

Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale (*)

di Giovanni D'Alessandro

Sommario

1. La costituzionalizzazione del "vincolo comunitario": problemi interpretativi del nuovo art. 117, comma 1, Cost. – 2. Alcune questioni "letterali". – 3. Gli artt. 11 e 117 Cost. – 4. Le "proprietà" del vincolo comunitario. – 5. Le nuove prospettive della cd. dottrina dei controlimiti.

1. La costituzionalizzazione del "vincolo comunitario": problemi interpretativi del nuovo art. 117, comma 1, Cost.

La revisione del Titolo V della II Parte della Costituzione pone il problema interpretativo, sinora abbastanza sottovalutato dalla dottrina, della costituzionalizzazione del vincolo comunitario e delle conseguenze che da tale esplicita soggezione potrebbero derivare sulla giurisprudenza costituzionale riguardante il rapporto fra ordinamenti interno e comunitario.

Il nuovo art. 117 (come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) prevede, al comma 1, che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

I primi commentatori della disposizione hanno anzitutto messo in evidenza il particolare ruolo che essa riveste nella piena parificazione – in via di principio – della potestà legisla-

(*) Intervento al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", *La Corte e le Corti*, Copanello, 31 maggio-1 giugno 2002.

tiva statale e regionale rispetto ai limiti ora contemplati, a ulteriore conferma della equiparazione della complessiva posizione di Stato e Regioni nel nuovo sistema repubblicano a vocazione federalista (desumibile peraltro dagli artt. 114, comma 1, e 127 Cost.).

Molta inquietudine, d'altra parte, ha suscitato negli interpreti la definizione delle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali, nel tentativo di evitare letture eversive (in particolar modo per il sistema delle fonti) e non coerenti (all'interno di una logica sistematica desumibile dal complessivo testo costituzionale).

La questione interpretativa posta dall'art. 117 nella parte relativa all'ordinamento comunitario, viceversa, è stata notevolmente ridimensionata, ritenendo la previsione "assolutamente pacifica" o addirittura "inutile" (1).

Non ci sembra tuttavia di poter concordare con simili opinioni ed è su questo che vorremmo concentrare l'attenzione in questo intervento, cercando di prospettare alcuni spunti problematici e alcuni tentativi (quanto meno interlocutori) di soluzione nella determinazione della valenza significativa, della carica innovatrice e della funzione della disposizione costituzionale, con particolare riguardo all'influenza che tutto ciò potrebbe avere sulla giurisprudenza costituzionale.

2. Alcune questioni "letterali"

Già ad una prima sommaria interpretazione letterale del comma 1 dell'art. 117 vengono in evidenza alcune questioni. Si dice infatti, come accennato, che l'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni deve svolgersi "nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Ci pare si tratti tipicamente di una norma anche sulla norma-

(1) V., per tutti, R. ROMBOLI, *Premessa a Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 186.

zione oltre che di una norma sul rapporto fra ordinamenti, stabilendo limiti generali all'esercizio della funzione normativa primaria statale e regionale, funzione che nel prosieguo dell'art. 117 si alloca alla stregua di uno Stato federale (2). Ma ciò, come si cercherà di mostrare, non consente di affermare che una tale lettura porti inevitabilmente a ridisegnare i rapporti fra le rispettive fonti dei diversi ordinamenti.

Non occorre di certo soffermarsi sullo scontato rilievo che la virgola e il “nonché” tra il limite derivante dalla Costituzione e i limiti derivanti dagli altri “vincoli” non possono che palesare la necessaria (diretta o indiretta) derivabilità di ogni condizionamento della funzione legislativa (e di ogni altra funzione o attività) dalla norma costituzionale, norma fondamentale (e fondante) dell'ordinamento di riferimento.

Maggiore attenzione merita invece la determinazione del valore semantico delle unità sintagmatiche “rispetto dei vincoli”, “ordinamento comunitario” e “obblighi internazionali”.

Procedendo a ritroso, per motivi contingenti di linearità del discorso *in itinere*, appare tangibile una prima diversità di attenzione del legislatore costituzionale verso i limiti indotti da singoli e puntuali “obblighi internazionali” e quelli indotti dal complessivo “ordinamento comunitario”. E tale distinguo, crediamo non possa avere soltanto un'importanza meramente formale o quantitativa, risaltando invece come differenziazione di carattere contenutistico e sostantiva.

Si deve ricordare, a tal proposito, che la dottrina internazionalistica (italiana e straniera), discernendo tra fonti (e norme) del diritto comunitario “convenzionale” (*id est*, i Tratta-

(2) Cfr., su posizioni diverse, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 195, e ID., *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, Relazione al Convegno di Bologna del 14 gennaio 2002 su *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, s.p., oltre che M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, Relazione al Convegno di Roma del 19 dicembre 2001 su *Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, s.p., le cui impostazioni non ci appaiono incompatibili.

ti istitutivi e modificativi con le rispettive norme) e fonti (e norme) del diritto comunitario “derivato” (*id est*, le fonti previste dai Trattati con le rispettive norme), riconduce in qualche modo le regole dell’ordinamento comunitario, pur nelle evidenti novità e peculiarità dello stesso, alle regole proprie del diritto internazionale ⁽³⁾. In tale contesto, sembra che la Costituzione non abbia inteso considerare puramente e semplicemente il vincolo comunitario alla stregua di qualsiasi altro vincolo internazionale. Ciò implica (e conferma) la sanzione della generale soggezione della potestà legislativa statale e regionale all’“ordinamento comunitario” quale limite sostanzialmente caratteristico. E ancor più, palesa l’intendimento di costituzionalizzare l’intero *acquis communautaire*, l’integrale impianto normativo del sistema comunitario, attraverso l’accettazione dei suoi capisaldi: l’effetto diretto e la prevalenza del diritto comunitario, da un lato; l’effetto utile delle norme comunitarie e l’interpretazione conforme, dall’altro ⁽⁴⁾.

Premminente rilevanza ha tuttavia, nell’esegesi della disposizione dell’art. 117, la precisazione del concetto di “vincolo”. Il previsto “rispetto” di vincoli sembra denotare infatti la necessaria pre-esistenza del vincolo stesso e ciò, in particolare, pare già offrire il viatico per descrivere il rapporto (per quel che propriamente ci riguarda in questo intervento, tralasciando ogni considerazione relativa agli obblighi internazionali) tra gli artt. 11 e 117 della Costituzione, con tutti i conseguenti riflessi che tale rapporto potrà avere sulla parametrizzazione del sindacato di costituzionalità.

(3) V., ad es., B. DE WITTE, *Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order*, in P. CRAIG, G. DE BURCA, *The evolution of EU law*, Oxford 1999, spec. p. 208 ss.; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, II ed., Padova, 2001, spec. p. 69 ss. e p. 168 ss. e D. WYATT, A. DASHWOOD, *European Union Law*, IV ed., London, 2000, spec. p. 60 ss.

(4) V. F. SORRENTINO, *Nuovi profili dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, Relazione alla Tavola rotonda di diritto comunitario di Genova del 23 marzo 2002 su *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 7 del Paper.

3. *Gli artt. 11 e 117 Cost.*

Nella giurisprudenza della Consulta, com'è noto, sin dalla sentenza 24 febbraio 1964, n. 14 ⁽⁵⁾ e, in maniera più ampia, dalla sentenza 27 dicembre 1973, n. 183 ⁽⁶⁾, l'art. 11 è stato considerato come norma “permissiva” (che, a determinate condizioni, consente limitazioni di sovranità) e “sicuro fondamento” della legittimità della legge di attuazione del Trattato di Roma del 1957 (legge 14 ottobre 1957, n. 1203), costituendo negli anni (pur nella diversità delle conseguenze che di volta in volta, nelle varie fasi della sua giurisprudenza, la Corte ne ha ricavato) la base legale su cui sostenere l'intero sistema normativo comunitario ⁽⁷⁾.

La dottrina non ha mancato di rilevare come la Consulta abbia poi definitivamente attribuito all'art. 11, con la sent. 8 giugno 1984, n. 170 ⁽⁸⁾, una duplicità di funzioni: la prima, di carattere sostanzialmente negativo, di fondazione della supremazia dell'ordinamento comunitario, attraverso il consenso alle limitazioni della sovranità e alla ritrazione del sistema giuridico statale, con la conseguente sostituzione delle competenze comunitarie a quelle nazionali; la seconda, di tipo eminentemente positivo, di riconoscimento e di garanzia del rispetto del diritto comunitario in tutto il territorio italiano ⁽⁹⁾.

Poste tali premesse ci chiediamo: alla luce del nuovo primo comma dell'art. 117 resta proprio tutto immutato? O viene in qualche misura scardinata l'influenza che l'art. 11 ha avuto nella giurisprudenza costituzionale sul rapporto fra i due ordinamenti?

Probabilmente la risposta più corretta a tali quesiti sta proprio nel mezzo dei due eccessi. L'art. 117, lungi dal non aver

(5) In *Giur. cost.*, 1964, I, p. 129 ss., spec. § 6 del cons. dir.

(6) In *Giur. cost.*, 1973, I, p. 2401 ss., spec. §§ 4-6 del cons. dir.

(7) V., per una completa ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in argomento, F. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale*, Bari, 2001, p. 129 ss.

(8) In *Giur. cost.*, 1984, I, p. 1098 ss., spec. §§ 3-7 del cons. dir.

(9) V. P. MENGOZZI, *Diritto privato e diritto comunitario*, in *Trattato di diritto privato* diretto da P. RESCIGNO, vol. 1, II ed., Torino, 1999, p. 525.

alcuna carica innovatrice e dall'essere mera disposizione ricognitiva dello *status quo ante* delineato a livello giurisprudenziale, ci appare momento centrale nella strutturazione normativa del rapporto fra i due ordinamenti.

Anzitutto il nuovo art. 117 riveste l'importante posizione di indubitabile conferma della piena e consapevole adesione dello Stato italiano al processo d'integrazione europea, processo ben diverso da quello che si veniva delineando nel momento della sua nascita (progredito nel tempo secondo la concezione dell'Europa funzionale sostenuta da Robert Schuman) e inaugurato nondimeno con semplice legge ordinaria, dando adito a dubbi di costituzionalità mai sopiti, soprattutto relativamente all'efficacia para-costituzionale delle norme comunitarie⁽¹⁰⁾. E ancor di più, tale disposizione riveste un indubbio valore di rafforzamento specifico dell'adesione italiana a tale processo: attraverso la costituzionalizzazione del vincolo comunitario lo Stato italiano ha avvalorato la irretrattabilità della scelta europeistica, ora reversibile soltanto con ulteriore legge di revisione costituzionale. Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario è divenuto parte integrante della tavola dei valori normativi affermati dalla Costituzione italiana.

D'altro canto, proprio in relazione all'art. 11 Cost., l'art. 117 pare assumere una fondamentale funzione complementare ed integrativa.

Nella lettura ora suggerita, l'art. 11 resta il fondamento e la base legale dell'efficacia caratteristica dell'ordinamento comunitario, mantenendo la sua primigenia funzione negativa di "permettere" la limitazione di poteri sovrani statali (così come la giurisprudenza costituzionale ha opinato sin dal 1964). L'art. 117, corrispondentemente, acquista una considerevole finalità positiva di completamento, precisazione ed integrazione delle conseguenze normative dell'art. 11; diventa norma di riconoscimento e di garanzia delle caratteristiche del diritto comunitario, attestando a livello costituzionale l'effetto diretto (e indiret-

(10) V., con particolare forza argomentativa, R. GUASTINI, *Lezioni di teoria costituzionale*, Torino, 2001, p. 55 ss. e p. 105 ss.

to) delle norme comunitarie e il primato del diritto comunitario su quello nazionale ⁽¹¹⁾.

In sintesi: il nuovo art. 117 della Costituzione non intaccherebbe l'importanza cardinale che l'art. 11 ha come base di legittimità dell'efficacia delle norme comunitarie, pur guadagnando un ruolo centrale di conferma della perdurante efficacia delle stesse. L'art. 11 rimane causa prima del vincolo comunitario; l'art. 117 diventa garanzia specifica del rispetto del vincolo stesso. Corollario di quanto sostenuto è che l'art. 117 non può certamente essere, in nessun caso, presupposto di ulteriori limitazioni di sovranità, snaturando il suo compito soltanto confermativo e rafforzativo di un vincolo preconstituito (o preconstituibile esclusivamente) attraverso la mediazione dell'art. 11.

Di tal guisa, artt. 11 e 117 dovrebbero integrarsi vicendevolmente nel giudizio di costituzionalità, ciascuno con la propria funzione peculiare di presupposto e di conferma dell'efficacia del diritto comunitario nel nostro ordinamento: una sorta di efficacia costitutiva la prima; di efficacia dichiarativa la seconda.

4. *Le “proprietà” del vincolo comunitario*

Importa ora delineare le proprietà del vincolo comunitario, come limite costituzionale all'esercizio della funzione legislativa statale e regionale, vagliando il problema delle conseguenze che la costituzionalizzazione del vincolo potrà avere soprattutto sul sindacato di legittimità previsto dall'art. 134 della Costituzione.

Si pongono a tal proposito notevoli interrogativi. *In primis*, la costituzionalizzazione del vincolo comunitario potrebbe mai divenire causa efficiente di un'inevitabile dichiarazione d'illegittimità della norma interna affetta da incompatibilità comunitaria, trasformando quest'ultima in vizio di costituziona-

(11) V. F. SORRENTINO, *Nuovi profili dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 8 del Paper, la cui impostazione si accoglie e sviluppa.

lità e assorbendone del tutto l'ambito di operatività? Possono ancora coesistere nel nostro sistema l'effetto di disapplicazione e la dichiarazione d'illegittimità costituzionale?

Tali questioni rappresentano invero altrettanti aspetti dell'incerta ed equivoca efficacia del nuovo art. 117, primo comma, *in parte qua*.

Sembra abbastanza chiaro che la nuova previsione riguardi la funzione legislativa di Stato e Regioni, operando come norma sulla produzione normativa, di cui ne condiziona l'esercizio. Ciò dovrebbe condurre al naturale risultato di rendere l'atto normativo non conforme col vincolo comunitario costituzionalizzato comunque illegittimo e, di conseguenza, generalmente invalidabile dalla Corte costituzionale per diretta violazione della norma costituzionale, e non più soltanto, come talvolta è stato sostenuto in dottrina e praticato dalla stessa Consulta, per indiretta violazione dell'art. 11 (12).

A ben vedere però una tale conclusione, seppur *ipso facto* evidente, risulterebbe poco accorta, affetta da un vero e proprio vizio di paralogismo.

Anzitutto, da un primo punto di vista meramente esegetico, evidenti argomenti interpretativi consigliano di non accogliere una simile lettura che renderebbe la norma dell'art. 117 auto-contraddittoria.

Per determinare l'esatto significato normativo della disposizione in questione, infatti, sembra sia sufficiente ricorrere congiuntamente a due tipici argomenti dell'ermeneutica giuridica: l'argomento teleologico (o ipotesi del legislatore provvisto di fini) e l'argomento apagogico (o ipotesi del legislatore ragionevole). In base al primo, com'è noto, ad una disposizione bisognerebbe attribuire il significato corrispondente al suo fine proprio; in base al secondo, invece, si dovrebbe corrispondentemente escludere ogni interpretazione di un enunciato normativo che possa dar luogo ad una norma irragionevole o incoerente

(12) Si vedano, a tal proposito, le sentt. 30 ottobre 1975, n. 232, in *Giur. cost.*, 1975, I, p. 2211 ss.; 28 luglio 1976, n. 205, in *Giur. cost.* 1976, I, p. 1291 ss.; 29 dicembre 1977, n. 163, in *Giur. cost.*, 1977, I, p. 1524 ss. e, in genere, le decisioni della cd. "seconda fase" della giurisprudenza della Corte, fino alla sent. 170/84, cit.

col suo scopo precipuo (13).

Applicando questi strumenti interpretativi all'art. 117, ci pare si possa evitare di giungere a un significato normativo paradossale, quale quello *prima facie* ricavabile. Dopo averne messo in evidenza la funzione di riconoscimento, garanzia e conferma dell'*acquis communautaire* (costituito primariamente dalla prevalenza del diritto comunitario e dalla efficacia diretta delle sue norme), non può in verità considerarsi congrua un'interpretazione che ponga l'utilizzo generalizzato del sindacato di costituzionalità come mezzo idoneo a raggiungere il fine prospettato. In tal caso infatti si provvederebbe con un meccanismo (di diritto interno) indiretto e mediato per garantire l'effetto diretto e la prevalenza immediata del diritto comunitario: una sorta di diaframma, insomma, nei confronti dell'effettiva operatività del rimedio caratteristico ed uniforme (in tutti gli Stati della Comunità) dell'istantanea inapplicabilità delle norme anticomunitarie. Risultato, dunque, del tutto da escludere per non incorrere in contraddizione insanabile tra mezzo predisposto e fine previsto.

L'art. 117, in tale cornice, pur ponendo in essere una norma propriamente sulla normazione non può non acquisire una preminente funzione di norma di giudizio nei riguardi della Corte costituzionale, impedendole di effettuare interpretazioni del vincolo comunitario contraddittorie con la *mens legis*, e violative esse stesse del vincolo che s'intende tutelare. Il che potrebbe accadere soltanto attraverso un'interpretazione non conforme allo stesso vincolo comunitario, trasgredendo assieme la Costituzione italiana, che ora lo prevede espressamente, e le norme

(13) V. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, spec. pp. 369-371 e, sull'argomentazione "conseguenzialista", L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*. Saggi, Milano, 1996, spec. p. 91 ss. V., poi, più in generale, sulla necessità per l'interprete di elevarsi dalla ricognizione della norma alla adeguazione e all'adattamento dell'intendere in base ai fini, E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, I e II, ed. a cura di G. Crifò, Milano, 1990, spec. p. 816 ss.; sugli scopi e gli effetti di ogni tipo d'argomentazione, C. PERELMAN, L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione*, tr. it., Torino, 1989, spec. p. 48 ss. e, infine, sui limiti di qualunque ricerca semantica, T. DE MAURO, *Minisemantica*, Roma-Bari, 1982, *passim*, e U. ECO, *I limiti dell'interpretazione*, III ed., Milano, 1999.

comunitarie sull'efficacia automatica del diritto dell'Unione⁽¹⁴⁾.

D'altra parte, sul piano concreto, un diverso risultato ermeneutico metterebbe in discussione d'un colpo l'evoluzione della stessa giurisprudenza costituzionale (dal 1984 ad oggi) che, pur partendo da premesse differenti (pluralismo *vs.* monismo), ha accolto le determinazioni cui la Corte di Giustizia è giunta sin dalla sent. *Simmenthal*⁽¹⁵⁾, nella quale si censurava proprio la (precedente) pratica italiana di dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma nazionale anticomunitaria (in base all'art. 11) per assicurare la prevalenza del diritto comunitario.

Al contrario, invece, il nuovo art. 117, lungi dall'aver una simile valenza significativa, pare riaffermare e dare copertura costituzionale proprio all'intera giurisprudenza della Consulta relativa alle modalità di prevalenza del diritto comunitario nel nostro ordinamento: generale e diretta inapplicabilità delle norme anticomunitarie e sussidiario e residuale intervento della Corte nelle ipotesi in cui occorre soddisfare "la fondamentale esigenza di certezza giuridica [...] che impone eguaglianza e uniformità di criteri applicativi" delle norme comunitarie aventi effetto diretto in tutta l'area della Comunità⁽¹⁶⁾.

Di tal guisa, viene fortificata (e quasi codificata) quella giurisprudenza dei casi particolari, in precedenza considerata a tratti incoerente col figurino generale ed ordinario dell'inapplicabilità della norma nazionale antinomica (si pensi alle ipotesi di sindacato in via principale; ovvero all'ipotesi della norma interna che viola norme comunitarie non direttamente applicabili; ovvero ancora all'ipotesi di norma nazionale che impedisca o pregiudichi la perdurante osservanza dei Trattati, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei loro principi; ovvero infine all'ipotesi del sindacato sulla legge d'attuazione dei Trattati nel caso di mancato rispetto di valori o principi fondamentali del nostro ordinamento da parte di una norma

(14) V., sulla nozione di norma di giudizio, H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, tr. it., Torino, 2002, spec. pp. 115-7.

(15) Sent. 9 marzo 1978, causa 106/77, in *Racc.*, 1978, p. 629 ss.

(16) V. sent. 170/84, cit., § 6.

comunitaria). Viene irrobustita proprio dalla costituzionalizzazione del vincolo comunitario che, rettamete interpretato, consolida in maniera definitiva l'orientamento generale della Corte di ritenere l'inapplicabilità della norma anticomunitaria strumento ordinario e uniforme di prevalenza del diritto europeo e la dichiarazione d'incostituzionalità strumento utilizzabile soltanto in casi residuali e straordinari per assicurare, nel miglior modo possibile, la piena effettività dell'ordinamento comunitario.

Resterebbero dunque del tutto inalterate nel nostro ordinamento le conseguenze dell'incompatibilità comunitaria, seppur muti sensibilmente il percorso argomentativo dell'interprete. Tale incompatibilità continuerà *a fortiori* a risolversi con i meccanismi che tipicamente regolano la prevalenza dell'ordinamento comunitario (effetto diretto, effetto utile e interpretazione conforme). Il significato dell'art. 117 è infatti opposto a quello che d'impatto sembrerebbe avere, ponendosi come rinsaldato argine all'indiscriminato controllo di costituzionalità per eliminare norme nazionali anticomunitarie, seppur illegittime e dunque naturalmente invalidabili, fino ad assumere le sembianze di norma derogatoria (in necessario combinato disposto con l'art. 11, sola norma che autorizzi la "limitazione" delle funzioni sovrane) dell'art. 134 della Costituzione. Una deroga ai principi insomma, per quanto sostenuto, *propter aliquam utilitatem*.

A nostro avviso, quindi, la costituzionalizzazione del vincolo comunitario, senza ridisegnare in alcun modo i rapporti tra le fonti dei diversi ordinamenti, sanziona definitivamente il cd. obbligo di disapplicazione (*duty to disapply*) come conseguenza normale dell'incompatibilità di diritto comunitario, conseguenza caratteristica derivante dagli artt. 249 (*ex art.* 189) e 10 (*ex art.* 5) del Trattato CE. Lo strumento dell'invalidità costituzionale potrà soltanto aggiungersi, per assicurare maggiore certezza del diritto.

Tutto ciò esalta la maggior gravità dell'incompatibilità comunitaria rispetto al vizio d'incostituzionalità, particolare forma d'antinomia risolta con lo strumento più efficiente dell'in-

applicabilità (inefficacia radicale o inoperatività immediata e diretta) della norma nazionale, che non consente alcuna efficacia *medio tempore* della norma incompatibile (17).

5. Le nuove prospettive della cd. dottrina dei controlimiti

Abbiamo sinora considerato, in linea di principio, la funzione specificamente di riconoscimento e di garanzia dei principi del diritto comunitario svolta dall'art. 117, accennando pure alla valenza complementare che tale disposizione dovrebbe avere nel giudizio di costituzionalità, quale puntello dell'art. 11.

A questo punto però, avviandoci a conclusione del nostro intervento, vorremmo porci almeno un'ulteriore questione legata al mutato quadro dei valori normativi affermati dalla Costituzione italiana. Come già segnalato, infatti, il vincolo comunitario, inserito nel nostro ordinamento in via del tutto implicita e indiretta attraverso l'art. 11, riceve oggi un'esplicita e diretta inclusione nel piano costituzionale. La prevalenza del diritto comunitario e la prospettiva dell'integrazione, in altri termini, ricevono palese e stabile innesto nell'ortodossia tassonomica dei valori costituzionali espressi. Quale influenza potrà avere tutto ciò sulla dottrina dei controlimiti? Questi ultimi assumeranno nuove sembianze?

Com'è noto la nostra Corte costituzionale si è riservata (almeno in linea teorica) il *judicial review* sulle norme comunitarie a salvaguardia dei principi fondamentali del nostro ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana stabiliti dalla Costituzione (18), attraverso un analogo (ma non identico) percorso condotto dal *Bundesverfassungsgericht* (19).

(17) Sul concetto generale di antinomia e sulle tecniche "tradizionali" per risolverle, v. G. GAVAZZI, *Delle antinomie*, Torino, 1959, *passim*; sulla peculiarità, invece, dell'antinomia comunitaria, v. F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, II rist. agg., Torino, 1996, pp. 12-5.

(18) V. sentt. 183/73, cit.; 170/1984, cit. e 21 aprile 1989, n. 232, in *Giur. cost.*, 1989, I, p. 1001 ss.; in dottrina, v. l'ampio contributo di M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, *passim*.

(19) V. le decc. del 29 maggio 1974, in BVerfGE 37, 271, cd. Solange I; 22 ottobre

Questa forma di garanzia, controlimitativa delle limitazioni di poteri sovrani, ha da sempre rappresentato il sicuro ed estremo baluardo (anche se soltanto prospettato) contro l'eccessivo incunearsi del diritto comunitario nel profondo tessuto costituzionale e il rischio di violarne un valore fondante⁽²⁰⁾. E tutto ciò sulla base di ragionamento che vedeva il controlimite come clausola di salvaguardia del sistema interno contro intollerabili aggressioni esterne⁽²¹⁾.

L'inserimento espresso del vincolo comunitario nel testo costituzionale non sembra possa in alcun modo mettere in discussione le ragioni teoriche e dogmatiche della dottrina dei controlimiti. Tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale esiste pur sempre una relazione di supremazia condizionata. La costituzionalizzazione del vincolo comunitario non sconvolge l'idea che tale vincolo, seppur specificamente condizionante dell'attività legislativa statale e regionale, sia a sua volta condizionato al rispetto dei valori supremi dell'ordinamento costituzionale.

Pur non alterando la validità della dottrina dei controlimiti, tuttavia, ci pare che qualcosa cambi nella logica del controllo della Consulta. Da oggi il vincolo comunitario assurge a pieno titolo tra i valori espressi di riferimento della Corte, e questo non potrà non avere riflessi sul giudizio costituzionale. L'eventuale controllo della Consulta da oggi non potrà che sostanziarsi di operazioni di bilanciamento tra valori, caso per caso, in una logica dialettica sicuramente più interiorizzata, molto più vicina alla logica delle limitazioni implicite alla revisione costituzionale. I controlimiti, pur non mutando la loro natura,

1986, in BverfGE 73, 339, cd. Solange II; 12 ottobre 1993, BverfGE 89, 155, cd. Maastricht Urteil e la recente 7 giugno 2000, in www.bverfg.de, cd. Bananenmarkt Urteil.

(20) Sul concetto di "valore" v., da ultimo, A. LONGO, *Valori, principi e costituzione: qualche spunto sui meccanismi di positivizzazione delle istanze assiologiche di base*, in *Dir. soc.*, 2002, spec. p. 79 ss.; sulla teoria dei valori, v. A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, *passim*.

(21) Di logica interno vs. esterno discorre, da ultimo, L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, p. 1207.

diventano potente strumento di regolazione dell'entità del vincolo comunitario, attraverso operazioni di bilanciamento di valori normativi costituzionali.

Ciò che ci pare scompaia, in sintesi, è quella caratterizzazione marcatamente esteriore del vincolo comunitario, ora ricondotta testualmente sul piano interno. E, in tale scenario, ci pare di poter intravedere una prospettiva di rinvigorismento della posizione della nostra Corte costituzionale.

La Corte, caso per caso, dovrà stabilire se il vincolo comunitario possa essere incompatibile con la garanzia di altro valore costituzionale intangibile, diventando organo di regolazione della misura variabile d'integrazione del nostro ordinamento in quello comunitario, ago della bilancia tra integrazione e separazione-coordinazione, riconquistando un ruolo di gestione del diritto europeo (22).

Se l'art. 11, dunque, assume nella nostra lettura una funzione costitutiva del vincolo comunitario e l'art. 117 una funzione confermativa e garantistica, la Corte costituzionale in tale cornice assume una decisiva funzione regolativa del vincolo.

In conclusione di queste osservazioni si potrà di certo sostenere che nella sostanza delle cose, in realtà, è probabile che nulla cambi nel sistema. Ciò tuttavia non ci sembra ragion sufficiente per evitare di riflettere sul notevole mutamento del *legal framework* che la riforma impone all'interprete, proprio per meglio giustificare e adeguare conclusioni già esistenti nella giurisprudenza costituzionale.

(22) V., sulla auto-esclusione della Corte costituzionale dalla gestione del diritto europeo come conseguenza della sent. 170/84, G. ZAGREBELSKY, *Corti europee e corti nazionali, Introduzione al Seminario sui mutamenti costituzionali in Italia nel quadro della integrazione europea tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza della LUISS – Guido Carli di Roma il 12 gennaio 2001*, in www.luiss.it/semcost/europa/index.html, s.p.