

**Recensione a Juan Ignacio Ugartemendia
Eceizabarrena, *La interpretación conforme al
derecho de la Unión Europea. Especial
referencia al intérprete constitucional*
(Aranzadi, 2023)**

Luna Mancini

1. *La interpretación conforme al derecho de la Unión Europea. Especial referencia al intérprete constitucional* (Aranzadi, 2023), l'ultimo libro di Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, è un importante riferimento per gli studiosi di questioni costituzionali e, in particolare, per la dottrina dell'interpretazione costituzionale e convenzionale, non solo in Europa.

Sebbene lo studio si concentra sull'attuale fase del processo di integrazione europea, l'aggiornamento delle questioni legate all'interpretazione e all'argomentazione delle diverse fonti del diritto, è un tema di ricerca classico che si basa su domande come: in cosa consiste l'interpretazione? Come si relazionano i testi e le norme durante il processo interpretativo? Come si svolge l'attività di conferimento del significato? La conformità o la non conformità si verificano nei diritti o sono proprietà che solo gli interpreti possono descrivere?

Dato questo legame ineludibile e dialettico tra interpretazione e argomentazione, intese come fasi preliminari all'applicazione delle norme, l'interpretazione conforme – come riconosce lo stesso autore – oltre ad essere un principio e un obbligo, è un meccanismo al servizio del principio di primazia o prevalenza del diritto dell'Unione europea (UE) di fronte a possibili conflitti con le leggi nazionali (p. 14). Si tratta quindi di una delle costruzioni giuridiche più importanti del costituzionalismo moderno, nella misura in cui costituisce uno strumento per estendere la parte dogmatica delle costituzioni e, allo stesso tempo, un metodo di interpretazione dell'intero sistema giuridico, sia che si tratti di fonti interne, internazionali o regionali.

In special riferimento al diritto dell'Unione, Ugartemendia propone una prospettiva costituzionale dell'interpretazione conforme in cui, descrivendone la complessa evoluzione – analizzandone il contenuto, la portata e i limiti – effettua una revisione degli strumenti esistenti nel continente per garantire il primato del diritto dell'UE. A tal fine, studia i meccanismi a disposizione delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, per declinarne gradualmente gli elementi e delineare come essi costituiscano la base della teoria costituzionale e dell'interpretazione conforme al diritto dell'UE.

La struttura del libro ne facilita la lettura e la comprensione, grazie alle avvertenze e ai riferimenti puntuali e chiari, ad un efficace glossario in ordine cronologico della giurisprudenza citata e ad uno sviluppo ordinato e coerente della materia. La sua impostazione, frutto di un'analisi approfondita, si basa sulla straordinaria capacità dell'autore di riprendere in modo esaustivo le questioni chiave individuate sia dalla dottrina (nella vasta letteratura sull'argomento) sia dalla giurisprudenza. L'attenzione è rivolta soprattutto alle sentenze emesse dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) di Lussemburgo – in quanto organo deputato a interpretare e garantire la corretta applicazione del diritto dell'UE – e dagli organi giurisdizionali nazionali che hanno contribuito alla formazione di parametri giuridici relativi all'oggetto di studio. Senza trascurare le posizioni della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, come parte del dialogo giurisdizionale regionale.

Va notato, tuttavia, che la rilevanza del dialogo giurisprudenziale e dell'interpretazione conforme nello sviluppo di sistemi giuridici comuni non è una questione esclusiva dell'area europea, in particolare per quanto riguarda la tutela dei diritti umani. L'esistenza e il lavoro dei sistemi di protezione di questi diritti a livello universale e regionale ci permettono di osservare come, attualmente, l'intenzione di armonizzare l'interpretazione dei diritti fondamentali nei tribunali nazionali si sia evoluta in un progetto di portata globale, che si sta progressivamente espandendo e istituzionalizzando in tutto il mondo.

Così, l'approccio al tema, insieme all'impalcatura bibliografica e alla profusione di fonti di consultazione, oltre a mostrare la profondità e la serietà della ricerca di Ugartemendia, giustifica la solidità delle sue proposte. In questo modo, e con l'auspicio che il lettore possa trovarlo utile, si riporta di seguito una breve sintesi di alcuni aspetti importanti dell'opera che potrebbero avere un impatto sulle riflessioni giuridiche al di fuori del continente.

2. In primo luogo, va notato che, al fine di aggiornare il significato e la portata dell'interpretazione conforme, Ugartemendia struttura l'analisi di questo libro in due parti. La prima, sviluppata in quattro capitoli, offre un approccio generale al principio dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. La seconda parte, strutturata in altri tre capitoli, si concentra specificamente sull'obbligo degli interpreti costituzionali di interpretare in conformità con la Costituzione nazionale, pur rispettando il principio del primato del diritto dell'Unione a cui sono soggetti gli Stati membri.

A tal fine, Ugartemendia analizza le caratteristiche a cui fa riferimento la giurisprudenza della CGUE in merito all'obbligo degli Stati membri di integrare e, quindi, interpretare il diritto dell'UE in modo conforme. Nel primo capitolo, l'autore sottolinea, in quelli che chiama "preliminari concettuali", che l'interpretazione conforme è un orientamento che si riferisce alla lettura o all'esegesi di una norma o di una legge in accordo con qualcos'altro. In ambito giuridico, quest'altro elemento è solitamente un trattato internazionale o una norma di fonte esterna. E, nello specifico

caso dell'UE, consiste in un meccanismo o attività ermeneutica che obbliga i tribunali nazionali a interpretare e armonizzare il diritto nazionale in conformità con il diritto europeo e comunitario.

Con queste premesse, il secondo capitolo si concentra sull'aggiornamento delle caratteristiche più salienti dell'interpretazione conforme in relazione a: la sua base giuridica, il settore specifico in cui si applica, il suo contenuto, la sua portata e i suoi limiti, nonché altre caratteristiche specifiche del diritto dell'UE (come il "diritto di interpretazione" e l'"aiuto della questione pregiudiziale"). L'obiettivo di tutto ciò consiste nel garantire la coerenza e l'efficacia del quadro giuridico europeo negli Stati membri dell'Unione, attraverso l'armonizzazione della normativa, che a sua volta massimizza il contenuto delle disposizioni da interpretare in modo conforme (p. 45). In questa maniera, Ugartemendia indica con ragione l'interpretazione conforme come un obbligo specifico derivante dai principi di leale cooperazione e riconoscimento reciproco – tra l'Unione e gli Stati membri – e dal primato del diritto dell'Unione sui testi nazionali.

Al di là dell'analisi delle teorie generali dell'interpretazione e dell'argomentazione, l'autore spiega come, in virtù delle caratteristiche delle norme europee che richiedono la loro trasposizione da parte di norme interne per raggiungere la categoria delle norme direttamente applicabili (come le direttive o le decisioni quadro e persino alcuni regolamenti), sia stato necessario sviluppare un ambito più ampio per il contenuto di questo principio-obbligo. Così, oltre a essere un parametro di controllo giudiziario derivante dall'obbligo degli Stati membri dell'UE di attuare il diritto dell'Unione, l'interpretazione conforme diventa anche un meccanismo particolarmente rilevante nei casi in cui i tribunali nazionali devono applicare norme interne che potrebbero essere in conflitto con il diritto stesso dell'UE.

In questi casi, la Corte di Lussemburgo ha stabilito che, piuttosto che annullare o ignorare il diritto dello Stato, i tribunali nazionali dovrebbero, ove possibile, cercare di interpretare le norme interne in modo compatibile con il diritto dell'UE. In questo senso, l'autore affronta abilmente altre tecniche di efficacia normativa che operano come limiti all'interpretazione conforme. Tra queste, fa riferimento al rispetto dei diritti fondamentali, all'*effetto utile* dei trattati e ad altri principi generali del diritto (come il principio della certezza giuridica e della non retroattività) che si applicano negli Stati membri dell'UE. Inoltre, nello stesso capitolo, rileva la grande importanza della questione pregiudiziale che può essere sottoposta da qualsiasi giudice nazionale alla CGUE, in quanto quest'ultima è l'interprete finale "del diritto dell'Unione e della determinazione della validità degli atti delle istituzioni europee" (p. 43).

L'esperta conoscenza giuridica di Ugartemendia si riflette nella rigorosa ed esaustiva rassegna delle decisioni e delle sentenze della CGUE che, da quattro decenni a questa parte, hanno plasmato questo meccanismo. Tra le pietre angolari della giurisprudenza, l'autore mette in luce le sentenze: *Von Colson e Kamann* (1984), *Marleasing* (1990), *Pfeiffer* (2004), *Pupino* (2005), *Domínguez* (2012), *AMS* (2014), *Dansk Industri* (o *Ajos*, 2016), *Popławski II* (2019), *Fédération bancaire française y BT* (2021), per

aggiornare la portata e il contenuto. Così come *Kolpinghuis Nijmen* (1987), *Arcaro* (1996), *Akerberg Fransson* (2013), *Melloni* (2013), *Taricco* (2015), *Poplamski I* (2017), *M.A.S. y M.B.* (o *Taricco II*, 2017), *Comisión/España* o *Humda* (2022), tra i casi recenti, per lo sviluppo dei limiti da lui individuati in questo studio.

L'inevitabile esame dell'integrazione del diritto dell'UE nei sistemi costituzionali è affrontato, a partire dal caso spagnolo, nel terzo capitolo della prima parte del libro. Ugartemendia svolge un'analisi dettagliata di come l'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'UE sia articolato e riconosciuto nella legislazione e nella giurisprudenza spagnola. Dopo una esaustiva ricerca per localizzare i regolamenti e le sentenze, svolge un'analisi basata su casi risolti in diverse sezioni della Corte Suprema spagnola, in dialogo con la giurisprudenza della CGUE. Lo studio evidenzia la possibilità di invocare e richiedere la responsabilità patrimoniale dello Stato per i danni causati in violazione del diritto dell'UE, nei casi in cui non sia stato possibile effettuare un'interpretazione conforme della legislazione nazionale.

L'autore passa anche in rassegna le prassi interpretative del Tribunale costituzionale spagnolo e analizza il modo in cui la sua dottrina si relaziona con il diritto internazionale. Concludendo questa prima parte dello studio evidenziando, nel quarto capitolo, altri problemi derivanti da quelle che chiama questioni di "coesistenza tra diverse esigenze interpretative". Visto che la conformità dell'esegesi del diritto nazionale prevede che siano considerati, oltre alla Costituzione e al diritto dell'UE, anche il diritto regionale e internazionale per la protezione dei diritti delle persone. Così, al di là di quanto descritto sopra, l'interpretazione conforme ai trattati internazionali sui diritti umani ratificati dagli Stati rappresenta un obbligo che può portare ad altri conflitti giuridici. Ciò implica sfide permanenti per gli operatori nazionali, che hanno la possibilità di sottoporre questioni pregiudiziali alla CGUE per determinare l'interpretazione appropriata o, come ultima risorsa, di affrontarne l'impossibilità di armonizzazione attraverso l'esegesi.

3. Senza dubbio, la prospettiva analitica e critica di Ugartemendia dimostra la profonda conoscenza dei principi, dei concetti e delle complesse relazioni alla base della giurisprudenza esaminata nel corso della sua ricerca. Tuttavia, la sua riflessione sulle realtà costituzionali contemporanee e sui possibili scenari che gli interpreti si trovano ad affrontare, fornisce uno spunto pratico che arricchisce lo studio. In un contesto in cui "i disaccordi e le controversie di rilevanza costituzionale tra le più alte corti europee sembrano essersi moltiplicati negli ultimi cinque anni" (p. 16), la seconda parte del libro, che contiene la tesi centrale della ricerca, si concentra sull'obbligo degli interpreti costituzionali di interpretare in conformità con la Costituzione nazionale e nel rispetto del primato del diritto dell'Unione, al quale sono comunque soggetti.

Le lenti dell'interpretazione conforme consentono di analizzare la concezione della CGUE in merito alle principali questioni relative al principio del primato e dei suoi limiti, sulla base dei conflitti normativi e interpretativi che possono sorgere e che sono sorti. L'autore intende, facendo riferimento a casi specifici, concentrarsi sul ruolo

dei giudici nazionali a livello centrale e periferico e sulle decisioni emesse dai interpreti costituzionali. Di conseguenza, non poteva mancare una parte del lavoro dedicata allo sviluppo di concetti quali l'identità (costituzionale) nazionale e l'identità dell'Unione europea. Il crescente interesse per quest'ultima categoria giuridica – incipiente da parte della dottrina e della giurisprudenza sovranazionale e legata ai valori proclamati nell'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea – risiede nel suo impiego come risposta agli sviluppi nazionali (politici o giudiziari) che cercano di giustificare la non applicazione del diritto dell'UE nei loro Stati membri sulla base di interpretazioni abusive dell'identità nazionale.

Ciò è avvenuto, ad esempio, a seguito delle decisioni emesse negli ultimi anni dalle Corti costituzionali ungherese, polacca e romena, che hanno ricevuto rispostadalla CGUE. In queste sentenze – vincolanti per tutti i tribunali domestici di quei paesi – la lettura *pro unione* della CGUE rappresenta un'eccezione assoluta, che impedisce di giustificare la mancata applicazione del diritto dell'Unione e dichiara espressamente inalienabile l'identità costituzionale dell'UE. In questo senso, sempre nell'ottica della più efficace tutela dei diritti umani, Ugartemendia sottolinea giustamente che non sarà mai possibile interpretare il diritto dell'UE in modo conforme se esistono diritti costituzionali fondamentali che violano altri diritti che fanno parte dell'identità europea, al di là dell'identità costituzionale nazionale di ciascuno degli Stati membri.

Di particolare rilevanza internazionale è anche l'ultima sezione della ricerca, in cui Ugartemendia fa riferimento all'interpretazione conforme *inversa*, in cui è il tribunale regionale a dialogare con il contenuto stabilito dalla Costituzione nazionale nell'interpretazione del diritto dell'Unione. In altre parole, in questo caso è la Corte di Lussemburgo che interpreta o legge il diritto dell'Unione secondo il contenuto della Costituzione dello Stato che ha posto una questione pregiudiziale.

A tal fine, la casistica ripresa da Ugartemendia mostra in modo eccezionalmente chiaro come la CGUE abbia utilizzato le argomentazioni proposte dai tribunali nazionali in sede di rinvio pregiudiziale in relazione a questioni particolarmente controverse o a elementi normativi irrinunciabili per l'identità costituzionale nazionale dello Stato membro. Integrando e favorendo, in questo modo, la visione dei tribunali nazionali come "supremi interpreti e garanti della Costituzione" (p. 171) e rendendo più flessibile il principio del primato dell'Unione attraverso una lettura *pro constitutione*, secondo le parole dell'autore. Ciò dimostra che l'ordinamento giuridico che tutela i diritti più essenziali non è il prodotto di un'unica fonte internazionale, ma si alimenta anche di quelle nazionali.

Sulla stessa linea si sono espressi anche criteri emessi dagli organi giurisdizionali di altri continenti. Ad esempio, la Corte interamericana dei diritti umani (CIDU) ha fatto esplicito riferimento a sentenze di tribunali nazionali nei casi in cui vengono analizzate e messe in discussione decisioni giudiziarie interne di un altro Stato. Per citare un caso, nella sentenza *Atala Rizzo y niñas Vs. Chile* (2012) la Corte Interamericana non si è basata solo sui precedenti giurisprudenziali della Corte di Strasburgo o sulle

conclusioni dei testimoni esperti nel procedimento e su altri rapporti scientifici, ma ha anche preso in considerazione la giurisprudenza interna di alcuni Paesi. In particolare, riprendendo le decisioni della Camera Costituzionale della Corte Suprema di Giustizia del Costa Rica, della Corte Costituzionale della Bolivia, della Corte Suprema di Giustizia della Repubblica Dominicana, della Corte Costituzionale del Perù, della Corte Suprema di Giustizia dell'Argentina, della Corte Costituzionale della Colombia, della Corte Suprema di Giustizia del Messico e della Corte Suprema di Panama. In questo senso, la Corte sovranazionale non si colloca in una sfera estranea alla realtà degli Stati su cui ha giurisdizione, ma piuttosto affronta le proprie sfide nell'osservazione permanente dei progressi compiuti a livello nazionale nei Paesi di sua competenza.

Nonostante il dialogo tra le giurisdizioni offra dei vantaggi nel raggiungimento di punti di convergenza, Ugartemendia chiarisce che "la ricerca di punti di incontro non può essere effettuata al prezzo di sacrificare il primato" (p. 172). E sottolinea che ciò deve essere considerato di fronte a proposte controverse che vengono attualmente avanzate: come è, ad esempio, la possibilità di disporre di una via pregiudiziale inversa, a condizione che la risposta degli organi costituzionali nazionali (o equivalenti) non sia vincolante per la CGUE. In questo senso, il professore propone di "puntare sullo sviluppo di meccanismi di dialogo giudiziario che, in qualche modo, potrebbero portare la CGUE a essere più permeabile rispetto alla giurisprudenza dei supremi interpreti costituzionali" (p. 189).

Pertanto, il principio e l'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'UE implica un compromesso da parte dei giudici nazionali, ma anche da parte dei giudici europei, orientato alla ricerca di modalità di lettura armonizzata della disposizione nazionale in esame, senza contravvenire alle disposizioni internazionali in vigore in quell'ambito normativo (tenendo conto anche il *soft law*, come fattore di orientamento). Quest'ultima potrebbe essere riassunta nell'affermazione: le costituzioni o altre disposizioni interne non possono dichiararsi contrarie al diritto dell'UE solo per la possibilità di attribuire loro interpretazioni incompatibili, ma piuttosto per l'incapacità di attribuire loro un'interpretazione conforme al diritto dell'UE.

4. Per tutte le ragioni sopra esposte – per le sue caratteristiche, per gli ampi riferimenti bibliografici e per il suo contenuto – l'opera di Ugartemendia è un testo essenziale per gli studiosi interessati all'interpretazione e all'applicazione del diritto proveniente da fonti diverse. A dimostrazione della qualità della ricerca, del valore giuridico di questo libro e del suo contributo al panorama costituzionale contemporaneo, *La interpretación conforme al derecho de la Unión Europea. Especial referencia al intérprete constitucional* (Aranzadi, 2023) appare già un riferimento necessario per la consultazione e particolarmente utile per l'orientamento.

Infine, come è già stato osservato, nei sistemi universali e regionali di tutela dei diritti umani, le riflessioni sull'interpretazione conforme e il dialogo giurisprudenziale sono all'ordine del giorno. L'interesse comune è legato ai doveri di tutela dei diritti umani degli individui, per cui i progressi dei metodi interpretativi analizzati servono a

Luna Mancini
Recensione

guidare le risposte che possono essere adeguate ad altri contesti specifici. Al di là degli operatori giuridici e dei giudici nazionali degli Stati membri, in quanto garanti della conformità, dell'applicazione e dell'efficacia del diritto europeo, sarà una lezione positiva anche per i giuristi e gli operatori giuridici costituzionali di altre parti del mondo.

Luna Mancini – Dottoranda in legge presso il Dipartimento di Diritto Costituzionale dell'Università Pompeu Fabra di Barcellona (luna.mancini@upf.edu).