' proprio sotto questo aspetto che l'analisi speculare delle scelte adottate nei due ordinamenti nazionali ha posto in evidenza talune significative differenze, configurando due modelli divergenti dell'integrazione costituzionale dell'Unione.

L'iniziale parallelismo che emergeva dal dato normativo costituzionale si è attenuato a causa del controllo preventivo ex art. 54 *Const.* attivabile dinnanzi al giudice costituzionale, il quale ha assunto un ruolo di filtro del sistema. In tal senso, si è messo chiaramente in evidenza come il caso francese sia paradigmatico nell'aver proceduto a significative riforme costituzionali, le quali hanno vieppiù adeguato la Carta alle esigenze del processo di integrazione europea, culminando nell'introduzione di uno specifico capo dedicato interamente all'*Union européenne*⁴⁵¹.

Ecco dunque che, successivamente alla ratifica del Trattato di Maastricht, si è proceduto ad una serie di riforme costituzionali che rendessero coerente la Carta costituzionale con la costruzione europea.

Sono stati, quindi, ridisegnati i contorni del Diritto costituzionale internazionale e si è conferito al diritto dell'Unione europea una precisa e specifica posizione: l'intervento del *Conseil constitutionnel* e del legislatore costituzionale ha condotto ad un mutamento radicale nella disciplina che involge i rapporti tra i sistemi e tale da aver creato un nuovo assetto costituzionale, *intégrant et intégré* formato da norme interne e di matrice sovranazionale, integrate nel diritto nazionale.

Pertanto, l'ordinamento francese ha ceduto al confronto del processo di integrazione costituzionale dell'Unione europea conferendo al potere costituente derivato e, di conseguenza, allo strumento della revisione costituzionale una valenza inedita rispetto al principio classico della produzione delle fonti e della manifestazione della sovranità nell'ordinamento giuridico, che si è tramutata direttamente in *fonte dell'integrazione costituzionale* dell'Unione europea.

Una visione diametralmente opposta si è scorta dall'analisi del caso italiano, ove pur prescindendo dall'assenza di un controllo *a priori* analogo a quello attivabile dinnanzi al Conseil, si è ritenuto sufficiente ratificare con legge ordinaria i Trattati, senza

⁴⁵¹ Tit. XV-*de l'Union européenne*, artt. da 88-1 a 88-7.

procedere ad alcuna significativa modifica costituzionale, considerando l'art.11, anche alla luce della sua nota lettura estensiva, quale unico fondamento in grado di conferire un'adeguata abilitazione costituzionale alla legge di ratifica.

Si è, quindi, proceduto ad una *revisione tacita* della Costituzione, grazie al dirimente ruolo della Giurisprudenza costituzionale, che ha disciplinato non tanto la compatibilità costituzionale con l'ordinamento sovranazionale, quanto il rapporto tra le fonti del diritto, rispettivamente comunitarie e nazionali.

In definitiva, mentre in Italia il giudice costituzionale ha sin dall'inizio posto l'attenzione sulla salvaguardia dei valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale per il tramite della teoria dei controlimiti, i giudici di *rue du Montpensier*, esercitando una funzione di guida per il potere costituente derivato, hanno invece inteso modulare le dissonanze interordinamentali, onde rendere più coerente l'assetto costituzionale al processo di costruzione sovranazionale, senza interferire con le competenze delle istituzioni nazionali.

Tuttavia, nell'ambito del significativo processo di evoluzione dei rapporti tra gli ordinamenti nazionali ed il livello sovranazionale, il rinnovato sviluppo del processo di integrazione europea concernente l'adeguamento al complesso di misure adottate a livello sovranazionale per il coordinamento delle politiche economiche dei Paesi dell'Unione europea ha richiesto l'inserimento di “nuovi obiettivi europei” direttamente nelle Carte costituzionali.

Orbene, le soluzioni accolte dai legislatori costituzionali presentano rilevanti divergenze e l'incontrovertibile dato di partenza di differenziazione si rinviene nel diverso contesto politico in cui sono inserite le riforme.

Da un punto di vista più propriamente giuridico, ciò che è emerso maggiormente nel corso dell'analisi è che in Italia, l'incisiva riscrittura delle disposizioni relative alla Costituzione finanziaria ha configurato un *nuovo* rapporto tra l'ordinamento giuridico interno e quello unionale: il legislatore costituzionale si è allontanato dall'approccio invalso in tema di rapporti tra i due livelli ordinamentali, in forza del quale sarebbero potuti essere sufficienti a dare copertura costituzionale gli artt. 11 e 117 Cost., unitamente ad un'adeguata riforma della legislazione finanziaria ordinaria e dei regolamenti parlamentari. Non più diretta ad un mero adeguamento della Carta costituzionale

all'ordinamento europeo, ovvero a configurare l'ordinamento europeo quale parametro per l'esercizio delle funzioni statali, la revisione costituzionale del 2012 ha consentito un *rinvio mobile* alla normativa europea ed un automatico adeguamento dell'ordinamento nazionale alle eventuali modifiche dei parametri europei. Per la prima volta, la norma costituzionale è entrata nell'orbita del più ampio ordinamento sovranazionale come fonte normativa di autonomia tale da garantire l'effettività del diritto unionale.

Assai diverso è stato il percorso seguito oltralpe, ove, come si è avuto modo di esaminare, il recepimento a livello costituzionale delle regole europee è apparso meramente *supposé*. Sicché, anche grazie al peculiare ruolo svolto dal *Conseil constitutionnel* nell'ambito del meccanismo di controllo a priori ex art. 54 relativamente all'interpretazione del *Fiscal compact*, per la prima volta in Francia si è scelto di non procedere ad un mero adeguamento della Carta costituzionale alle modifiche del diritto primario, accordando alle prescrizioni unionali un diverso significato.

In definitiva, tale disamina sembra aver evidenziato come non solo l'interazione e la compenetrazione tra i due livelli ordinamentali appare evidente proprio sul piano delle Costituzioni degli Stati nazionali, ma esse in effetti hanno incorporato un valore aggiunto, divenendo parte integrante di un sistema più complesso e plurale nella comune funzione fondativa dell'ordinamento giuridico composito.

L'analisi sembra quindi aver dimostrato, seppur in ossequio alle rispettive peculiarità ordinamentali, l'esistenza di quell'inevitabile processo di cambiamento e trasformazione che ha coinvolto gli assetti nazionali e che, in primo luogo, concerne le Carte costituzionali, le quali, sganciate da un momento costituente, ma collegate ad una dinamica integrativa, divengono gli elementi fondativi ed essenziali atti a consentire l'interazione tra i differenti livelli all'interno di una struttura multilivello.

4.4 IL NECESSARIO DIALOGO GIUDIZIARIO NEL PROCESSO IN ATTO DI CONVERGENZA INTERORDINAMENTALE.

Le osservazioni svolte in merito allo sviluppo del contesto comunicativo euro-nazionale contenute nel Capitolo secondo sono state finalizzate, in primo luogo, ad evidenziare gli aspetti più significativi dell'ineluttabile processo di convergenza (anche) tra gli organi giudiziari europei e nazionali, nel quadro di un processo sempre più spinto

di integrazione interordinamentale. In tale prospettiva, si è posto l'accento sul profilo della relazione dinamica tra tecniche di integrazione e percorsi argomentativi degli interpreti, con il precipuo obiettivo di chiarirne il ruolo in termini di relazione tra esperienze giuridiche e costituzionali e, più in generale, in riferimento alla loro attitudine di apertura critica alla cooperazione interordinamentale.

Tale Capitolo ha consentito di muovere da un angolo visuale particolarmente adatto allo studio delle tecniche di integrazione, in quanto è proprio nell'interazione tra le Corti che hanno preso corpo i processi di integrazione sovranazionale, precisandosi poco a poco nella costante interazione tra ordinamenti.

Ebbene, in quest'ottica, si sono evidenziati a ritroso i "cammini comunitari" che hanno caratterizzato la progressiva evoluzione giurisprudenziale delle Corti costituzionali in entrambi gli Stati membri. Ciò ha condotto all'individuazione di alcune peculiarità significative concernenti le strategie seguite in ambedue i Paesi, in linea con i rispettivi assetti costituzionali e con il dato di differenziazione emergente sul piano normativo costituzionale.

Così, se da un lato, il Consiglio costituzionale francese ha sin da subito accettato l'integrazione normativa, escludendo la possibilità di sindacare la convenzionalità degli atti ed affidando ai soli giudici ordinari il compito di disapplicare la norma antinomica al diritto dell'Unione europea senza porre in essere una giurisprudenza esplicativa dei rapporti tra i livelli ordinamentali e le fonti, in Italia, invece, il lungo cammino comunitario si è presentato come una attenta lettura nazionale del diritto dell'Unione europea.

In questo contesto, l'analisi svolta ha altresì consentito di evidenziare come entrambi gli ordinamenti abbiano inteso predisporre una (almeno potenziale) limitazione alla *primauté* delle norme sovranazionali sul diritto interno (cap.II, § 2.1.4-2.1.7). Mentre, per quanto attiene il caso italiano, l'attenzione della giurisprudenza alla preservazione di un nucleo volto a salvaguardare un'identità costituzionale intesa quale insieme di principi supremi dell'ordinamento costituzionale, trascende il riconoscimento dei controlimiti alle norme comunitarie e si è innestata appieno nella questione concernente il problema dei limiti alla revisione costituzionale, il *Conseil constitutionnel*, solo in epoca relativamente recente, attraverso un importante *révirement* ha posto

l'attenzione al rispetto ed alla preservazione di un nucleo di principi inerenti l'identità costituzionale della Francia. Invero, queste soluzioni di indubbia continuità ed analogia, tuttavia, hanno mostrato in ambedue le esperienze una fragile consistenza ed una attuazione ed efficacia circoscritta al mero piano teorico (cfr. cap.II, § 2.1.7).

Tale approccio sarebbe poi altresì mutato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di riforma del 2009 e della cd. *europizzazione dei controlimiti*, che affida alle tecniche di bilanciamento l'individuazione delle soluzioni adeguate al caso concreto, senza determinare aprioristiche soluzioni per i conflitti interordinamentali.

Dall'accoglimento di una siffatta prospettiva che attribuisce alla predetta disposizione una *ratio* includente discende dunque che lo sviluppo del processo di integrazione europea debba fondarsi su una cooperazione tra i livelli nazionali e sovranazionali ed, in particolare, tra le giurisdizioni interne ed europee.

Osservando, in definitiva, il percorso comunitario che entrambi i Paesi hanno intrapreso attraverso la prospettiva che ha caratterizzato il presente lavoro, ossia nell'ottica dinamica intesa a valutare gli effetti prodotti dal confronto, cooperazione ed interazione tra le Corti, emerge un quadro sempre più approfondito di integrazione interordinamentale, in cui i rapporti conflittuali tra le Corti nazionali ed i giudici europei hanno mostrato di poter rappresentare un momento di crescita e sviluppo dell'integrazione sovranazionale.

Ecco dunque, che, anche in conformità con l'art. 6.1 del Trattato di Lisbona, rimane confermato come la prospettiva più completa per lo sviluppo del processo di integrazione debba passare per una necessaria coabitazione tra ordinamenti giuridici, tale da richiedere una reciproca attitudine cooperativa tra le Corti, la cui attività, da ultimo, per fini interpretativi e/o parametrici, non può certo sottrarsi al processo di influenza circolare di cui si è dato conto.

4.5 “CAOS CALMO” TRA LE CORTI E PRECISAZIONI CONCLUSIVE SUL RUOLO DELLE CORTI COSTITUZIONALI NELLA RETE GIUDIZIARIA EUROPEA.

Proprio questo dato, dunque, porta a mostrare con maggior nettezza la precisazione della costante interazione tra ordinamenti ed il conseguente approfondimento dei processi di integrazione sovranazionale. Da questo punto di

osservazione, l'analisi ha evidenziato l'incidenza dei processi di integrazione sul quadro nazionale, sotto il duplice profilo dell'arricchimento di quest'ultimo e del contributo cooperativo delle singole esperienze nazionali al processo medesimo.

Ciò ha condotto a porre l'accento sull'evoluzione del dialogo tra le Corti costituzionali e la Corte di giustizia, e al ruolo chiave che, in tale direzione, è affidato alle giurisdizioni costituzionali. In particolare, grazie al meccanismo del rinvio pregiudiziale e al suo uso che di recente si è fatto più intenso e qualificato, anche ad opera di giudici costituzionali tradizionalmente restii a farvi ricorso, le Corti costituzionali appaiono così sempre più chiaramente in dialogo con la Corte di Giustizia.

Come si è più volte evidenziato (cfr. Cap. II, § 2.2.7), proprio perché molteplici ed eterogenei sono gli interessi che richiedono tutela all'interno di un sistema costituzionale multilivello, è necessario che essi siano il risultato della partecipazione di tutti i soggetti facenti parte della rete giudiziaria europea, con il precipuo scopo di pervenire a soluzioni condivise sì da consentire l'approfondimento del processo di integrazione europea.

Ne sono testimonianza alcune sentenze recenti, che hanno dimostrato come un'interlocuzione sistematica tra la Corte di giustizia ed i giudici supremi nazionali possa consentire, anche senza traumi, l'operatività dell'intreccio ordinamentale che caratterizza la complessità di tale sistema (Cap. II, § 2.2.2-§ 2.2.6). In questo senso, si inserisce il caso *Melki-Abdeli*, il cui epilogo ha di fatto condotto, da un lato, il Consiglio costituzionale ad instaurare un rapporto di interazione e cooperazione con la Corte di giustizia, conferendo al meccanismo della *QPC* un significato "conciliante" e "rispettoso" sia dell'autonomia costituzionale, sia del rispetto della primazia del diritto dell'Unione europea; per altro verso, anche la Corte di giustizia si è pienamente confermata a quanto enunciato dal *Conseil constitutionnel*. Tale vicenda giuridica ha, dunque, sottolineato la volontaria e reciproca propensione collaborativa di tutte le autorità giudiziarie, grazie alla quale la Corte di giustizia ha manifestato significativi segnali di apertura: ambedue i livelli hanno dimostrato una capacità di collaborazione tale da consentire il rispetto dell'autonomia del legislatore costituzionale, unitamente alla garanzia della primazia del diritto dell'Unione europea.

In tale ottica, la vicenda *de qua* sembra innestarsi appieno nel contesto comunicativo multilivello in cui i processi dialogici sono alimentati da formule e presupposti che, grazie ad una interazione ed integrazione vicendevole, giungono ad armonizzare siffatto sistema articolato su più livelli.

Sempre in questa prospettiva, infine, ci si è riferiti alla definitiva scelta, posta recentemente in essere sia dalla Corte costituzionale italiana, che dal *Conseil constitutionnel*, di far ricorso al meccanismo del rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra i differenti livelli interordinamentali. In effetti, tale “collaborazione” ha consentito il procedere giuridico dell’integrazione, rappresentando l’esempio più paradigmatico dell’ineluttabile processo di convergenza che si realizza nelle e tra le giurisprudenze degli organi giudiziari nazionali ed europei (Cfr. § 2.2.4 - 2.2.6).

Nonostante le peculiarità delle condizioni processuali che contraddistinguono i singoli ordinamenti giuridici e le differenze di cui si è dato conto, la recente attivazione della procedura pregiudiziale da parte dei giudici costituzionali assume l’importanza di un punto di conferma significativo circa l’evoluzione del sistema costituzionale in tema di rapporti ed interazioni dialogiche, con importanti riverberi nell’ambito della tutela multilivello dei diritti, in primo luogo perché ambedue le Corti hanno mostrato di voler concorrere a garantire l’uniforme applicazione del diritto dell’Unione europea ed evitare il rischio di isolamento nel processo di integrazione europea sul piano interpretativo e valoriale.

In definitiva, attraverso gli esempi forniti si è tentato di evidenziare come le risposte da approntare in siffatta *rete* giudiziaria facente parte del contesto multilivello e composito, non possano essere affidate ad un unico giudice, bensì è necessario che tali risposte divengano il frutto della partecipazione di tutte le autorità giudiziarie, in una più generale prospettiva dialogica dei processi decisionali.

4.6. IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELLA COSTITUZIONE COMPOSITA DELL’UNIONE EUROPEA. CRITICITÀ E PROSPETTIVE NEL QUADRO DEL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO IN AZIONE.

Secondo un prospettiva generale e descrittiva (anche) il paradigma del Costituzionalismo Multilivello - c.d. *in action* - ha posto l’accento sulla necessità di

accrescere la legittimazione democratica dell'Unione europea (anche) attraverso il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali⁴⁵². Invero, nel processo di integrazione europea i Parlamenti nazionali hanno giocato un ruolo nettamente secondario rispetto ai rispettivi governi, testimoniato da una indubbia debolezza ed una limitata influenza delle singole Assemblee legislative nel processo decisionale euronazionale (Cap.III, § 3.1.2).

Proprio in quest'ottica, che considera centrale porre un nuovo accento sull'esigenza di rinforzare la legittimazione democratica sfruttando sino in fondo le risorse proprie della rappresentanza parlamentare nel Parlamento europeo come nei Parlamenti nazionali, si è dunque inteso proseguire l'indagine. Più precisamente, si è deciso di soffermare l'attenzione sullo sviluppo dei più recenti spazi di azione dei Parlamenti nazionali e sul loro rinnovato ruolo di partecipazione attiva al processo di integrazione europea.

Orbene, l'analisi ha condotto a stringere la lente focale sul meccanismo dell'*early warning system*, il quale avrebbe conferito alle singole Assemblee legislative nazionali il potere di intervenire direttamente nell'ambito del processo decisionale europeo, rafforzandone così la dimensione partecipativa e rappresentativa e sviluppando un dialogo strutturato in un senso sia verticale, sia orizzontale (Cap. III, § 3.1.4-3.1.6). Proprio dall'esigenza di porre un nuovo accento sulla necessità di un ulteriore rafforzamento della legittimazione democratica (*rectius*: della *disconnessione democratica*. Cfr Cap.III § 3.1.1) dell'Unione europea, in tale sede si è deciso di soffermare l'attenzione sullo sviluppo dei più recenti spazi di azione dei Parlamenti nazionali e sul loro rinnovato ruolo di partecipazione attiva al processo di integrazione europea. In altri termini, i Parlamenti nazionali possono agire non solo come un soggetto collettivo, ma anche a titolo individuale.

In questo senso, assegnando ai Parlamenti nazionali, organi di effettiva rappresentanza della sovranità popolare, un ruolo più significativo, secondo la prospettiva teorica accolta, può conferirsi un interessante punto di svolta al processo di costruzione europea, valorizzandone il significato politico e consentendo una più diretta

⁴⁵² In questo senso, cfr. I.PERNICE, "The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action", in *The Columbia Journal of European Law*, Vol.15, n.3, 2009.

rappresentazione di quelle identità costituzionali degli Stati membri che i Trattati espressamente riconoscono e tutelano.

In questa prospettiva, le anzidette novelle legislative sono state esaminate da un punto di vista nazionale, onde comprendere se e in che misura le scelte compiute dai due Paesi possano effettivamente indirizzarsi verso un potenziamento del processo di partecipazione parlamentare, nella sua funzione di elemento integrativo della struttura pluralistica e multilivello europea.

Ecco allora che per quel che riguarda l'effettiva partecipazione dei Parlamenti nazionali, benché i fenomeni in esame siano ancora per larga parte in evoluzione, dall'analisi effettuata nel Capitolo terzo è emerso come l'esercizio di siffatta funzione di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà possa costituire un utile strumento per alimentare il dibattito e la produzione di atti di indirizzo delle Camere, anche nei confronti delle Istituzioni europee (Cap.III, § 3.2.5).

Invero, l'analisi della prospettiva sovranazionale ha evidenziato come non si sia ancora proceduto all'attivazione di un cd. "cartellino arancione" e, almeno per il momento, siffatto sistema di "allarme precoce" è stato fin qui usato soprattutto come strumento individuale a disposizione dei singoli Parlamenti nazionali, anziché come strumento collettivo.

Di talché, in questo contesto in evoluzione, è necessario che si instaurino e consolidino prassi applicative e di cooperazione, inanzitutto, a livello nazionale. E' proprio muovendo da tale assunto che si è innestata l'analisi effettuata nella parte seconda del Capitolo terzo. Anche in tale prospettiva, l'ottica comparata è stata utile nell'evidenziare come lo sviluppo ed un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione europea richieda un adeguato contesto normativo in primo luogo all'interno dei singoli Stati membri.

In effetti, lo studio dell'esperienza francese ha consentito di verificare come i meccanismi euronazionali in oggetto abbiano ricevuto uno sviluppo attraverso fonti costituzionali e legislative (cfr. Cap. III, §3.2.3), assegnando al *Congrès*, ed in particolare al Senato, un ruolo particolarmente qualificato e rappresentativo.

Diversamente, il caso italiano ha mostrato un ancoraggio normativo più incerto con il conseguente ricorso a procedure che risultano essere ancora ad uno stadio

sperimentale. Eppure, in attesa che si compiano le necessarie modifiche alla disciplina vigente, anche in Italia, il significativo incremento delle attività delle due Camere rispetto ai temi ed ai progetti di atti dell'Unione di cui si è dato conto, conferma che anche il Parlamento italiano ha manifestato una forte tendenza a partecipare allo svolgimento di tali compiti di indirizzo e partecipazione (Cap.III, § 3.2.5).

In definitiva, da quanto evidenziato sembra possa emergere un nuovo spazio di azione per i Parlamenti nazionali che ne incentivi e rafforzi l'esercizio dei poteri sugli affari europei, ponendoli altresì in condizione di rappresentare l'articolazione delle posizioni politiche.

Alla luce di ciò, allora, sembra ragionevole sostenere una prospettiva di sviluppo dell'azione dei Parlamenti in tale direzione, che nella struttura composita euronazionale, tenda a rinforzarne la legittimazione democratica, contribuendo ad elevare il tasso di trasparenza nei processi decisionali e la loro funzione di controllo nei confronti dei Governi e delle Istituzioni.

Bibliografia

Opere a carattere monografico e manuali:

AA.VV., *Deux constitutions, la Ve République et la République italienne: Parallèles et commentaires*, Ecole française de Rome, 1988.

AA.VV., *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, éditions A.Pedone, 1960.

AA.VV., *L'Européanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003.

AA.VV., *Melanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*, Toulouse, Presses de l'Université de Sciences sociales, 2003.

AA.VV., *Chemins d'Europe. Melanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010.

AA.VV., *Dialogue des juges. Melanges en l'honneur du President Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2009.

AA.VV., *Diritti e Costituzione dell'Unione europea*, Bari, 2003.

AA.VV., *L'integration européenne au XXIe siècle. En hommage à Jacques Bourrinet*, Paris, La Documentation française, 2004.

AA.VV., *La Constitution face à l'Europe*, coll. Droit et démocratie, Paris, La documentation française, 2000.

AA.VV., *La Constitution, l'Europe et le droit: liber amicorum discipulorumque. (melanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013.

AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008.

AA.VV., *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.

ABRAHAM R., *Droit international, droit communautaire et droit français*, Hachette supérieure, Paris, 1989.

ADAMS M., FABBRINI F., LAROUCHE P. (Ed. by), *The Constitutionalization of European Budgetary constraints*, Oxford and Portland, Hart publishing, 2014.

ALTER K., *Establishing the supremacy of European Law. The making of an international rule of law in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

AUBY J-B (sous la direction), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, 2010.

AMATO G., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, Il Mulino, 2014.

AMIRANTE C., *Costituzionalismo e costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, Giappichelli, 2003.

AMODIO C., *Au nom de la loi. L'esperienza giuridica francese nel contesto europeo*, Torino, G.Giappichelli, 2012.

AVRIL P., GICQUEL J., *Le Conseil constitutionnel*, Monchreistein, 2011.

BASSANINI F., TIBERI G., *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010.

BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, Il Mulino, 2004.

BERLIN D. (sous la direction de), *Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*, Paris, Panthéon Assas Paris II, 2014.

BIAGI R., *La Costituzione francese tra continuità ed innovazione*, Torino, G.Giappichelli, 2008.

BILANCIA P., D'AMICO M., *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009.

BILANCIA P., PIZZETTI F.G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.

BILANCIA P., PIZZETTI F G., *Testi e progetti del sistema costituzionale Italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2013.

BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Vol.I*, Milano, UTET, 2006.

BIFULCO R., ROSELLI O., *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, G.Giappichelli, 2014.

BILANCIA P., PIZZETTI F-G., *Testi e progetti del sistema costituzionale Italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2013.

BLANC D., *Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspects du déficit démocratique*, Paris Budapest Torino, L'Harmattan, 2004.

BLANKE J., MANGIAMELI S., *Governing Europe under a Constitution*, Berlin-Heidenberg, Springer, 2006.

BONNET B., *Repenser les rapports entre ordres juridiques*, Lextenso, 2013.

BOULOUIS J., *Contentieux communautaire*, Paris, Dalloz, 3ème édition, 2012.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALLE J.-P., *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 13 ed. , 2014.

BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975.

BURGORGUE-LARSEN L. (sous la direction de), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Cahiers européens n°1, Paris, Pedone, 2011.

CALAMO SPECCHIA M. (a cura di), *La Costituzione francese*, Torino, G. Giappichelli, 2009.

CANNONE A., DECARO C., *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale ed europea.2001-2009*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.

CARCASSONNE G., GUILLAUME M., *La Constitution, introduite et commentée*, Seuil, Paris, 2014.

CARTABIA M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffré, 1995.

CARTABIA M., LUPO N., SIMONCINI A.(a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision making process*, Bologna, Il Mulino, 2013.

CARTABIA M., WEILER J.H.H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000.

CARTIER E. (sous la direction de), *La QPC, le process et ses juges: l'impact sur le process et l'architecture juridictionnelle*, Paris, Dalloz, 2013.

CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la theorie generale de l'Etat*, Sirey, 1920, tome I.

CASSESE S., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Milano, Einaudi, 2009.

CASTORINA E., *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, G.Giappichelli, Torino, 2007.

CAVINA M., DI GIOVINE A., GROSSO E. (a cura di), *La quinta repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, G. Giappichelli, 2010.

CERRI A., DONNARUMMA M.R., *Il costituzionalismo multilivello. Profili sostanziali e processuali. Le constitutionnalisme à plusieurs niveaux. Aspects de fond et de procédure*, Aracne, 2013.

CHALTIEL F., *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'Etat membre*, Paris, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 2000.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Ed. scientifica, Napoli, 2010.

CONSTANTINESCO, S.PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2004.

COSTANZO P., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009.

COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2008.

CRISAFULLI, L.PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.

CROSA E., *La Constitution italienne du 1948*, Paris, A.Colin, 1950.

D'IGNAZIO G. (a cura di) *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffré, 2011.

DE BERANGER T., *Constitutions nationales et construction communautaire: essai d'approche comparative sur certains aspects constitutionnels nationaux de l'intégration européenne*, Paris, LGDJ, 1995.

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013.

DE VERGOTTINI G., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, Il Mulino, 2010.

DECARO C., LUPO N. (a cura di), *Il dialogo tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Luiss University Press, Roma, 2009.

DEROSIER J.-P., *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne. Etude comparée: France, Allemagne et Italie*, LGDJ, Paris, 2015.

DRAETTA U., *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, ordinamento e struttura dell'Unione europea*, V ed., Milano, Giuffrè, 2009.

DUBOS O., *Les juridictions nationales, juge communautaire. Contribution à l'études des transformations de la finction juridictionnelle dans les Etats membres de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2001.

DUBOS O. (a cura di), *Les constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe: rapports presents lors du colloque tenu à Paris les 10 et 11 juin 1992*, Paris, la Documentation française, 1994.

DUVERGER M., *Les Constitutions de la France*, Paris, PUF, 2004.

FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L.(a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, G.Giappichelli, 2003.

FABBRINI S. (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma, Laterza, 2003.

FAVOREU L. *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 17 ed. 2014.

FAVOREU L., PHILIP L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007.

FERRARI G.F. (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Roma-Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006.

GAMBINO S. (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario. Principi e tradizioni costituzionali comuni. La formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Milano, Giuffrè, 2002.

GAMBINO S., D'IGNAZIO G.(a cura di), *La revisione costituzionale ed i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze Straniere*, Milano, 2007.

GAUTIER Y., ECKERT G., KOVAR R., RITLENG D. (sous la direction de), *Incidences du droit communautaire sur le droit public français*, PU de Strasbourg, 2007.

GENNART M., *Le Controle parlementaire du principe de subsidiarité. Droit belge, néerlandais e Luxemburgois*, Bruxelles, Larcier, 2013.

GUILLOD L., *La loi dans l'Union européenne. Contribution à la définition des actes législatifs dans un ordre juridique d'intégration*, Paris, LGDJ, 2010.

FAVOREU L., *La Constitution et son juge*, Ed. Economica, Paris, 2014.

- JACQUE J.P., *Droit institutionnelle de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2010.
- KARPENSCHIF M. NOURISSAT C. (sous la Direction de), *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, PUF, Thémis droit, 2010.
- LECOURT R., *L'Europe des Juges*, Bruxelles, Bruylant, 1976.
- LIPPOLIS V., LUPO N., SALERNO G., SCACCIA G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012.
- LUCHAIRE F., *Le Droit européen: son application en France*, Paris, Economica, 2006.
- LUCHAIRE F., CONAC G., PRETOT X., *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2009.
- MANGIAMELI S., *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008.
- MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento comunitario. L'esercizio delle competenze*, Milano, Giuffrè, 2006.
- MANZELLA A., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013.
- MANZELLA A., LUPO N.(a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, G.Giappichelli, 2014.
- MATHIEU B.(sous la dir. de) – 1958-2008. *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, Paris, 2008.
- MATHIEU B. *Constitution: rien ne bouge et tout change*, Paris, Lextenso, 2013.
- MATHIEU B., VERPEAUX M., MELIN-SOUCRAMANIEN F. (sous la direction de), *Constitution et construction européenne*, Paris, Dalloz, 2003.
- MAUS D, MASCLET J. (sous la dir. de), *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, Paris, La documentation française, 1993.
- MELIN-SOUCRAMANIEN F., PACTET P., *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, Paris, 2014.
- MEZZETTI L., *Manuale breve Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2015.
- MEZZETTI L.(eds. by), *International constitutional law*, Torino, G.Giappichelli, 2014.
- MEZZETTI L., MORRONE A.(a cura di), *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo: nei sessant'anni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti*

- dell'uomo e delle Libertà fondamentali (1950-2010), Torino, G.Giappichelli, 2011.
- MODUGNO F. (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Napoli, Jovene editore, 2008.
- MORVIDUCCI C., *Parlamento italiano e Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1979.
- NASCIMBENE B., PICOD F.(sous la direction de), *L'Italie et le droit de l'Union européenne. L'Italia ed il diritto dell'Unione europea*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- NUTTENS D., *Le Parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, Paris, LGDJ, 2001.
- ONDOUA A., *Étude des rapports entre le droit communautaire et la Constitution en France. L'ordre juridique constitutionnel comme guide au renforcement de l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan coll.Logiques juridiques, 2001.
- PAJNO S., *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, G.Giappichelli, Torino, 2001.
- PANUNZIO S.P. (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, Giuffrè editori, 2002.
- PANUNZIO S., SCISO E. (a cura di), *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002.
- PARDINI J-J., *Le juge constitutionnel et le "fait" en Italie et en France*, Economica, 2001.
- PERNICE I., TANCHEV E.(eds.by), *Ceci n'est pas une Constitution. Constituionalism without a Constitution*, Nomos, Baden-Baden, 2008.
- PERNICE I., *Fondements du droit constitutionnelles*, Paris, Ed. Pedone, 2004.
- PESCATORE P., *Le droit de l'intégration*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, 2005.
- RIDEAU J., *Les États membres de l'Union européenne : adaptations, mutations, résistances*, Paris, L.G.D.J., 1997.
- RIDOLA P., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, G.Giappichelli, 2010.
- ROUSSEAU D. BONNET J., *L'essentiel de la QPC, mode d'emploi*, Gualino, 2ème édition, 2012.

SCIARABBA V., *Tra fonti e Corti. Diritti e principi in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, Cedam, 2008.

SORRENTINO F., *Profili costituzionali dell'integrazione europea*, Torino, 1996.

STAIANO S. (a cura di) – *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006.

STIRN B., *Vers un droit public européen*, Paris, Montchrestien, Clefs, 2012

STIRN B., AGUILA Y., *Droit public français et européen*, Paris, Dalloz, 2014.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2010.

TROPER M., CHAGNOLLAUD D. (sous la direction de), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2013.

VECCHIO F., *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Torino, G.Giappichelli, 2012.

VON BOGDANDY A., *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Editoriale scientifica, 2011.

WEILER J. H. H., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003.

ZANON N. (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006.

ZILLER J., *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013.

ZILLER J., *Les nouveaux traités européens: Lisbonne et après?*, Paris, Montchrestien, Clefs, 2008.

Articoli e contributi scientifici:

ALBERTON G., "l'article 88-4 de la Constitution ou l'avenement d'un nouveau janus constitutionnel", in *RDP*, n.4, 1995.

ALLAND D., "Consécration d'un paradoxe: primauté du droit interne sur le droit international", in *RFDA*, n°6, 1998.

AZOULAI L., "Le rôle constitutionnel de la Cour de justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de la jurisprudence", in *RTDE*, 2008.

BARATTA R., *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2008.

BARBERA A., “Esiste una Costituzione europea?”, in *Quaderni costituzionali*, 2000.

BARTHÉLEMY J. et BORÉ L., “Le recours contre les décisions des juridictions du fond refusant de transmettre une QPC”, in *Constitutions*, n°1, 2012.

BESSELLINEK L., “A Composite European Constitution”, in Europa Law Publishing, Groningen, 2007.

BIFULCO R., “La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona”, in *Rivista di Diritto Pubblico comunitario*, 2009, n.1.

BILANCIA P., *The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009.

BLAIZOT-HAZARD C., “Les contradictions des articles 54 et 55 de la Constitution face à la hiérarchie des normes”, in *RDP*, n°5, 1992.

BONNET B., “Le Conseil d'État, la Constitution et la norme international”, in *RFDA* 2005, n.1.

BONNET B., “Le paradoxe apparent d'une question prioritaire de constitutionnalité instrument de l'avènement des rapports de systèmes”, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, Septembre-Octobre, n° 5.

BURGORGUE-LARSEN L., “Petit bréviaire imaginaire des relations harmonieuses entre la Constitution française et l'intégration européenne”, in *RDP*, 2002, n.1-2.

CANAPARO P., “La legge costituzionale n.1 del 2012: la riforma dell'art. 81, il pareggio di bilancio ed il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica” in *Federalismi* n.13/2012.

CARCASSONNE G., “Faut-il maintenir la jurisprudence issue de la décision n° 74-54 du 15 janvier 1975 ?”, in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 7 (1999).

CARETTI P., “Il processo di integrazione europea: aspetti costituzionali”, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Accademia nazionale dei Lincei, Milano, Giuffrè, 1994.

CARETTI P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in “www.osservatoriosullefonti.it”, 2010, n. 3.

CARTABIA M., “Europe and rights: taking dialogue seriously”, in *European Constitutional Law Review*, 2009.

CARTABIA M., ‘I parlamenti nazionali nell’architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?’, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali, Padova, Cedam, 2007.

CARTABIA M., “La revisione dell’art.11 della Costituzione: una giusta esigenza, un discutibile rimedio”, in *Dir.Pubbl. comp. ed europeo*, 2003.

CARTABIA M., CELOTTO A., “La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002.

CARTABIA M, VIOLINI L., “Le norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari: commento alla legge 4 febbraio 2005, n.11”, in *Le Regioni*, 2005.

CASSESE A., “Il contributo degli internazionalisti ai lavori del ministero per la Costituente”, in *Rivista di diritto internazionale*, n.1-2, 1977.

CASSESE S., “L’Unione europea come organizzazione pubblica composita”, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000.

CASSIA P., SAULNIER-CASSIA E., “La QPC peut-elle être “prioritaire”, in *Recueil Dalloz* 2010, n° 26.

CELOTTO A., GROPPI T., “Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti”, in *Rivista italiana diritto pubblico comparato*, 2004

CHALTIEL F., “La Constitution française et l’Union européenne. A propos de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999”, in *Revue du Marché Commun et de l’Union européenne*, n. 427.

CHALTIEL F., “Le droit constitutionnel enrichi par le droit européen”, in *LPA*, n°79, 19 avril 2007.

CHALTIEL F., “Le Traité budgétaire conforme à la Constitution..oui mais.. A propos de Cons.const., 9 aout 2012”, in *LPA*, 18-19 septembre 2012, n.187-188.

CHALTIEL F., “Les perspectives du principe de primauté du droit communautaire”, *LPA*, n°209, 20 octobre 2005.

COUTRON L. e GAHDOUN P. “Premier renvoi préjudiciel du Conseil constitutionnel à la Cour de justice de l’Union européenne: une innovation aux implications incertaines”, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’étranger*, n.5, 2013.

DEROSIER J.-P., “Hors-piste constitutionnel. Quand le Conseil constitutionnel décide de poser une question préjudicielle à la CJUE”, in *Percorsi costituzionali*, n.1, 2014.

DE VERGOTTINI G., “Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea”, in *www.forumcostituzionale.it*.

DONNARUMMA M.R., “Intégration européenne et sauvegarde de l'identité nationale dans la jurisprudence de la Cour de justice et des Cours constitutionnelles”, in *RFDC*, n°84, 2010.

DUTHEILLET DE LAMOTHE O., “Il Conseil constitutionnel ed il processo di integrazione comunitaria”, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., “La question prioritaire de constitutionnalité et le droit européen, la porte étroite”, in *RTDE*, 2010.

FABBRINI F., “Il Pareggio di bilancio nelle costituzioni europee”, in *Quad. cost.*, 2011.

FAVOREU L., “Droit constitutionnel et droit communautaire. Les rapports de deux ordres juridiques”, in *RMC*, 2000.

FAVOREU L., “Le controle de constitutionnalité du Traité de Maastricht et le développement du droit constitutionnel international”, in *RIDP*, n. 97, 1993.

FAVOREU L., “Quelques perspectives de l'intégration européenne après la décision du Conseil constitutionnel des 29-30 décembre 1976” in “*Revue de droit perspectif*”, 1977, n.3.

FAVOREU L., “Souveraineté et supraconstitutionnalité”, in *Pouvoirs*, n. 67, 1993.

FASONE C., “Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?”, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2010, n. 3.

FASONE C., “*Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare.*” in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011.

FROSINI T.E., “Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art.11, in *Dir. Pubbl. Comp. ed europeo*, 2003.

GAIA P., “Le Conseil constitutionnel peut-il encore résister à l'Europe?”, in *RFDC*, 2014/4, n. 100.

GENNART M., “Les Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: evolution our revolution?”, in *Cahiers de droit européen*, n.1-2, 2010.

GIROTTO D., “Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo politico in Italia e in Francia”, in *Quaderni costituzionali*, 2002.

GIUPPONI T.F., “Vincoli di bilancio, Stato costituzionale e integrazione europea: una

nuova occasione di dialogo tra Corti?”, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, Aracne, 2014.

GOHIN O., “Construction européenne et Constitution française: l’apport de Michel Debré”, in *RFDC*, n. 53, n.1, 2003.

KIIVER P., “The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building”, Kluwer, The Hague, 2006.

LABETOULLE D., “Des Semoules à Nicolo”, in *Europe*, Juillet, 2014.

LAGAILLE A., “Le role des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l’aune du Traité de Lisbonne”, in *RFDC*, 2011/3 n.87.

LEVADE A., “La prise en compte spécifique de l’Union européenne par les Constitutions nationales”, in *R.A.E-L.E.A*, 2001-2002.

LOUIS J.-V., “Un traité vite fait, bien fait? Le traite du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination, et la gouvernance au sein de l’Union économique et budgétaire”, in *RTDE*, 2012.

LUCHAIRE F., “L’Union européenne et la Constitution: la revision constitutionnelle” in *RDP*, n 4, 1992.

LUCHAIRE F., “Le Controle de la constitutionnalité des engagements internationaux et ses consequences relatives à la Communauté européenne”, in *RTDE*, 1979.

LUCIANI M., “Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

LUCIANI M., “La Constitution italienne et les obstacles à l’intégration européenne”, in *RFDC*, 1992.

LUPO N., “Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione composita dell’Unione europea: le diverse letture possibili”, in www.aic.it.

MAGNON X., “L’Union européenne vue du droit constitutionnel national. Principe et consequences d’une lecture nationale. Les Cours constitutionnelles allemande, espagnole, française et italienne”, in *Annuaire de droit européen*, Vol.II, 2004.

MAGNON X., “La révolution continue: le Conseil constitutionnel est une juridiction.. au sens de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne”, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 96. 2013.

MAGNON X., “Un traité international de mise en oeuvre du droit de l’Union européenne devant le Conseil constitutionnel: la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination

et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) peut ne pas exiger de révision constitutionnel préalable”, in *RFDC*, n.92, 2012.

MANZELLA A., “Principio democratico e integrazione europea”, in *Quaderni costituzionali*, 2006.

MANZELLA A., *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in Micossi S. e Tosato G. L. (a cura di), *L'Unione Europea nel XXI secolo: “Nel dubbio per l'Europa”*, Bologna, Il Mulino, 2008.

MATHIEU B., “La guerre des juges n'aura pas lieu. A propos de la décision n. 2010.605DC du Conseil constitutionnel”, in *Semaine juridique*, Edition générale, 2010.

MAURER A., “National Parliaments in the Architecture of Europe after Constitutional Treaty”, in Barrett G. (eds.), *National Parliaments and the European Union - the Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin, Clarus Press, 2008.

MAZEAUD P., “La révision de la Constitution”, in *RFDC*, n°77, 2009.

MENGOZZI P., “Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario”, in *Riv. dir. int.*, 1974.

MEYER-HEINE A., “La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne: quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union”, in *Droit et société*, 2012/1 n.80.

MILLET F.-X., “Le dialogue des juges à l'épreuve de la QPC”, in *RDP*, n.6, 2010.

MORRONE A., “Pareggio di bilancio e Stato costituzionale” in *Rivista AIC*, n.1, 2014.

MORVIDUCCI C., “Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)”, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, Giuffrè, 2013.

OBERDOFF H., “Les incidences de l'Union européenne”, in *Pouvoirs*, n.69, 1994.

OLIVA E., “Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles”, in *RFDA*, nov.dec. 2012.

OLIVETTI M., “Parlamenti nazionali nell'Unione europea”, in *Digesto discipline pubblicistiche*. Aggiornamento V, Utet, Torino, 2012.

ONIDA V., “Armonia tra diversi e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario”, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2002.

- QUOC DINH N., “La Constitution de 1958 et le droit international”, in *RDP*, 1959.
- PEREZ SOLA N., “Riforme costituzionali e integrazione comunitaria: analisi comparata”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II sem., 1999.
- PERNICE I., “Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revisited?” in *CMLR*, 1999.
- PERNICE I., “Multilevel constitutionalism in the European Union”, in *European Law review*, 2002.
- PERNICE I., “The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action”, in *The Columbia Journal of European Law*, vol. 15, n. 3, 2009.
- PFERSMANN O., “Le renvoi préjudiciel sur exception d'inconstitutionnalité : la nouvelle procédure de contrôle concret *a posteriori* ”, in *LPA*, n°254, 2008.
- PINELLI C., *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, Relazione al Convegno della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma “La Sapienza” del 23 maggio 2008 su «Le istituzioni europee nel Trattato di Lisbona», in *Rassegna parlamentare*, 2008.
- POLLICINO O., “Tanto rumore per (quasi) nulla? Sulla decisione Arcelor del Conseil d'Etat in tema di rapporti tra ordinamento interno e diritto comunitario”, in, *Diritto dell'Unione europea*, 2007.
- RIDEAU J., “Constitution et droit international dans les États membres des Communautés européennes. Réflexions générales et situation française” in *RFDC*, n°2, 1990.
- RIDEAU J., “La recherche de l'adéquation de la Constitution française aux exigences de l'Union européenne”, *RAE*, 1992.
- RIDEAU J., *National Parliaments and the European Parliament. Cooperation and Conflict*, in Smith E. (eds.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London-The Hague-Boston, Kluwer Law International, 1996.
- ROMBOLI R., “Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo”, in *Rivista AIC*, n.3 2014.
- ROSSETTO J., “L'Union européenne face à l'identité constitutionnelle de la France”, in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, *Constitution et pouvoirs*, Montchrestien, 2008.
- ROUSSEAU D., “Vive la Qpc. La Quoi?”, in *Gazette du Palais*, 26 janvier 2010, n. 26.

RUGGERI A., “Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive”, in *www.rivistaaic.it*.

RUIZ FABRI H. et GREWE C., “La constitutionnalisation à l'épreuve du droit international et du droit européen”, in *Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron, Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Pedone, 2004.

SARMIENTO D., “La question prioritaire de constitutionnalité et le droit européen”, in *RTDE*, n.3, 2010.

SENAC C.E. “Le Conseil constitutionnel pose une question préjudicielle à la Cour de Luxembourg”, in *Revue general du droit*, 2013.

SYMON D., “Conventionnalité et constitutionnalité”, in *Pouvoirs*, n.137, 2011.

SYMON D., RIGAUX A., “Drole de drame: la Cour de cassation et la question prioritaire de constitutionnalité”, in *Europe*, n. 5.

SORRENTINO F., *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, relazione al Convegno per i 50 anni della Corte costituzionale «Giurisprudenza costituzionale ed evoluzione dell'ordinamento italiano», Roma, Accademia dei Lincei, 24 maggio 2006.

SORRENTINO F., “La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea”, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 aprile 1993.

TEBOUL G., “Ordre juridique international et ordre juridique interne. Quelques réflexions sur la jurisprudence du juge administratif”, in *RDP*, 1999.

TIZZANO A., “l'integrazione europea della Costituente alla Commissione bicamerale”, *Diritto Unione europea*, 1997, n.4, p.1997.

TIZZANO A., “La Corte costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo”, in *Foro Ital.* 1984.

TIZZANO A., “Quelques observations sur le développement des competences communautaires”, in *Pouvoirs*, n. 48, 1981.

TONEL X.M., “La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européenne”, in *Droit et société* 80/2012.

TUSSEAU G., “La fin d'une exception française?”, in *Pouvoirs*, 137, 2011.

VILLANI U., “I “controlimiti” nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano”, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008.

WACHSMANN P., “L’article 55 de la Constitution de 1958 et les conventions internationales relatives aux droits de l’Homme” in *RDP*, 1998, n.4.

WEILER J. H. H., “L’Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità”, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 5 e ss.;