

NOTE E COMMENTI

TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'AMBITO COMUNITARIO E GARANZIE COSTITUZIONALI SECONDO LE CORTI COSTITUZIONALI ITALIANA E TEDESCA

1. Il problema di assicurare una soddisfacente tutela ai diritti individuali nell'ambito comunitario ha acquistato sempre maggiore rilevanza negli ultimi anni e si propone ormai come un nodo centrale nel processo di integrazione comunitaria.

Questo problema, che si pone specificamente nella esperienza giuridica comunitaria, appare rilevante anche nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri. In questi ordinamenti occorre determinare se le garanzie sostanziali e procedurali assicurate dalle rispettive Costituzioni si applichino anche alle norme comunitarie ed alle norme interne emanate al fine di dare esecuzione ad obblighi comunitari. La realizzazione di una efficace tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito comunitario è infatti una delle condizioni richieste implicitamente in alcuni Stati membri per la rinuncia alla applicazione delle garanzie costituzionali. La rilevanza di questo problema è accentuata nella prospettiva di una ulteriore evoluzione della integrazione comunitaria e di un allargamento delle competenze normative della Comunità.

Non stupisce, quindi, che recentemente sia la Corte costituzionale tedesca che la Corte costituzionale italiana abbiano precisato il proprio orientamento in proposito. Senza peraltro rimettere in discussione i principi elaborati nella precedente giurisprudenza, ed anzi muovendosi formalmente nell'ambito tracciato dai precedenti interventi, questi organi sembrano indicare con maggior concretezza la prospettiva di una dichiarazione di illegittimità di norme di origine comunitaria. Come si vedrà, tuttavia, gli interventi delle due Corti costituzionali si collocano piuttosto nella prospettiva di incidere sul processo di definizione delle garanzie comunitarie dei diritti dell'uomo.

2. L'ordinanza della Corte costituzionale tedesca del 12 maggio

1989 ⁽¹⁾ ha indicato in quale ambito è attuabile il controllo di legittimità costituzionale di norme contenute in direttive comunitarie.

L'ordinanza trae origine da una richiesta di alcuni produttori di derivati di tabacco tendente a bloccare l'adozione di una direttiva comunitaria. Il progetto di direttiva mirava ad unificare la disciplina dei diversi Stati membri sulle diciture da apporre alle confezioni di tabacco e derivati dal tabacco concernenti i danni alla salute provocati dall'uso del prodotto.

I richiedenti sostenevano che la direttiva, una volta adottata, avrebbe violato diritti fondamentali garantiti dalla Legge fondamentale della Repubblica federale, in particolare il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero. In forza della direttiva essi si sarebbero visti infatti imporre l'obbligo di apporre sulle confezioni dei propri prodotti delle avvertenze contrarie ai propri convincimenti ⁽²⁾. Essi richiedevano quindi l'adozione di misure provvisorie idonee ad impedire l'approvazione del progetto di direttiva da parte del rappresentante della Repubblica federale in seno al Consiglio delle Comunità europee.

La Corte costituzionale ha considerato inammissibile la richiesta. L'adozione di misure provvisorie, previste dall'art. 32 della legge sulle attribuzioni e sul funzionamento della Corte costituzionale, è ammissibile nei confronti di attività che possono essere a propria volta oggetto di giudizio di legittimità ⁽³⁾. Poiché nel caso in esame si trattava di una domanda proveniente da individui, la richiesta di misure provvisorie sarebbe stata ammissibile solo nei confronti di attività che, una volta

⁽¹⁾ V. il testo *infra*, p. 424 ss. Per un commento, cfr. NICOLAYSEN, *Tabakrauch, Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz*, in *Europarecht*, 1989, p. 215 ss.; SCHOLZ, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und innerstaatlicher Verfassungsrechtsschutz*, in FRIAUF e SCHOLZ, *Europarecht und Grundgesetz*, Berlin, 1990, p. 53 ss., spec. p. 59 ss.; EVERLING, *Brauchen wir « Solange III »?*, in *Europarecht*, 1990, p. 195 ss.

⁽²⁾ La normativa attualmente in vigore nella Repubblica federale attribuisce al Ministero della sanità la paternità della dicitura, mentre la direttiva conteneva l'obbligo per gli Stati membri di imporre una dicitura contenente semplicemente l'avvertenza circa la pericolosità del prodotto. I richiedenti lamentavano inoltre la potenziale violazione di altri diritti fondamentali, quale il diritto a determinare liberamente l'indirizzo aziendale. Veniva inoltre in rilievo l'aspetto della competenza della Comunità. I richiedenti sostenevano infatti che il progetto non verteva sugli aspetti economici ma unicamente su quelli della politica della salute.

⁽³⁾ La richiesta di misure provvisorie è considerata ammissibile dalla Corte costituzionale anche in assenza di una causa principale quando il compimento delle attività contro le quali è ammissibile una impugnazione di legittimità comporterebbero pregiudizi gravi ed irreparabili nella sfera costituzionale del richiedente. Ciò si può verificare, ad esempio, nei confronti degli atti che concorrono alla stipulazione di trattati internazionali. Cfr. ad esempio l'ordinanza del 15 marzo 1952, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, vol. 1, p. 281 ss., e l'ordinanza del 4 giugno 1973, *ibidem*, vol. 35, p. 193 ss.

perfezionate, avrebbero potuto essere impugnate con reclamo costituzionale individuale. Tale non è tuttavia, ad avviso della Corte costituzionale, la direttiva comunitaria, che pone solo obblighi a carico degli Stati membri, né l'atto di adesione della Repubblica federale, che si limita a concorrere alla formazione della norma comunitaria ⁽⁴⁾.

Le conclusioni della ordinanza tendono quindi a separare gli effetti causati dalla direttiva sul piano comunitario da quelli degli atti di esecuzione nell'ambito dell'ordinamento interno. Si pone quindi il problema di vedere quale tutela spetta agli individui nei confronti di direttive che comportino una violazione dei diritti garantiti dalla Legge fondamentale. In proposito la Corte ha affermato che, mentre la competenza a garantire questi diritti nell'ambito comunitario appartiene alla Corte di giustizia delle Comunità europee, alla Corte costituzionale spetta invece la competenza ad assicurare il rispetto dei diritti inviolabili garantiti dalla Legge fondamentale da parte delle norme interne che si propongono di attuare la direttiva comunitaria.

In questa decisione, quindi, la Corte sembra indicare che nei confronti di direttive comunitarie vi è un sistema parallelo di garanzie: la tutela comunitaria, assicurata ad opera della Corte internazionale di giustizia nei confronti dell'atto comunitario; la tutela costituzionale, operata dalla stessa Corte costituzionale, nei confronti delle norme interne di attuazione. La differenza fra questa conclusione e quella affermata in relazione ai regolamenti comunitari nell'ordinanza del 22 ottobre 1986 (c.d. *Solange II-Beschluß*) ⁽⁵⁾ appare notevole. Nell'ordinanza del 1986 la Corte ha « devoluto » la propria giurisdizione sugli atti di diritto comunitario derivato a favore della Corte di giustizia fintanto che questa operi — in via generale — una efficace tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito comunitario. Nella decisione in esame la Corte

⁽⁴⁾ Questa conclusione solleva peraltro interrogativi circa l'ammissibilità di richieste di misure provvisorie nei confronti di atti comunitari aventi effetti diretti. Va ricordato infatti che, secondo quanto asserito dalla stessa Corte nell'ordinanza del 22 ottobre 1986 (in *Entscheidungen ...*, vol. 73, p. 339 ss.) gli atti comunitari aventi effetti diretti potrebbero, ricorrendo determinate condizioni, essere a propria volta oggetto di impugnativa di legittimità, anche nella forma del reclamo individuale. Ci si può chiedere se ciò equivalga al riconoscimento della possibilità di esperire un controllo di tipo preventivo ad opera della Corte costituzionale nei confronti dei progetti di regolamenti comunitari. Va peraltro ricordato che l'eventuale adozione di misure provvisorie rischierebbe di essere inefficace nei casi nei quali è prevista una adozione a maggioranza di atti comunitari.

⁽⁵⁾ *Supra*, nota 4. Sull'ordinanza cfr., in generale, STEIN, *Der Beschluß des 22. Oktober 1986 zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung des abgeleiteten europäischen Gemeinschaftsrechts am Maßstab des Grundgesetzes (Solange II-Beschluß)*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1987, p. 279 ss.; FROWEIN, in *Common Market Law Rev.*, 1988, p. 201 ss.

sembra invece affermare la propria competenza residua sugli atti interni posti in esecuzione di direttive comunitarie alla luce del parametro costituito dai diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Legge fondamentale.

Come si spiega il mutato atteggiamento della Corte? Una prima considerazione potrebbe far pensare che la differenza vada spiegata sul piano tecnico, con l'assenza, cioè, di effetti diretti degli atti in questione. Mentre nel caso di atti aventi invece effetti diretti l'esercizio di giurisdizione da parte della Corte costituzionale e da parte della Corte di giustizia avrebbe il medesimo oggetto, nel caso in esame si hanno due atti anche formalmente distinti. Va tuttavia considerato che in ambedue i casi la decisione della Corte costituzionale può comportare la disapplicazione di norme comunitarie ⁽⁶⁾.

Il diverso atteggiamento nei due casi trova una spiegazione nella rinnovata volontà della Corte costituzionale di mantenere una funzione di stimolo nei confronti della Corte di giustizia per quel che concerne la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario. Dal tenore delle affermazioni contenute nella pronuncia emerge infatti come la tutela dei diritti dell'uomo nei confronti di violazioni provenienti da atti comunitari spetti innanzitutto alla Corte di giustizia. Solo in caso di inattività di questo organo si apre la prospettiva di una tutela costituzionale contro la normativa di esecuzione di direttive ⁽⁷⁾. La dichiarazione di illegittimità costituzionale di atti di esecuzione di direttive sembra quindi lo strumento con il quale la Corte costituzionale si riserva di indicare alla Corte di giustizia la via da seguire per assicurare una efficace tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario, senza tuttavia che questa operazione conduca alla dichiarazione di illegittimità di atti comunitari.

3. Nella prospettiva di incidere sul processo di definizione della

⁽⁶⁾ La Corte ha peraltro sottolineato che la esecuzione di una direttiva comporta un margine più o meno ampio di discrezionalità nella predisposizione dei mezzi per il raggiungimento degli obiettivi posti nella direttiva. È quindi possibile che la dichiarazione di illegittimità degli atti interni di esecuzione non comporti necessariamente l'impossibilità di eseguire la direttiva. In presenza di più modi di esecuzione va scelto infatti quello che meglio si concilia con la tutela dei diritti fondamentali. Una disapplicazione della direttiva segue invece necessariamente quando il raggiungimento degli obiettivi da questa stabilita comporti un contrasto con i diritti individuali tutelati dalla Legge fondamentale.

⁽⁷⁾ Si legge nella pronuncia: « Soweit die Richtlinie den Grundrechtsstandard des Gemeinschaftsrechts verletzen sollte, gewährt der Europäische Gerichtshof Rechtsschutz. Wenn auf diesem Wege der vom Grundgesetz als unabdingbar gebotene Grundrechtsstandard nicht verwirklicht werden sollte, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden ».

tutela comunitaria dei diritti dell'uomo si pone anche la sentenza della Corte costituzionale italiana 21 aprile 1989 n. 232 ⁽⁸⁾.

Questa sentenza riguardava la legittimità non di una norma comunitaria « secondaria » ma di una norma desumibile dallo stesso Trattato C.e.e., alla quale l'ordinamento italiano si è adeguato sulla base della l. 14 ottobre 1957 n. 1203 contenente un ordine di esecuzione. Si ricorderà che, nella sentenza 27 dicembre 1973 n. 183 (c.d. sentenza *Frontini*) ⁽⁹⁾, la Corte costituzionale aveva escluso di poter sindacare la legittimità costituzionale di singoli atti comunitari derivati ma si era riconosciuta la competenza a sindacare la legittimità di norme di esecuzione del Trattato C.e.e. alla luce di un parametro costituito dai diritti fondamentali della Costituzione.

Oggetto della questione di legittimità era la norma che attribuisce alla Corte di giustizia la facoltà di limitare gli effetti della dichiarazione di invalidità di atti comunitari a seguito di un giudizio in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato C.e.e., senza prevedere eccezioni per la causa pendente innanzi al giudice nazionale nella quale la questione pregiudiziale era sorta ⁽¹⁰⁾.

In effetti, la facoltà della Corte di giustizia di limitare gli effetti del proprio giudicato non è stabilita esplicitamente dal Trattato in relazione alle sentenze rese in via pregiudiziale. La disposizione che stabilisce tale facoltà è il 2° comma dell'art. 174 del Trattato, che si riferisce testualmente alle sole sentenze della Corte di giustizia rese sulla base dell'art. 173 del Trattato stesso. L'estensione di tale facoltà anche alle decisioni rese in via pregiudiziale è opera della giurisprudenza della Corte di giustizia.

La Corte costituzionale ha prospettato l'incompatibilità delle norme comunitarie con il diritto alla tutela giurisdizionale riconosciuto dalla Costituzione italiana. Nelle argomentazioni della Corte costituzionale, la norma comunitaria potrebbe violare il « contenuto essenziale » di questo principio, considerato come principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale ed idoneo, pertanto, secondo i principi enun-

⁽⁸⁾ In *Rivista*, 1989, p. 103 ss. Sulle conclusioni della pronuncia cfr. GAJA, *New Developments in a Continuing Story: the Relationship between EEC Law and Italian Law*, in *Common Market Law Review*, 1990, p. 83 ss., spec. p. 93 ss.

⁽⁹⁾ *Rivista*, 1974, p. 130 ss. Per un confronto fra quanto stabilito in questa sentenza e l'indirizzo affermato dalla Corte costituzionale tedesca nell'ordinanza del 22 ottobre 1986, cfr. CANNIZZARO, *Un nuovo indirizzo della Corte costituzionale tedesca sui rapporti fra ordinamento interno e norme comunitarie derivate*, in *Rivista*, 1988, p. 24 ss.

⁽¹⁰⁾ Il problema della limitazione nel tempo degli effetti della pronuncia che statuiscono sulla legittimità di atti si è posto anche nell'ordinamento italiano. V. gli studi raccolti nel primo fascicolo dei *Quaderni costituzionali* del 1989, dedicati al problema dell'efficacia temporale delle sentenze della Corte costituzionale.

ciati nella sentenza *Frontini*, a fungere da parametro di legittimità nei confronti della normativa di esecuzione del Trattato C.e.e.

L'accertamento della incompatibilità fra la norma comunitaria, così come accertata dalla Corte di giustizia e « vivente » nell'ordinamento comunitario, e le garanzie costituzionali non ha tuttavia condotto all'accertamento di illegittimità. La Corte costituzionale ha infatti accertato che la sentenza della Corte di giustizia che avrebbe applicato questa norma, ed operato una compressione dei diritti costituzionali della parte nel processo *a quo*, si era in effetti limitata a richiamare le conclusioni di una pronuncia antecedente rispetto alla instaurazione di questo processo. Di conseguenza, la questione di legittimità è stata dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza.

La linea argomentativa seguita dalla Corte costituzionale appare singolare. Va osservato infatti che l'accertamento circa la rilevanza di una questione di legittimità è preliminare rispetto all'accertamento relativo al merito della questione. La decisione processuale di inammissibilità per irrilevanza non pregiudica, generalmente, il merito della questione stessa.

La scelta della Corte di far precedere l'accertamento relativo al merito rispetto a quello relativo alla rilevanza della questione non appare quindi spiegabile sul piano tecnico. Essa va inquadrata nel processo di definizione della tutela comunitaria dei diritti dell'uomo e nel ruolo che la Corte costituzionale intende svolgere.

Come ha notato la stessa Corte costituzionale in questa decisione, la tutela assicurata ai diritti fondamentali nell'ambito comunitario e quella assicurata dalla Costituzione non coincidono. La prima è garantita dall'attività della Corte di giustizia in riferimento ai principi costituzionali comuni degli ordinamenti degli Stati membri ⁽¹¹⁾. Essa quindi non si sovrappone completamente alla tutela costituzionale. È possibile che un principio avente carattere fondamentale per l'ordinamento italiano non abbia il carattere di « principio comune » ad altri ordinamenti di Stati membri e non sia assunto quindi come parametro di validità di atti nell'ambito comunitario ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Su questi aspetti cfr., recentemente, DAUSES, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, p. 401 ss.; WEILER, *Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities*, in *Washington Law Rev.*, 1986, p. 1103 ss.; GAJA, *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista*, 1988, p. 574 ss.

⁽¹²⁾ Va detto inoltre che la tutela dei diritti fondamentali nei confronti delle norme contenute nei Trattati istitutivi delle Comunità europee è particolarmente problematica nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Su questo punto cfr. GAJA, *Aspetti problematici...*, cit., spec. p. 588 s.

La sentenza in esame va interpretata alla luce di questa osservazione. La Corte costituzionale sembra indicare alla Corte di giustizia le lacune della tutela comunitaria dei diritti dell'uomo rispetto a quella richiesta dalla stessa Corte costituzionale per non esercitare la propria giurisdizione sulla normativa di esecuzione del Trattato C.e.e. Nella visione della Corte costituzionale, alla Corte di giustizia è affidato il compito di provvedere a chiudere eventuali lacune delle garanzie apprestate nell'ambito comunitario che siano tali da consentire una violazione del parametro di legittimità posto nell'ordinamento italiano alle norme di origine comunitaria. La Corte costituzionale sembra essersi assegnata una funzione di sorveglianza sulla idoneità della tutela assicurata dalla Corte di giustizia alla luce del parametro costituzionale. Accanto a questa funzione di sorveglianza, essa sembra riconoscersi un ruolo suppletivo di intervento per il caso che la Corte di giustizia non provveda tempestivamente. Peraltro, questa funzione suppletiva va esercitata nell'ambito dei principi enunciati dalla sentenza *Frontini*, formalmente non intaccati dalla decisione in esame. In particolare, rimane esclusa la possibilità di sindacato costituzionale sui singoli atti comunitari derivati.

4. Nonostante le indubbie diversità, le due decisioni esaminate contengono un nucleo comune. Esse sembrano riconoscere un ruolo centrale all'opera della Corte di giustizia delle Comunità europee nella tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito comunitario. La funzione che le due Corti intendono esercitare è quella di stimolo nei confronti dell'attività della Corte di giustizia, indicando volta a volta le condizioni necessarie per evitare un proprio intervento. È significativo che ambedue le Corti abbiano ribadito che il riconoscimento alla Corte di giustizia della funzione principale nel garantire il rispetto dei diritti dell'uomo nell'ambito comunitario non esclude la possibilità di esercitare la propria giurisdizione nell'ambito dell'ordinamento interno al fine di provvedere alle eventuali mancanze della tutela apprestata nell'ambito comunitario. Ambedue le Corti mantengono quindi la propria giurisdizione, pur evitando in concreto di esercitarla, enunciando delle condizioni particolarmente rigorose per l'esercizio di essa e manifestando la volontà di intervenire solo qualora la Corte di giustizia non abbia provveduto in maniera corrispondente sul piano comunitario.

L'indicazione della esistenza di una giurisdizione residua di legittimità in relazione alle norme di origine comunitaria ha un significato politico più generale. L'orientamento delle due Corti sembra andare nella direzione di accentuare la rilevanza dei principi costituzionali interni relativi alle garanzie dei diritti fondamentali nella prospettiva della

tutela comunitaria. Le due pronunce esaminate sembrano indicare come la condizione del mancato esercizio della propria giurisdizione è collegata al recepimento, da parte della Corte di giustizia, del parametro di legittimità che opera nell'ordinamento interno.

L'indirizzo che emerge quindi dalla recente giurisprudenza delle due Corti nazionali sembra quello di indurre la Corte di giustizia ad esercitare una tutela che corrisponda, almeno nelle sue linee generali, a quella assicurata da esse nell'ambito interno.

Le due sentenze sembrano quindi indicare la inidoneità della prospettiva dei principi comuni degli ordinamenti degli Stati membri a costituire un parametro adeguato di validità degli atti dell'ordinamento comunitario, che soddisfi le condizioni poste dai rispettivi ordinamenti per una rinuncia alle garanzie sostanziali e procedurali contenute nelle rispettive Costituzioni.

Queste due vicende sembrano anche indicare come il problema dei rapporti fra ordinamento comunitario e garanzie costituzionali non sia suscettibile di una soluzione in termini generali nell'attuale stadio di sviluppo dell'ordinamento comunitario. La circostanza che la tutela dei diritti fondamentali sia affidata al rilevamento giudiziale di principi non scritti non agevola certo la rinuncia alle garanzie costituzionali interne. Questa circostanza induce anzi le Corti costituzionali nazionali ad operare in maniera da influire sulla sfera di tutela apprestata nell'ambito comunitario, evitando di dichiarare l'illegittimità costituzionale di atti comunitari.

Queste vicende ripropongono quindi con maggiore convinzione di quanto non sia stato fatto in passato la necessità dell'elaborazione di parametri più precisi alla luce dei quali definire la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario.

ENZO CANNIZZARO