

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

SILVIO GAMBINO

**ALCUNE OSSERVAZIONI SUI DIRITTI FONDAMENTALI
EUROPEI E SUL “*MULTILEVEL CONSTITUTIONALISM*”**

17 LUGLIO 2019



Silvio Gambino

Alcune osservazioni sui diritti fondamentali europei e sul “*multilevel constitutionalism*”

Con i “nuovi” trattati eurounitari (TUE e TFUE, sottoscritti a Lisbona il 13 dicembre 2007), come è diffusamente sottolineato, nel processo di integrazione europea si è pervenuti al pieno riconoscimento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione (d’ora in poi CDFUE) del medesimo valore giuridico dei trattati europei, in tal modo riconoscendosi pienamente la tutela eurounitaria dei diritti, delle libertà e dei principi in essa sanciti, la cui garanzia può ora fondarsi su basi ben più congrue rispetto a quanto non consentisse la (incerta) nozione giurisprudenziale delle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell’Unione»¹. Una positivizzazione normativa – quest’ultima – che si aggiunge ad una (ormai risalente e) stabile giurisprudenza comunitaria per la quale, già a partire dalla sentenza *Van Gend & Loos* (Causa 26-62)², i diritti soggettivi dei cittadini degli Stati membri dell’UE sussistono – e come tali sono tutelabili innanzi al giudice nazionale e a quello comunitario – «non soltanto nei casi in cui il Trattato espressamente li menzioni, ma anche *come contropartita di precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle Istituzioni comunitarie*».

Dopo i ripensamenti prodotti dagli esiti referendari negativi sulla bozza di “Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa”, la CDFUE si pone ora come un vero e proprio *Bill of rights* del diritto dell’Unione destinato a (far) ripensare e rafforzare lo stesso sviluppo futuro del processo di integrazione europeo. Tale percorso, tuttavia, nella fase attuale risulta condizionato in modo significativo per l’impatto fortemente negativo prodotto dalla crisi economica e fiscale degli Stati europei nonché per le presenti incertezze politiche nello sviluppare un compiuto progetto istituzionale per l’Europa (inclusivo di una *governance* istituzionale idonea a superare i limiti presenti della natura intergovernativa dell’indirizzo politico delle istituzioni europee)³.

Con i nuovi trattati e al loro interno con le previsioni sulla CDFUE, pertanto, si determina una positiva discontinuità nel processo di integrazione europea, avviandosi un processo costituente materiale che (nel tempo che si renderà politicamente necessario) potrà (forse) concludersi – se non

¹ Nell’ampia bibliografia, cfr. almeno G. ZAGREBELSKY, *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2005; S. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli, 2005; M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna, 2007; ID. (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2011; V. ONIDA, *I diritti fondamentali nel Trattato di Lisbona* e T. GROPPI, *I diritti fondamentali in Europa e la giurisprudenza “multilivello”*, (ambidue) in E. PACIOTTI (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa*, Viella, Roma, 2011; C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?*, in www.gruppodipisa.it; S. GAMBINO, *Diritti fondamentali e Unione europea. Una prospettiva costituzionale-comparatistica*, Giuffrè, Milano, 2009.

² Sent. 5 febbraio 1963, causa C-26/62, in *Racc.*, 1963, 3.

³ Oltre alla bibliografia richiamata *infra* nella nota 11, sul punto, cfr. almeno L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell’Unione europea. Un’analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Giappichelli, Torino, 2013; M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione fra Corti in Europa nella tutela dei diritti dell’uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; E. Malfatti, (con la collaborazione di T. GIOVANNETTI-N. PIGNATELLI), *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Giappichelli, Torino, 2013; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell’analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell’Unione europea*, in A. LUCARELLI-A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009; N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006; T. GIOVANNETTI, *L’Europa dei diritti. La funzione giurisdizionale nell’integrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 2009; V. SCJARABBA, *Tra fonti e Corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Cedam, Padova, 2008; G. MARTINICO, *L’integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di Giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Jovene, Napoli, 2009; O. POLLICINO-V. SCJARABBA, *La Corte di Giustizia dell’Unione europea e la Corte europea dei diritti dell’uomo quali Corti costituzionali*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, T. II, Cedam, Padova, 2011; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2012.

proprio surrogando (le necessarie esigenze imposte da) un formale processo costituente europeo – con l’affermazione di un (meno incompiuto) costituzionalismo europeo, quando (e se) i popoli europei si determineranno in tal senso e se le istituzioni rappresentative e di governo europee adotteranno i necessari impulsi al suo sviluppo⁴.

Tale processo si fonda anche sugli effetti (legittimanti il processo di integrazione) prodotti – unitamente al riconoscimento della cittadinanza europea ai cittadini degli Stati membri dell’Unione – dall’applicazione dei diritti fondamentali accolti nella CDFUE, e identificati mediante una loro aggregazione intorno a sei valori fondamentali (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia), in corrispondenza – se non proprio ai cataloghi (ben più evoluti, in ragione delle situazioni giuridiche ivi previste, a loro volta garantite dalla peculiare forza di resistenza alle stesse leggi di revisione costituzionali e nelle forme di garanzia assicurate dalla giurisdizione costituzionale) – dei diritti fondamentali garantiti nelle Costituzioni nazionali, alle “tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell’UE”⁵. Il prof. Pizzorusso ne aveva magistralmente parlato in termini di «patrimonio costituzionale europeo»⁶, mentre altri studiosi nei termini di un diritto costituzionale comune europeo (*statu nascenti*).

Naturalmente una simile valutazione appare fortemente ottimistica nella misura in cui le politiche economiche (indiscutibilmente liberistiche) fin qui seguite nella *governance* europea per contrastare la crisi economica e finanziaria (osservabile almeno a partire dal 2008) saranno positivamente superate da un nuovo indirizzo politico determinato dall’apporto delle forze politiche espresse nelle più recenti elezioni (invero in misura ben più contenuta rispetto a talune previsioni allarmanti in materia) ma anche in ragione dell’affermazione di un diffuso sentimento di “euroscetticismo”, verso la fine degli anni ’80, che aveva già consentito a sensibile dottrina di parlare di «frigidità sociale» delle istituzioni comunitarie.

Quanto ai contenuti di tale incorporazione nei “nuovi” trattati, all’art. 6, si prevede che l’Unione europea riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella CDFUE. Gli stessi sono interpretati in conformità alle clausole orizzontali accolte nelle disposizioni generali del titolo VII della stessa e tenendo in conto le Spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l’interpretazione della Carta.

Per rispondere ad una preoccupazione ricorrente degli Stati membri, sia l’art. 6.1 TUE seconda frase), sia l’art. 51.2 CDFUE sanciscono che la stessa non estende l’ambito di applicazione del diritto dell’Unione al di là delle competenze dell’Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l’Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati. Si ribadisce, in tal modo, che, in assenza di una espressa competenza dell’Unione in materia di diritti, di libertà e di principi (al di là di quanto previsto nell’art. 52.2 CDFUE ed oltre a tutte le specifiche situazioni giuridiche garantite nella loro natura di «*contropartita dei precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle Istituzioni comunitarie*» – sentenza *van Gend & Loos* nel 1962 –, il relativo ambito di applicazione rimane quello stabilito nel suo art. 51 e nelle puntuali disposizioni di disciplina di diritti previsti nell’ambito dei trattati, che si esercitano alle condizioni e con i limiti dagli stessi definiti ai sensi dell’art. 52.2 della stessa⁷, e il livello di protezione quello accolto

⁴ Sul punto cfr. anche S. GAMBINO, *La (reciente) evolución del ordenamiento comunitario como proceso materialiter constituyente: un análisis tras las categorías clásicas del derecho público europeo y de la experiencia concreta*, in AA.VV., *Reforma de la Constitución y control de constitucionalidad*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2006, 261 ss.

⁵ Nell’ampia bibliografia, cfr. anche i nostri *Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali e trattati comunitari*, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2006; *Derechos sociales, Carta de derechos fundamentales e integración europea*, in *Rev. der. const. eur.*, 9/2008; *Multilevel Constitutionalism e diritti fondamentali*, in *DPCE*, III-2008.

⁶ A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002.

⁷ Con particolare riguardo all’attuazione delle finalità del mercato comune europeo, in particolare, si ricordano le libertà fondamentali alla base del diritto CEE e ora dell’UE: l’art. 49 sulla libertà di stabilimento, l’art. 45 sulla libera di circolazione dei lavoratori, l’art. 56 sulla libera circolazione dei servizi.

secondo lo *standard* più elevato garantito (comunque «nel rispettivo ambito di applicazione») dalle disposizioni dell'art. 53 CDFUE, che a loro volta s'ispirano all'art. 53 CEDU fino a riprenderne in modo pressoché integrale il testo.

Nel sanzionare «il carattere sussidiario del livello di protezione assicurato dalla stessa rispetto al livello, eventualmente più elevato, garantito dal diritto nazionale o comunque da altro diritto applicabile negli Stati contraenti ... (che) avrebbe aperto una breccia al principio del primato del diritto dell'Unione, poiché almeno il livello di protezione più elevato assicurato dalle costituzioni nazionali dovrebbe essere sempre salvaguardato»⁸, l'art. 53 CDFUE ha fatto sollevare importanti (e convincenti) interrogativi sulla portata del primato generalizzato del diritto dell'Unione sul diritto (e i diritti) nazionale/i e le relative garanzie costituzionali. È appunto la questione posta (in particolare, ma non solo) dalla sentenza *Melloni*, per come si osserverà anche in seguito.

Cosicché, nell'ottica di un *multilevel constitutionalism* (disciplinato e garantito nell'art. 53 CDFUE), nulla sembrerebbe innovato circa il primato e l'inviolabilità-inderogabilità delle garanzie accordate ai diritti fondamentali previsti nella Carta costituzionale, se e nella misura in cui tali garanzie costituiscono lo *standard* più elevato *pro individuo* fra le (molteplici e variegate) previsioni di protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciute, nel rispettivo ambito di applicazione, dall'insieme delle Carte (e delle relative Corti), che costituiscono parametro giustiziabile delle relative garanzie.

La più recente giurisprudenza della CGUE, tuttavia, sembrerebbe voler proporre letture più articolate, ma anche maggiormente problematiche, con riguardo sia agli ambiti di applicazione dell'art. 51 CDFUE sia e soprattutto con riguardo all'interpretazione dei livelli di protezione più elevati alla luce dell'art. 53 Carta.

Quanto all'estensione dell'ambito materiale dei diritti fondamentali, pur nella (sottolineata esigenza di) salvaguardia della immutabilità delle competenze dell'Unione definite nei trattati, i “nuovi” Trattati (all'art. 6.2-3 TUE), inoltre, statuiscono l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), sancendo, al contempo, che i diritti fondamentali garantiti dalla stessa e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto primario dell'Unione in quanto principi generali (che sono da rispettarsi e da promuoversi, nello spirito dell'art. 51.1 CDFUE)⁹.

Unitamente al patrimonio costituzionale europeo ricostruito in via prevalentemente giurisprudenziale nel primo ventennio di vita delle istituzioni comunitarie (a partire dalla nota triade di sentenze, la *Stauder*, la *Internationale* e la *Nold*) e in seguito anche attraverso atti normativi del Parlamento europeo, tali previsioni concorrono a definire un *acquis communautaire* al cui consolidamento l'Unione assegna (art. 67 TFUE) la finalità di garantire «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri».

In tal modo, l'Unione – nel confermare «il proprio attaccamento ai principi di libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto» (come si afferma solennemente nel Preambolo ai “nuovi” trattati) – esprime la determinazione a segnare “una nuova tappa” nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee, nel quadro del *pieno rispetto da parte dell'Unione dell'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e della loro identità nazionale per come insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale* (art. 4 TUE)¹⁰.

⁸ N.L., UE - Le sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-396/11, *Radu* e C-399/11, *Melloni*, in [Osservatorio sulle fonti](#)

⁹ Per un'analisi dello stato di attuazione della Carta di Nizza/Strasburgo, oltre agli approcci della dottrina, cfr. anche la *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni* COM(2014) 224.

¹⁰ Significativamente rilevanti sul punto sono le argomentazioni dell'ampia “sentenza Lisbona” del Tribunale Costituzionale Federale tedesco (del 30 giugno 2009), su cui cfr. almeno AA.VV., *La sentenza del*

Quanto all'ambito di applicazione, l'art. 51 CDFUE stabilisce (testualmente) che le relative disposizioni «si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri *esclusivamente* nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati».

Chiamata a pronunciarsi in un giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 1423 del 1956 e dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965 (nella parte in cui «non consent(e) che, a richiesta di parte, il procedimento in materia di misure di prevenzione si svolga in udienza pubblica») – con riguardo specifico alla questione della vigenza dei diritti previsti dalla CEDU che trovino un “corrispondente” all'interno della CDFUE (quale, nella fattispecie, il diritto alla pubblicità delle udienze, previsto dall'art. 47 CDFUE in termini identici a quelli dell'art. 6.1 CEDU – la Corte costituzionale italiana (sent. n. 80/2011, *cons. in dir.* 5.5) ha modo di ribadire il suo indirizzo in materia, secondo cui, con ogni evidenza, deve escludersi «che la Carta (di Nizza/Strasburgo) costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione europea, come, del resto, ha reiteratamente affermato la Corte di giustizia, sia prima (ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08, *Mariano*) che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, *McB*; ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10, *Krasimir e altri*). Presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è, dunque, che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni adottate da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione – e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto».

È stabilito, inoltre, che tali disposizioni, quando sanciscono “principi”, possono essere attuate da atti legislativi ed esecutivi dell'Unione e degli Stati membri in sede di attuazione dell'ordinamento dell'Unione. Davanti a un giudice esse possono essere invocate come (meri) parametri ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di tali atti.

La differenziata natura delle disposizioni contenenti “principi” e “diritti” è stata (ed è tuttora) ampiamente dibattuta in dottrina, paventandosi talora (prima ma anche in seguito ai “nuovi” trattati) – con peculiare riferimento (*a*) alla giustiziabilità dei diritti sociali, (*b*) ai parametri finanziari posti a garanzia della stabilità economica e, infine (*c*), all'assenza di una “politica dei diritti” espressamente positivizzata nei trattati – un rischio di “scopertura” dell'Unione nei confronti di una delle famiglie di diritti che, unitamente ai diritti di partecipazione politica, costituiscono una delle tradizioni costituzionali più avanzate del costituzionalismo contemporaneo, un “patrimonio costituzionale” condiviso (con forme più o meno intense) dagli attuali Stati membri dell'Unione.

Se già in presenza di una CDFUE solo politicamente proclamata, ma senza formale vigenza giuridica (fino ai nuovi trattati), pertanto, la Corte di Giustizia dell'Unione ha saputo appoggiarsi ad un “blocco di comunitarietà”, che aveva già in precedenza elaborato per assicurare tutela

Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione Europea, in [ASTRID](#); M. LUCIANI, *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell'integrazione europea*, [ibid.](#); G. GUARINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009. Sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, [ibid.](#); L.S. ROSSI, *Integrazione europea al capolinea?*, in [Affari Internazionali](#); V. BALDINI, *Il rispetto dell'identità costituzionale quale contrappeso al processo d'integrazione europea. (La 'sentenza Lisbona' del Bundesverfassungsgericht ed i limiti ad uno sviluppo secundum Constitutionem dell'ordinamento sopranazionale*, in [Rivista AIC](#), n. 00/2010; A. CANTARO, *Democrazia e identità costituzionale nel Lissabon Urteil. L'integrazione protetta*, in *Teor. dir. st.*, 2010; B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona tra riserva di competenze statali e “controlimiti europeizzati”*, in [www.forumcostituzionale.it](#); M. RAVERAIRA, *L'ordinamento dell'Unione europea, le identità costituzionali nazionali e i diritti fondamentali. Quale tutela dei diritti sociali dopo il Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. sic. Soc.*, 2/2011; M.-C. PONTTHOREAU, *Identité constitutionnelle et clause européenne d'identité nationale. L'Europa à l'épreuve des identités constitutionnelles nationales*, in *DPCE*, IV-2007; S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionali e primauté euro-unitaria*, in *Quad. cost.*, 2/2013.

giurisdizionale alle pretese giuridiche soggettive sottoposte alla sua giurisdizione (soprattutto in tema di libertà economiche e di circolazione dei beni, dei capitali e delle persone, in breve, a sostegno del mercato comune europeo), può ora (ragionevolmente) ipotizzarsi che l'incorporazione della Carta nei trattati potrà produrre una giurisprudenza fortemente ed ulteriormente espansiva nella protezione dei diritti fondamentali europei, non limitata alle classiche libertà economiche ma aperta anche a quelle sociali e (probabilmente anche) a quelle di partecipazione politica, come, nel fondo, il Giudice del Lussemburgo ha già iniziato a fare nel caso *Schmidberger*, con riguardo specifico al bilanciamento fra la libertà di espressione e di riunione e libertà di circolazione dei beni).

L'apertura di nuovi spazi per il Giudice dell'Unione, consentiti da parametri positivizzati nella stessa materia dei diritti fondamentali, impone (come già da tempo sta avvenendo) un'approfondita riflessione dottrina, nella dottrina italiana ed in quella europea più in generale, sulle prospettive ma anche sui rischi impliciti nel "dialogo fra le Corti", con specifico riguardo – oltre che delle opportunità consentite da un sistema costituzionale "a più livelli" – alle tematiche della effettività della protezione dei diritti fondamentali secondo un criterio ermeneutico idoneamente atto a non eludere i contenuti di garanzia più elevati *pro persona*, almeno di non farlo secondo un criterio interpretativo che non resti ancorato/condizionato, di volta in volta, alla fattispecie fattuale oggetto della specifica questione pregiudiziale sollevata dal giudice nazionale ma si estenda fino a conseguire le garanzie più elevate previste nelle (stesse) Costituzioni nazionali¹¹.

In tale quadro, infatti, appare pressoché inevitabile assistere a una competizione/concorrenza con il livello delle garanzie accordate a livello nazionale sulla base delle relative disposizioni costituzionali in tema di principi fondamentali e di diritti, e sulla base delle stesse interpretazioni evolutive assicurate dalle Corti costituzionali nazionali (nell'ordinamento italiano particolarmente evidente almeno fino al mutamento giurisprudenziale segnato dalla sentenza n. 356 del 1996, con riguardo al vincolo della interpretazione conforme a Costituzione richiesto al giudice ordinario dal Giudice delle leggi).

Così richiamati i termini positivi del nuovo diritto dell'Unione con riguardo alla materia dei diritti fondamentali, ci si chiede (nuovamente) se possano ritenersi superate quelle preoccupazioni argomentate da alcune Corti costituzionali europee e da una parte della stessa dottrina e che potrebbero riassumersi nell'interrogativo sulla persistente vigenza (o meno) delle risalenti categorie dogmatiche alla base dei processi di legittimazione costituzionale e con esse sul riconoscimento di una primazia del diritto dell'Unione che non si estenda formalmente (fino) all'ambito materiale di protezione dei principi e dei diritti fondamentali accolti delle Costituzioni contemporanee.

Con riguardo a tale interrogativo, tuttavia, sarebbe indubbiamente eccessivo (anche solo) ipotizzare che la disciplina eurounitaria dei diritti fondamentali (e con essa il centrale apporto della giurisprudenza della CGUE al loro riconoscimento e alla loro protezione prima ancora che gli stessi venissero positivizzati nei nuovi trattati mediante il riconoscimento agli stessi della medesima forza giuridica accordata ai trattati) sia posta in polemica ovvero perfino come superamento della disciplina costituzionale nazionale. Sotto tale profilo si può piuttosto convenire con quell'autorevole

¹¹ Nell'ampia bibliografia, sul punto cfr. almeno A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI-A. RUGGERI-A. SAIITA-G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Giuffrè, Milano, 2003; M. CARTABIA-B. DE WITTE-P. PÉREZ TREMPES (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010; A. SCHILLACI, *Cooperazione tra ordinamenti e parametro di giudizio. Modelli teorici ed esperienze costituzionali*, La Sapienza, Roma, 2011; O. POLLICINO, *Allargamento ad est dello spazio giuridico europeo e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Giuffrè, Milano, 2010; E. FALLETTI-V. PICCONE (a cura di), *L'integrazione attraverso i diritti. L'Europa dopo Lisbona*, Aracne, Roma, 2010; G. CAMPANELLI-F. DAL CANTO-E. MALFATTI-S. PANIZZA-P. PASSAGLIA-A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti. Scritti degli allievi di Roberto Romboli*, Giappichelli, Torino, 2010; F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'uropeizzazione dei controlimiti*, Giappichelli, Torino, 2012.

lettura che invita a leggere il «sistema costituzionale a più livelli» (appunto) come un «sistema di sistemi», dal quale il sistema dei diritti e delle libertà non potrà che trarne positivi vantaggi nella misura in cui il soggetto può scegliere le Carte e le Corti che potranno assicurare la protezione più elevata per la soddisfazione del suo bisogno giuridicamente fondato¹².

Tuttavia, pur convenendosi sulla ragionevolezza dell'impianto complessivo di un simile approccio teorico, rimane pur sempre l'interrogativo – che lo stesso A. si ripropone in modo reiterato – sulla diversità (non tanto e non solo delle diverse legittimazioni che ne sono alla base, che pure è un problema posto e forse non ancora risolto) di modelli culturali e valoriali alla base del costituzionalismo di ogni singolo Paese membro dell'UE (e in particolare dell'Italia per quanto ora ci interessa sottolineare) e alla base del processo di integrazione europea (che nasce e si afferma con la finalità di perseguire l'obiettivo di rendere compatibile la formazione di un mercato comune europeo con il rispetto delle sovranità nazionali e delle loro identità politiche e costituzionali).

Rispetto a tali rilievi, come è noto, uno spazio tuttora meritevole di riflessione è occupato da quell'orientamento di alcune Corti costituzionali noto come “dottrina dei controlimi”, a sottolineare quell'autorevole lettura del Giudice delle leggi, rispettivamente italiano e tedesco, nella quale si nega (nella giurisprudenza costituzionale tedesca almeno fino alla sentenza *Solange II*¹³, e in quella italiana in forma reiterata, fino alla più recente giurisprudenza che ha visto la Corte costituzionale determinarsi nel senso del ricorso al rinvio pregiudiziale) ogni presunta primazia al diritto dell'Unione nella materia dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalle Costituzioni nazionali, costituendo tali materie il “nucleo duro” del costituzionalismo nazionale, una vera e propria “clausola di eternità” che solo i popoli possono rimuovere con l'esercizio del potere costituente¹⁴.

¹² Nella vasta letteratura in materia, cfr. in particolare le analisi di A. RUGGERI, (fra cui, almeno) *L'interpretazione conforme e la ricerca del 'sistema dei sistemi' come problema*, in www.rivistaaic.it, 2/2014, ma in tema dello stesso Autore, cfr. anche, almeno, *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e 'controlimiti mobili', a garanzia dei diritti fondamentali*, in [Rivista AIC](#), 1/2011; *Prospettiva prescrittiva e prospettiva descrittiva nello studio dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte EDU (oscillazioni e aporie di una costruzione giurisprudenziale e modi del suo possibile rifacimento, al servizio dei diritti fondamentali)*, in [Rivista AIC](#), 3/2012; *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#); *Salvaguardia dei diritti fondamentali ed equilibri istituzionali in un ordinamento "intercostituzionale"*, in [Rivista AIC](#), 4/2013; *"Dialogo" tra le Corti e tecniche decisorie, a tutela dei diritti fondamentali*, in [Diritti Comparati](#).

¹³ BVerfGE 73, 339, *Solange II*, del 22 ottobre 1986: «Se si considera il livello ormai raggiunto dalla giurisprudenza della CGCE non ci si può più attendere sulla considerazione secondo cui, in materia di rapporti normativi fra diritto comunitario e Costituzioni degli stati membri, possa prodursi un abbassamento dello *standard* dei diritti fondamentali nel diritto comunitario ad un livello tale per cui non possa più parlarsi di una protezione giuridica appropriata dei diritti fondamentali nel senso della Legge fondamentale. Da una parte, la CGCE non è tenuta a porre i principi generali del diritto comunitario al livello più basso, del minor comune denominatore rispetto alle Costituzioni degli stati membri ... Occorre piuttosto attendersi che la CGCE si orienti verso uno sviluppo ottimale del principio dei diritti fondamentali nel diritto comunitario. Dall'altra, l'assunzione del parametro normativo costituito dalla CEDU, ivi compresa la giurisprudenza ormai estesissima della Corte europea dei diritti dell'uomo, assicura uno *standard* minimo del contenuto della protezione dei diritti fondamentali, che soddisfa in via di principio alle esigenze costituzionali della LF (385-386) ... Considerata tale evoluzione si deve osservare quanto segue: *fintanto che* le Comunità europee, e soprattutto la giurisprudenza della CGCE, garantiranno in via generale una protezione efficace dei diritti fondamentali contro il potere sovrano delle Comunità, *secondo modalità che possano essere considerate come sostanzialmente eguali alla protezione dei diritti fondamentali assunta come inderogabili dalla LF*, e *fintanto che le stesse garantiranno ... il contenuto sostanziale dei diritti fondamentali*, la Corte costituzionale federale non eserciterà il proprio sindacato sull'applicabilità del diritto comunitario derivato invocato come fondamento del comportamento di tribunali e di autorità tedesche nell'ambito della sovranità della RFT e, di conseguenza, essa non controllerà più tale diritto derivato con riferimento ai diritti fondamentali della LF ... (387)” (*corsivi nostri*).

¹⁴ Nell'ampia bibliografia sul punto cfr. A. CELOTTO-T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pub. comp.*, 2004; A. CELOTTO, *Primauté e controlimiti nel Trattato di Lisbona*, in *Scritti sul processo costituente europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; S. GAMBINO, *La Carta e le Corti costituzionali. 'Controlimiti' e 'protezione equivalente'*, in *Pol. dir.*, 3/2006.