

Judicial Review, Fundamental Rights and Rule of Law. The Construction of the European Constitutional Identity

Maria Grazia Rodomonte, Ludovica Durst (a cura di) – Routledge/Giappichelli, 2024, pp.XVIII-238

L'anno che sta per chiudersi, sicuramente segnato da molte drammatiche criticità, può essere ricordato anche per alcuni eventi di rilievo nel dibattito culturale sui temi più discussi dell'integrazione europea.

Tra questi, si vuole qui segnalare la pubblicazione del volume curato da Maria Grazia Rodomonte e Ludovica Durst, uno studio "a più voci" su un tema centrale del diritto dell'Unione europea, la cui rilevanza è stata ulteriormente messa in luce dal confronto di particolare interesse originatosi in occasione della presentazione del lavoro presso la Sala del Refettorio della Camera dei deputati¹. La metodologia adottata privilegia un approccio collettaneo e interdisciplinare, combinando lo studio della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e delle corti nazionali con la ricostruzione dei principali dibattiti interpretativi, al fine di offrire una visione articolata e aggiornata dei profili evolutivi del processo di integrazione europea, inteso precipuamente nella sua dimensione costituzionalistica e giuridica.

La ricerca si concentra su norme fondative del Trattato sull'Unione europea (TUE), in particolare sugli articoli 2, 3 e 6, che delineano la base valoriale e istituzionale dell'integrazione europea, ma anche sull'articolo 7, relativo al possibile processo di esclusione di uno Stato membro per violazione di tali parametri fondamentali, e sull'art. 49, che disciplina la procedura di adesione e le condizioni per l'allargamento dell'Unione. La condizione, ad esempio, dei Paesi dei Balcani occidentali mostra come l'adesione all'Unione dia luogo ad un vero e proprio processo "costituente" nello Stato inserito in tale processo proprio in quanto Paese "aderente" o candidato a divenire membro dell'Unione. All'interno di tale Paese, infatti, deve essere messo in moto un processo di riforme strutturali atto a dimostrare il pieno rispetto dei parametri fondamentali sanciti dal diritto dell'Unione europea, comprensivo degli obblighi scaturiti dai trattati istitutivi di quest'ultima sino a ricomprendere tutta la legislazione (il c.d. *acquis*) di derivazione sovranazionale (ciò che peraltro deriva *expressis verbis* dall'attuale art. 288 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione). Il contributo di Federico Savastano evidenzia così la complessa natura dell'Unione quale soggetto giuridico che trascende la nozione tradizionale di organizzazione internazionale, secondo l'impostazione già affermata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *Parti écologistes – Les Verts*, richiamato anche da Adriana Ciancio.

Quanto precede consente di individuare il nucleo centrale del volume nello studio dell'art. 4 TUE, disposizione che disciplina i rapporti tra Unione e Stati membri e impone specifici criteri ermeneutici dai quali emerge la pervasività degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione negli ordinamenti nazionali. Tali criteri risultano concepiti in modo reciprocamente integrato. Così, il principio di uguaglianza tra Stati membri, di derivazione internazionalistica ed espressamente ribadito nella norma in questione, viene affiancato al più problematico rapporto tra il principio del rispetto delle identità nazionali e quello di leale cooperazione. Quest'ultimo, già previsto dall'art. 10 del TCE (Trattato istitutivo della Comunità europea), infatti, ha sempre operato in senso espansivo della capacità dell'Unione di imporre vincoli non solo di risultato ma anche di mezzo ai propri Stati membri; il primo, sempre contenuto nello stesso art. 4 TUE ma introdotto a seguito delle riforme del Trattato di Lisbona, sembra invece volere riaffermare la (peraltro mai negata) autonomia dei Paesi membri nella definizione dei parametri sanciti dalle rispettive Carte costituzionali.

Il tema richiama la giurisprudenza *So-lange* del Tribunale costituzionale federale tedesco, che aveva posto limiti alla *primaute* del diritto dell'Unione in presenza di parametri costituzionali interni, nonostante l'orientamento consolidato della Corte di giustizia (a partire da *Costa c. ENEL*). Il volume affronta tuttavia, e come rilevato, la questione alla luce della formulazione attuale dell'art. 4 TUE, che raduna in una singola



1 Il convegno di presentazione, dal titolo *L'identità costituzionale europea: sfide attuali e prospettive future*, si è tenuto il 9 giugno 2025, a Roma, presso la Sala del Refettorio di Palazzo San Macuto (Camera dei Deputati).

disposizione normativa, seppure in due commi separati, due criteri basilari come, da un lato, il dovere di leale cooperazione (ricadente precipuamente sui Paesi membri dell'Unione) e, dall'altro lato, il rispetto delle identità nazionali (incombente, invece, sull'Unione stessa).

Nella prolusione, l'attuale Presidente del Consiglio di Stato, Francesco Paolo Pitruzzella, sottolinea la necessità di leggere in senso "unitario" (o almeno "armonizzato") tali parametri alla luce dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, dotati di una portata particolarmente ampia e preliminare rispetto all'intero ordinamento dell'Unione. In questa prospettiva si collocano anche le conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione, Tamara Čapeta, nella causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, che configurano la possibilità di un'applicazione autonoma dell'art. 2 TUE con conseguente obbligo, per gli Stati membri, di "non regresso" rispetto ai parametri imposti da tale stessa disposizione, in quanto questi ultimi corrisponderebbero a degli standard minimi di tutela suscettibili solo di evoluzione *in melius* negli ordinamenti nazionali, compresi, ovviamente, quelli degli Stati di recente adesione all'Unione o candidati a divenire membri di quest'ultima (art. 49 TUE).

Il volume coglie così i legami inscindibili tra i diversi profili del processo di integrazione europea, fondato sulla configurazione dell'Unione come "comunità di diritto" e "di diritti", posta al crocevia tra regole di diritto internazionale e valori di rango costituzionale. In tale quadro, l'attenzione si concentra sul rispetto dello Stato di diritto (secondo capitolo), nonché sui parametri della democrazia e dei diritti umani (terzo capitolo). L'incontro di presentazione del 9 giugno, come richiamato in apertura della presente recensione, ha riflesso questa pluralità di approcci. Accanto a una lettura più tradizionalmente europeista, rappresentata dagli interventi autorevoli di Andrea Biondi e di Patrizia De Pasquale², è emersa la complessità interpretativa dell'art. 4 TUE, i cui criteri non possono comunque essere invocati a detrimento degli standard minimi sanciti dall'art. 2 TUE, anche sulla scorta di una lettura attenta della rilevante giurisprudenza comunitaria, storicamente "madrina" di un'idea di integrazione che si realizza soprattutto attraverso l'azione "pretoria" dei giudici nazionali, coadiuvati dalla Corte del Lussemburgo.

Certamente, il seminario ha dato rilievo a quanto accennato *supra*, e cioè che la citata norma dell'art. 4 TUE pone all'attenzione un coacervo di criteri interpretativi apparentemente contraddittori l'uno con l'altro. Resta tuttavia che la rilevanza delle "tradizioni costituzionali degli Stati membri" (come pure ricavabile dall'art. 6 TUE in tema di standard di tutela dei diritti fondamentali) nello stesso processo di integrazione europea non potrebbe comunque essere inteso a detrimento dei già citati standard "minimali" di cui all'art. 2 TUE.

Sembra quindi ragionevole concludere, riprendendo i concetti espressi dallo stesso Presidente Pitruzzella nella sua introduzione al seminario, che il percorso procede verso una sempre maggiore integrazione tra dimensione nazionale e dimensione sovranazionale dei livelli di tutela: un eventuale conflitto tra le due dimensioni, d'altronde, non può che fare emergere l'esigenza che l'ordinamento nel suo complesso (così come delineato dai trattati e dalle carte costituzionali) venga orientato verso un rafforzamento della protezione dei diritti individuali, ivi inclusi quelli che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione colloca nel Capitolo intitolato alla Solidarietà (concernente, in particolare, la tutela di alcuni diritti sociali fondamentali già riconosciuti, ad esempio, nella Carta sociale europea). Per far ciò, tuttavia, è indispensabile il consolidamento dei criteri dello Stato di diritto e della democrazia quali soli parametri che fungono da valido baluardo di quegli stessi diritti.

Alfredo Rizzo

INAPP

2 Rispettivamente, Avvocato generale della Corte di Giustizia dell'Unione europea e Professoressa di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.