

**VII Conferencia Trilateral
2-4 de noviembre 2005
Madrid**



**Le relazioni tra Corti costituzionali
e giurisdizioni europee**

Italia

(Le relazioni tra Corti costituzionali e giurisdizioni europee. Seminario di lavoro tra i tribunali costituzionali di Italia, Portogallo e Spagna. Madrid 2,3,4 novembre 2005)

Intervento di Ugo De Siervo

Le relazioni fra la Corte costituzionale italiana e la Corte di giustizia della Comunità europea sono fortemente condizionate anzitutto dal contenuto della Costituzione del 1947, ma anche dal fatto che la ratifica dei trattati istitutivi delle Comunità europee (e di quelli che successivamente li hanno integrati e modificati) è avvenuta tramite una serie di leggi ordinarie, ai sensi dell'art. 80 della Costituzione: anzitutto è evidente che la Costituzione repubblicana non poteva contenere una specifica disposizione relativa alla edificazione di una entità sopranazionale a livello europeo, quale ha cominciato a svilupparsi dall'inizio degli anni cinquanta. Inoltre la configurazione dei poteri della Corte costituzionale non prevedeva alcun suo potere consultivo o comunque la possibilità di un suo intervento preliminare all'esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento e quindi gli interventi della Corte costituzionale in materia sono avvenuti solo in occasione di giudizi in tema di legittimità di leggi statali o regionali.

La mancata utilizzazione del potere di revisione costituzionale per autorizzare la ratifica di questi particolari trattati o almeno per legittimare alcune parti, non fu ritenuta necessaria a livello politico in presenza dell'art. 11 della Costituzione (che, seppure redatto per altri soggetti sovranazionali, prevede che "L'Italia consente, in condizioni di parità, a limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni ..."); d'altronde è comprensibile che in quegli anni difficili non fosse considerato politicamente possibile seguire la via delle revisioni costituzionali.

Ciò spiega il contesto nel quale si è trovata la Corte costituzionale quando ha dovuto infine prendere in considerazione le conseguenze istituzionali dell'adesione dell'Italia alle Comunità europee e quindi configurare il rapporto fra ordinamento costituzionale ed ordinamento comunitario. Attraverso una numerosa serie di sentenze ed ordinanze essa ha progressivamente elaborato

una articolata ricostruzione dei rapporti fra i due ordinamenti, che può essere sintetizzata in sei punti fondamentali.

1. L'adesione alle Comunità europee (ora alla Comunità ed all'Unione europea) trova una piena legittimazione costituzionale nell'art. 11 della Costituzione ed ormai lo Stato italiano non potrebbe unilateralmente recedere dai trattati, se non per un concreto pericolo per i fondamentali valori e principi costituzionali (cfr. n.3).
2. L'integrazione dell'ordinamento italiano in quello europeo comporta l'accettazione dei suoi principi fondamentali ed in particolare dell'effetto diretto degli atti comunitari nell'ordinamento interno e del primato del diritto comunitario su quello nazionale, nella forma dell'applicabilità degli atti del primo a preferenza di quelli del secondo, ad opera dei diversi operatori giuridici (sia giudici che amministratori pubblici).
3. Costituisce limite a questa integralità e apertura verso l'ordinamento comunitario, pur in un sistema di relazioni fra due ordinamenti distinti, la affermata intangibilità dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano ed il rispetto del nucleo essenziale dei diritti inalienabili garantiti dalla Costituzione: in casi limite del genere la Corte costituzionale, nell'ambito dei propri poteri di garanzia costituzionale, si riserva di giudicare sulla legittimità delle stesse leggi di ratifica dei trattati, che non potrebbero imporre di derogare a principi che non sono neppure modificabili dallo stesso potere di revisione costituzionale (cfr. sent. n.114611988).
4. Il conflitto fra norme interne ed norme comunitarie direttamente applicabili, pur contrastando con l'art. 11 Cost., non viene giudicato come un caso di incostituzionalità, ma viene eliminato direttamente dal giudice ordinario (o anche dall'amministratore pubblico), chiamato a dare applicazione diretta alla normativa comunitaria e quindi a non applicare in quell'ambito la normativa nazionale esistente (che quindi non è abrogata, ma diviene semplicemente inefficace in presenza nella stessa materia di una normativa comunitaria direttamente applicabile).
5. Dinanzi a dubbi dei giudici sul contrasto fra una norma nazionale o

regionale e principi comunitari o norme di cui edubbia la diretta applicabilita, la soluzione in genere viene trovata dalla Corte in decisioni che affidano ai giudici ordinari il compito di chiedere alla Corte di giustizia europea una "interpretazione certa ed affidabile" del diritto comunitario e quindi poi di esercitare i loro poteri nella eventual e disapplicazione della norma nazionale di cui sia accertato che confligga la Corte di giustizia europea. Solo se si superano questi dubbi relativi al rapporto con l'ordinamento europeo, potra porsi il dubbio sulla legittimita costituzionale della legge.

6. Solo nel settore dei rapporti fra Stato e Regioni e piu precisamente nell'ambito del giudizio in via principale sulle leggi regionali, la Corte costituzionale tutela il primato delle fonti europee direttamente applicabili rispetto alle leggi regionali, procedendo quindi eventualmente a dichiarare l'illegittimita costituzionale di queste ultime: sul piano costituzionale cio si spiega perche un limite al potere legislativo delle Regioni e sempre stato individuato da parte della Corte costituzionale nella impossibilita che la legge regionale contraddica la normativa comunitaria (ed ora questo limite estato reso esplicito dal primo comma del nuovo artto 117 Cost., quale modificato dalla legge costituzionale n.3/200 1, secondo il quale "La pote sta legislativa e esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonche dei vincoli derivanti dall' ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"). Sul piano dell' opportunita, que sto diverso indirizzo viene spiegato per il fatto che altrimenti l'ordinamento italiano andrebbe incontro ad una responsabilita nei riguardi dell'ordinamento comunitario, fin tanto che la legge regionale non venisse integralmente disapplicata da giudici od operatori amministrativi (ma cio e evidentemente incerto e comunque possibile solo dopo un periodo di vigenza della legge regionale).

Questo complessivo indirizzo della giurisprudenza costituzionale ha finora permesso alla Corte costituzionale di conseguire un' efficace forma di coordinamento fra i due ordinamenti, pur senza rinunciare ad una configurazione dualistica dei rapporti fra gli ordinamenti coinvolti: se, infatti, si

garantisce un pieno rispetto del primato del diritto europeo su quello nazionale e la sua piena efficacia, si evita però di costruire un vero sistema gerarchico, di cui non vi è traccia nella Costituzione italiana e neppure negli stessi trattati europei o perfino nel recente testo di "Trattato costituzionale" (di cui -come ben noto-edubbio il completamento del procedimento di ratifica da parte degli Stati aderenti all'Unione). Questa soluzione, per ciò che riguarda specificamente la Corte costituzionale, evita che essa si trasformi in una specie di organo servente rispetto alla garanzia in concreto dell'osservanza delle singole norme del diritto comunitario, ma anche riduce radicalmente il rischio di diversità interpretative fra di essa e la Corte di giustizia europea.

Ciò spiega anche la mancata utilizzazione da parte della Corte dell'art. 234 del Trattato che istituisce la Comunità europea. La scelta di non sollevare la questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, a cui pure essa riconosce pienamente il ruolo di assicurare l'uniformità nell'applicazione del diritto comunitario, in parte deriva dal fatto che i dubbi interpretativi normalmente ricadono -proprio per la giurisprudenza costituzionale a cui abbiamo fatto cenno-sui giudici ordinari ed in parte deriva dal fatto che la soluzione di altri dubbi che comunque sorgano dinanzi alla Corte costituzionale sul contenuto del diritto comunitario nell'esercizio delle sue funzioni possono essere risolti utilizzando altre modalità, senza rischiare di ridurre la Corte costituzionale ad un'ordinaria autorità giurisdizionale (che, per di più, ai sensi del terzo comma dell'art. 234, sarebbe "tenuta a rivolgersi alla Corte di giustizia" se a ciò richiesta da una delle parti del giudizio). Alcune volte, ad esempio, si sono allungati i tempi di alcuni giudizi per poter previamente conoscere l'esito di vicende processuali che risultavano in corso presso la Corte di giustizia europea e che avrebbero potuto influire sui giudizi di competenza della Corte. Escludendosi un rapporto diretto fra Corte costituzionale e Corte di giustizia europea, si riducono notevolmente i casi di conflitto fra di esse, ma anche -e ciò viene spesso rimproverato alla Corte da alcuni studiosi-molte occasioni di espliciti confronti sulle rispettive linee interpretative, che nella configurazione dei rapporti fra Corte di giustizia e Corti costituzionali degli Stati-che potrebbero portare anche ad una maggiore reciproca comprensione: finora evidentemente la Corte non sia opportuno provocare eccessive tensioni interpretative fra questi

organi, diversi per origine e ha ritenuto -in assenza a livello europeo di un quadro "costituzionale" sufficientemente preciso per legittimazione.

Se comunque la soluzione finora elaborata dalla giurisprudenza costituzionale italiana si è dimostrata sufficiente nel suo complesso a garantire un coordinamento fra i due ordinamenti, e ciò malgrado l'evidente progressivo accrescimento dell'area di intervento delle istituzioni comunitarie, maggiori problemi stanno però progressivamente sorgendo man mano che gli organi della Comunità europea in sede normativa o anche solo giurisdizionale tendono ad intervenire nell'ambito della tutela delle situazioni soggettive coinvolte, senza una preliminare adeguata ridefinizione dei confini fra U.E e Stati aderenti in tema di tutela delle situazioni soggettive. È evidente che il processo istituzionale che sta portando l'U.E. a tutelare libertà e diritti non è più eludibile (a lungo si era criticata la dimensione solo o prevalentemente produttivistica delle Comunità europee) ed è comunque necessario per una Unione europea che, non a caso in parallelo alla sua grande espansione a Stati provenienti da esperienze storiche molto diverse da quelle dei paesi dell'Europa occidentale, si è prima dotata di norme generali come l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea o come l'art. 13 del Trattato che istituisce la Comunità europea, poi nel 2000 ha proclamato la "Carta dei diritti", per poi configurare nel testo del "Trattato costituzionale" un vero e proprio sistema di diritti (per quanto definiti in termini che appaiono ancora assai poco soddisfacenti dal punto di vista della loro specificità).

Ma in questo quadro ricco di luci, non mancano certo ombre e probabili future difficoltà specialmente nei rapporti fra Corti costituzionali e Corte di giustizia: anzitutto la definizione delle libertà costituzionali corrisponde ad uno dei contenuti essenziali delle costituzioni democratiche e pertanto oggetto di discipline costituzionali in genere assai analitiche e puntuali: in questo senso sono emblematiche le attuali serie difficoltà di dare attuazione, in relazione a quanto previsto nelle costituzioni di alcuni Stati aderenti, alla Decisione quadro del Consiglio europeo in tema di mandato d'arresto europeo, che pure sviluppa quanto indicato nell'art. 31.1 lettere a) e b), del Trattato sull'Unione europea (in particolare si vedano le sentenze del 2005

delle Corti costituzionali della Polonia e della Germania). Il fatto che ciò sia avvenuto in un settore relativamente nuovo nell'ambito delle aree di azione europee ma tuttavia previsto (seppur alquanto genericamente) in un Trattato, dimostra che ove vengano in gioco profili riconducibili a profili di libertà, la tradizionale tecnica comunitaria di progressivo aumento delle competenze europee in sussidiarietà (cfr. art. 308 del Trattato che istituisce la Comunità europea) non è più utilmente praticabile, mentre va eventualmente seguita la diversa via della previa e consapevole ridefinizione, a livello dei Trattati, dei reciproci rapporti fra Unione europea e Stati aderenti, con anche l'eventuale conseguente impegno a modificare le difformi disposizioni delle Costituzioni nazionali.

Neppure appare risolutiva o, tanto meno, soddisfacente l'idea che possano agevolmente convivere categorie di diritti tra loro anche differenziati nelle materie di competenza dell'Unione e nelle materie di competenza degli Stati, quasi che la disciplina delle libertà personali e collettive non costituisca essa una importantissima materia normativa, che in genere sembra non sopportare una disciplina differenziata a seconda dei diversi ambiti nei quali operano singoli o gruppi: per riferirsi al testo del "Trattato costituzionale", e davvero difficile pensare che possa avere un'attuazione soddisfacente, o almeno facile, quanto previsto dall'art. U-111 del "Trattato costituzionale", secondo il quale -come è noto- le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione si applicherebbero solo "alle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione" ed agli "Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione". Non basta, infatti, garantire che tutto ciò non accresca le competenze o i compiti dell'Unione, dal momento che il problema fondamentale consiste nella compatibilità delle discipline costituzionali degli Stati in tema di diritti e libertà con il rischio che possano esistere nelle materie europee discipline meno garantiste o comunque sostanzialmente diverse, per le medesime persone a cui si applica le norme costituzionali nazionali.

A questo proposito davvero sarebbe stato opportuno sentire anche le opinioni delle Corti costituzionali sulle tecniche di garanzia dei diritti

fondamentali. Ma forse, data l'attuale difficoltà nelle ratifiche del "Trattato costituzionale" e la possibilità che possa riaprirsi la elaborazione del testo del trattato, potranno esservi occasioni di questo tipo. Altrimenti credo che aumenteranno molto i problemi interpretativi che dovranno essere affrontati.

La Corte costituzionale e gli ordinamenti sovranazionali. Profili di attualità

1. Il diritto comunitario nelle *rationes decidendi*

Nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, sono frequenti i richiami operati al diritto comunitario. Senza pretesa di completezza, possono individuarsi nei seguenti i settori che hanno visto la maggiore incidenza del diritto comunitario sul diritto interno: a) *la tutela della salute e dell'ambiente*; b) *la tutela della concorrenza e la libertà di impresa*; c) *la politica finanziaria*.

a) La tutela della salute e dell'ambiente

Di seguito si riportano alcune delle principali statuizioni rese dalla Corte costituzionale, evidenziando la portata ed il significato in esse assunti dal richiamo al diritto comunitario.

-Il calendario venatorio e la tutela della fauna: l'interpretazione di direttive comunitarie ed il richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia

La Corte ha dichiarato incostituzionali diverse leggi regionali, che, in deroga alla legge-quadro 11 febbraio 1992, n. 157, estendevano il periodo venatorio per alcune specie cacciabili.

Nella sentenza n. 536 del 2002 (ma v. anche, ad es., la sentenza n. 227 del 2003), si rileva che la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standards* minimi e uniformi di tutela della fauna.

Nel "nucleo minimo" di salvaguardia della fauna selvatica deve includersi -accanto all'elencazione delle specie cacciabili -la disciplina delle modalità di

caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Ed al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio.

L'estensione del periodo venatorio costituisce una deroga che non può farsi rientrare tra le deroghe al regime di protezione della fauna selvatica che la direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, consente all'art. 9 solo per le finalità ivi indicate, rivolte alla salvaguardia di interessi generali, fra le quali non possono essere comprese quelle perseguite dalla legge regionale impugnata.

L'impostazione seguita trova conferma nelle sentenze emesse dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, che hanno ribadito che, per quanto riguarda lo scaglionamento delle date di chiusura della caccia, "le autorità nazionali non sono autorizzate dalla direttiva sugli uccelli a fissare siffatte date scaglionate in ragione delle specie di uccelli, a meno che lo Stato membro interessato possa fornire la prova, avallata da dati tecnico-scientifici appropriati a ciascun caso specifico, che uno scaglionamento delle date di chiusura della caccia non sia di ostacolo alla protezione completa delle specie di uccelli che da tale scaglionamento possono essere interessati".

-Le certificazioni zootecniche: il diritto comunitario come veicolo di uno sviluppo del mercato agricolo connesso al rispetto del patrimonio genetico

La sentenza n. 283 del 2004 risolve un conflitto di attribuzione tra Stato e Provincia autonoma di Bolzano in ordine alla disciplina della riproduzione animale, richiamando le norme delle direttive comunitarie in materia, fondate sull'art. 37 (ex 43) del Trattato Cee, che si propongono di creare le condizioni per lo sviluppo del mercato agricolo attraverso la liberalizzazione degli scambi degli animali da allevamento e riproduzione e del materiale riproduttivo, dettando altresì misure volte a preservare il patrimonio genetico per accrescerne il valore.

Le direttive comunitarie pongono una serie di principi che vincolano gli Stati nella disciplina dell'istituzione ed iscrizione nei libri genealogici, dell'ammissione

degli animali aBa riproduzione, dell'impiego di materiale da riproduzione, dei meto di per il controBo delle prestazioni e del valore genetico degli animali.

-Le certificazioni di idoneita sanitaria: il superamento della normativa statale al/a luce di un sopravvenuto quadro normativo comunitario

Per quanto riguarda le certificazioni di idoneita sanitaria degli alimenti delle bevande, la sentenza n. 95 del 2005 (ma v. anche la sentenza n. 162 del 2004) richiama le diverse direttive comunitarie adottate in materia che prevedono modalita diverse di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari, fondate sull'autocontrollo da parte degli imprenditori e dei lavoratori dei settori interessati, seppure sotto il controllo pubblico. Queste direttive sono state recepite dal legislatore statale mediante il decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 123, il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, nonché il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 156. Tali testi normativi affiancano al preesistente sistema delineato dall'art. 14 della legge n. 283 del 1962 un diverso sistema di tutela igienica degli alimenti, basato per lo piu su vasti poteri di controllo e di ispezione, che si riferiscono pure al comportamento igienico del personal e che entra in contatto con le diverse sostanze alimentare ABa luce dell'individuazione di sistemi diversificati di tutela dell'igiene degli alimenti, ben puo la legislazione regionale scegliere fra le diverse possibili specifiche modal ita per garantire l'igiene degli operatori del settore.

-La prevenzione di incidenti rilevanti: l'utilizzo del diritto comunitario ai jini dell'enucleazione degli interessi costituzionalmente rilevanti nell' ambito di una determinata disciplina

La sentenza n. 407 del 2002 conceme la disciplina dettata da una Regione in merito alla prevenzione di incidenti rilevanti. La Corte ritiene che, nella fattispecie in esame, dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore della prevenzione di incidenti rilevanti, emergano una pluralita di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con queBi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente. A questo proposito, ricorda che neBa direttiva 96/1982/CE si afferma, tra 1 'altro, che la prevenzione di incidenti rilevanti e necessaria per limitare le loro "conseguenze per l'uomo e per

l'ambiente", al fine di "tutelare la salute umana", anche attraverso l'adozione di particolari politiche in tema di destinazione e utilizzazione dei suoli.

-La prevenzione di incidenti rilevanti: il diritto comunitario come veicolo di una accresciuta tutela

La sentenza n. 135 del 2005 respinge il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato avente ad oggetto l'ispezione disposta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in uno stabilimento, ai sensi del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, nell'ambito delle verifiche relative ai pericoli di incidenti industriali rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

Nella *ratio decidendi*, la Corte richiama, tra l'altro, la disciplina comunitaria, incentrata sulla necessità che in materia ambientale sia assicurato "un elevato livello di tutela" ispirata ai principi "di precauzione e dell'azione preventiva", prevedendo allo scopo un articolato sistema di controlli, nel cui ambito sono imposti agli Stati membri incisivi obblighi di vigilanza, volti a prevenire i pericoli di incidenti rilevanti negli impianti qualificati come pericolosi.

-La sperimentazione animale: il diritto comunitario come espressione di un bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti

La tutela degli animali sottoposti a sperimentazioni a scopo scientifico e didattico, già sommariamente garantita dalla legge 12 giugno 1931, n. 924, ha subito un sostanziale rafforzamento con il d.lgs. n. 116 del 1992 che, nel recepire la direttiva 86/609/CEE, ha sviluppato ampiamente i principi e gli obiettivi di quest'ultimo atto normativo mediante una disciplina analitica, fortemente restrittiva della stessa libertà di sperimentazione, a tutela degli animali coinvolti, e largamente affidata alla sua applicazione alle determinazioni, alle autorizzazioni ed ai controlli del Ministro della sanità e dell'Istituto superiore di sanità.

La legislazione vigente quindi bilancia attentamente il doveroso rispetto verso gli animali sottoposti a sperimentazione e l'interesse collettivo alle

attività di sperimentazione su di essi che sono ritenute indispensabili, sulla base delle attuali conoscenze di tipo scientifico, sia dall'ordinamento nazionale che dall'ordinamento comunitario (cfr. soprattutto l'art. 3 del d.lgs. n. 116 del 1992 e l'art. 3 della direttiva 86/609/CEE).

-La ricostruzione di pneumatici usati: il diritto comunitario come vincolo ad una politica "ecocompatibile"

La Corte, con la sentenza n. 378 del 2003, respinge la questione sollevata da una Regione avverso la norma che, "per finalità di tutela ambientale e", reca la disciplina del potenziamento della ricostruzione di pneumatici usati, osservando che la sussistenza di finalità di tutela ambientale può essere adeguatamente valutata alla luce delle direttive comunitarie in materia, le quali, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, impongono agli Stati obblighi di recupero dei rifiuti, in modo che gli stessi possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione.

-L'inquinamento elettromagnetico ed il principio comunitario di precauzione

Nella sentenza n. 331 del 2003, la Corte esamina la questione di legittimità costituzionale, sollevata dallo Stato, nei confronti dell'art. 3, comma 12, lettera a), della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4, che stabilisce un generale divieto di installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione entro il limite inderogabile di 75 metri di distanza dal perimetro di proprietà di asili, edifici scolastici.

La Corte afferma che i compiti che in materia di protezione dall'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici spettano allo Stato in forza delle sue competenze in materia di tutela dell'ambiente, a norma della lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, ed in materia di tutela della salute, a norma del terzo comma del medesimo art. 117, sono espressi nella legge quadro n. 36 del 2001, che contiene principi fondamentali diretti, tra l'altro, ad attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di

precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato istitutivo dell'Unione.

-La comunicazione elettronica: la possibile incidenza del diritto comunitario sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni

La sentenza n. 336 del 2005 ha ad oggetto il decreto legislativo n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), che ha recepito la direttiva 2002/21/CE, istitutiva di un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, che pone un preciso vincolo comunitario ad attuare un vasto processo di liberalizzazione del settore, armonizzando le procedure amministrative ed evitando ritardi nella realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

Nella fase di attuazione del diritto comunitario, la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni in materie di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei principi fondamentali, non può prescindere dall'analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguite a livello comunitario. In altri termini, gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio - norme di dettaglio. Nella specie, la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione degli impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richiede di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi. Da questi rilievi si deduce l'infondatezza della questione sollevata dalle regioni.

La disposizione in esame prevede, peraltro, moduli di definizione del procedimento, informati alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, espressivi in quanto tali di un principio fondamentale di diretta derivazione comunitaria. Nel caso di specie, la pluralità delle esigenze e dei valori di rilevanza costituzionale sottesi alle "materie" nel cui ambito rientrano

le disposizioni censurate, in una con la finalità complessiva di garantire un rapido sviluppo dell'intero sistema delle comunicazioni elettroniche (cfr. sentenza n. 307 del 2003) secondo i dettami sanciti a livello comunitario, induce a ritenere che le norme in esame siano espressione di principi fondamentali.

-Gli OGM e 1'interpretazione del diritto comunitario da parte della Corte costituzionale

Nella sentenza n. 150 del 2005 si motiva che la direttiva europea 2001/18/CE, al fine del ravvicinamento delle "legislazioni degli Stati membri riguardanti 1'immissione deliberata nell'ambiente di OGM ed al fine di garantire il corretto sviluppo dei prodotti industriali che utilizzano OGM", riguarda l'emissione deliberata nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati e la loro immissione in commercio.

A fondamento della decisione di inammissibilità del ricorso proposto, la Corte sottolinea come sia la direttiva europea che il d.lgs. n. 224 del 2003 distinguano nettamente la disciplina della "emissione deliberata di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione in commercio" da quella concernente la "immissione in commercio di OGM come tali o contenuti in prodotti".

b) La tutela della concorrenza e la libertà di impresa

La decisione più rilevante ai fini della definizione della materia

La decisione più rilevante ai fini della definizione della materia (di competenza esclusiva statale) "tutela della concorrenza" è la sentenza n. 14 del 2004.

In essa si affronta la questione cruciale del rapporto tra le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative interne, sottolineando che gli interventi pubblici, quale che ne sia l'entità e quale che sia la natura delle imprese che ne beneficiano, sono qualificati nel diritto comunitario come "aiuti di Stato"; coinvolgono i rapporti con l'Unione europea e incidono sulla concorrenza, la cui disciplina si articola, nell'attuale fase di integrazione sovranazionale, su due livelli: comunitario e statale.

Quanto alla Comunità, il suo principio ordinatore è quello di un'economia di

mercato aperta e in libera concorrenza (art. 4, comma 1, del Trattato CE). In conformità a tale principio la Comunità è vincolata a perseguire i fini che le sono assegnati dall'art. 2, secondo comma, dello stesso Trattato: uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e dei sistemi di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente, del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri. I principi comunitari del mercato e della concorrenza, quindi, non sono svincolati da un'idea di sviluppo economico-sociale e sarebbe errato affermare che siano estranei alle istituzioni pubbliche compiti di intervento sul mercato. Se fossero che sono incompatibili con il mercato comune gli aiuti pubblici, sotto qualsiasi forma concessi, che falsino o minaccino di falsare la concorrenza, e altrettanto vero che le deroghe ai divieti di aiuti, regolate in principio dall'articolo 87, paragrafi 2 e 3, del Trattato CE, sono a loro volta funzionali alla promozione di un mercato competitivo. Esse sono guardate con favore ed anzi propiziate dalla stessa Comunità quando appaiono orientate ad assecondare lo sviluppo economico e a promuovere la coesione sociale. Nel diritto comunitario, le regole della concorrenza non sono quindi limitate all'attività sanzionatoria della trasgressione della normativa *antitrust*, ma comprendono anche il regime di aiuti, riguardanti sia il campo agricolo sia gli altri settori produttivi, sui quali l'azione della Comunità è sin ora in larga parte inesistente.

Di tali regole è espressione anche la disciplina generale sugli aiuti alle piccole e medie imprese, le quali, per il ruolo determinante nella creazione di posti di lavoro, sono considerate, in sede comunitaria, fattori di stabilità sociale e di dinamismo economico e possono essere destinatarie di aiuti senza l'onere della previa notificazione alla Commissione. Similmente il regolamento CE della Commissione n. 69/2001 del 12 gennaio 2001, sugli aiuti *de minimis*, non si discosta da una visione della concorrenza come obiettivo da promuovere: consentiti in via generale e in sede comunitaria, tali aiuti sono concepiti come fattore di sviluppo da favorire anche mediante la rimozione delle procedure di autorizzazione per singoli interventi, le quali sono addirittura valutate come un

inutile intralcio alla realizzazione di una più equilibrata competizione nei diversi settori produttivi. Di notevole interesse è anche la sentenza n. 272 del 2004, concernente i servizi pubblici locali. Le innovazioni legislative sulla gestione dei servizi pubblici locali sono state in larga parte indotte dai rilievi espressi dalla Commissione europea sulla precedente normativa e dall'esigenza di trovare un esplicito fondamento nel novellato art. 117 della Costituzione. Sotto questi profili sono significativi, nella disciplina in esame, sia il testuale riferimento alla tutela della concorrenza, sia la nuova qualificazione di "rilevanza economica" attribuita a determinati servizi pubblici locali -in analogia con la denominazione che viene attualmente adottata in sede comunitaria -in luogo della precedente qualificazione di "rilevanza industriale".

La Commissione europea, nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale" (COM-2003-270) del 21 maggio 2003, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, dopo aver precisato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare *a priori* un elenco definitivo dei servizi di interesse generale e di natura "non economica". Secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 1812001).

Con particolare riguardo alla libertà di impresa, può citarsi la sentenza n. 185 del 2004. In tema di case da gioco, e di incriminazione del gioco d'azzardo, si rileva che la Corte di giustizia, in più di una occasione (sentenza 21 ottobre 1999, causa C-67/98 e sentenza 24 marzo 1994, causa C275/92), ha affermato che spetta agli Stati membri determinare l'ampiezza della tutela dell'impresa con riferimento al gioco d'azzardo ed ha fondato la discrezionalità di cui devono godere le autorità nazionali, oltre che sulle sue dannose conseguenze individuali e sociali, proprio sugli elevati rischi di criminalità e di frode che ad esso si accompagnano.

c) *La politica finanziaria*

In varie decisioni, la Corte costituzionale ha operato lo scrutinio di provvedimenti legislativi statali concernenti la politica finanziaria alla luce del cosiddetto patto di stabilità interno, concernente il con corso deBe Regioni e degli enti locali "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita" definito in sede di Unione europea, e comportante l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo.

In questa prospettiva, la Corte ha ritenuto incontestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli aBe politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti (sentenza n. 36 del 2004).

2. La giurisprudenza della Corte di giustizia ed il processo costituzionale italiano

Con precipuo riferimento alla dinamica del processo costituzionale, può qui evidenziarsi che, in diverse occasioni, la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire la configurabilità delle sentenze della Corte di giustizia alla stregua di fonti del diritto comunitario. A tal riguardo, possono menzionarsi le ordinanze con le quali sono stati restituiti gli atti ai giudici *a quibus* in considerazione della sopravvenienza di una decisione della Corte di giustizia, in quanto «i principi enunciati nella decisione della Corte di giustizia si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno, con il valore-*dijus superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quella norma conserva efficacia e deve essere applicata anche da parte del giudice nazionale» (ordinanza n. 255 del 1999, ripetutamente confermata anche da ultimo: ordinanza n. 62 del 2003; ordinanza n. 125 del 2004; ordinanza n. 241 del 2005; ordinanza n. 268 del 2005).

Da ricordare anche l'ordinanza n. 165 del 2004, con la quale sono state rinviate a nuovo ruolo alcune cause pendenti, in accoglimento della «richiesta di rinvio fondata dall'Avvocatura general e dello Stato, in vista della decisione

della Corte di giustizia delle Comunità europee nelle cause C-387/02, C-391/02 e C-403/02», a tale decisione essendosi giunti in considerazione de «la sostanziale coincidenza fra il quesito di costituzionalità, attinente all'asserito contrasto delle norme impugnate con il diritto comunitario, e quello che costitui[va] oggetto delle predette cause».

3. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella più recente giurisprudenza costituzionale

Contrariamente a quanto riscontrabile per il diritto comunitario, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Corte di Strasburgo sono state soltanto occasionalmente oggetto di richiami da parte della Corte costituzionale. Di seguito, si enucleano i quattro casi più significativi.

a) Nella sentenza n. 120 del 2004 si rileva che l'art. 68 contiene principi che presiedono alla garanzia delle attribuzioni delle Camere e dell'autorità giudiziaria contro reciproche interferenze e, al contempo, sono preordinati alla tutela di beni costituzionali potenzialmente confliggenti, i quali, per coesistere, debbono essere di volta in volta temperati per essere resi tra loro compatibili: da un lato l'autonomia delle funzioni parlamentari come area di libertà politica delle Assemblee rappresentative; dall'altro la legalità e l'insieme dei valori costituzionali che in essa si puntualizzano (egualità dei cittadini di fronte alla legge, eguale tutela giurisdizionale e diritto di agire e di difendersi in giudizio, ecc.). Un'esigenza di questo tipo -si prosegue- è avvertita anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, come dimostrano, in particolare, le decisioni 30 gennaio 2003 sui ricorsi n. 40877/98 e n. 45649/99, secondo le quali l'assenza di un chiaro legame tra l'opinione espressa nell'esercizio di funzioni parlamentari postula una interpretazione stretta della proporzionalità esistente tra il fine perseguito ed i mezzi impiegati, specialmente nei casi in cui, sulla base della natura asseritamente politica della dichiarazione contestata, venga negato il diritto del soggetto leso di agire in giudizio.

b) La sentenza n. 154 del 2004 fa discendere la garanzia costituzionale del diritto al giudice e ad un pieno contraddittorio dagli articoli 24 e 111 della Costituzione ed altresì dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti

dell 'uomo e delle liberta fondamentali, come applicato dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo (da ultimo, sentenze 30 gennaio 2003, *Cordova c. Italia* 1, rico n. 40877/98, e *Cordova c. Italia* 11, rico n. 45649/98).

c) Si ricava, dalla sentenza n. 299 del 2005, che processo e fatto di reato sono tennini inscindibili del binomio al quale va sempre parametrata la disciplina della custodia cautelare e ad entrambi deve sempre essere ancorata la problematica dei tennini entro i quali la durata deBe misure limitative della liberta personal e puó dirsi proporzionata e, quindi, ragionevole: tra l'altro, in confonnita ai valori espressi dall'art. 5, par. 3, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo. Ne1 sistema attuale, la durata ragionevole e, appunto, assicurata anche dai tennini massimi di fase, in quanto proporzionati alla effettiva evoluzione deBa situazione processuale dell'imputato.

d) Nella sentenza n. 413 del 2004, l'interpretazione conforme a Costituzione e avvalorata da significative indicazioni nonnative, anche di natura sovranazionale. L'art. 2, n. 100, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, contenente la delega legislativa per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, enuncia la direttiva della riparazione dell'ingiusta detenzione, senza porre alcuna limitazione circa il titolo della detenzione stessa o le 'ragioni' dell 'ingiustizia; tra le convenzioni intemazionali ratificate dall 'Italia relative ai diritti della persona e al processo penale, la Convenzione europea dei diritti dell 'uomo e il Patto intemazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966, preve dono il diritto ad un equo indennizzo in caso di detenzione illegale, senza alcuna limitazione.