

## **Einwirkungen des Unionsrechts und der EMRK auf die nationalen Verfassungen aus italienischer Sicht**

Diana-Urania Galetta

### **I. Welche Einwirkungen?**

Die europäische Integration beeinflusst vielfältig das Verfassungsrecht Italiens, so wie alle Verfassungen der Mitgliedstaaten. Einerseits geschieht das durch die Einwirkung der Rechtsordnung des Europarates, der 47 Staaten versammelt und vor allem den Menschenrechtsschutz und internationale Instrumente und Mittel vorsieht, um diesen Schutz zu schaffen. Andererseits gehören 28/27 Staaten (als Folge des Brexit) zu der Europäischen Union. Wie bekannt, überlagert die Wirkung der Europäischen Union teilweise den Einfluss des Europarates, weil der Gerichtshof der EU die Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention als allgemeine Grundsätze des EG-Rechts anwendet.

Dieser Bericht beschäftigt sich deswegen insbesondere mit der Wirkung des EU-Rechts auf die nationale Verfassung. Dieses Recht wirkt auf die Verfassung im formellen Sinn, aber noch viel mehr auf die Verfassung im materiellen Sinn mit dem Ziel, die nationalen Verfassungen an die Erfordernisse der europäischen Integration und des europäischen Verfassungsverbundes am besten anzupassen. Die Verfassung im formellen Sinn darf aber in diesem Sinne nicht nur mit ihrem Text identifiziert werden. Verfassung im formellen Sinn bedeutet hier die Menge der Normen, welche Verfassungsrang haben. Die Grundlage für die Anerkennung der Gültigkeit dieser Normen sind nicht nur der Text der Verfassung, sondern auch die Rechtslehre, die verfassungsrechtliche Praxis und die Verfassungsrechtsprechung, die Auslegungsregeln formulieren und gewisse Rechtsbegriffe erklären bzw. präzisieren.<sup>1</sup> Die europäische Integration beeinflusst die nationale Verfassung im formellen Sinn auf verschiedene Weisen. Diese Wirkungen umfassen den Text der Verfassung, ihre Auslegung, ihre Stabilität und ihre Funktionen.

### **II. Die Bedingungen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union als Grenzen der nationalen Verfassungsgebung**

Die europäische Integration wirkt auf verschiedene Weisen auf die „nationale Verfassung im formellen Sinn“. Zuerst bestimmen das EU-Recht und das Recht des Europarates den allgemeinen Rahmen und die Grenzen der nationalen verfassungsgebenden Gewalt. Das EU-Recht und das Recht des Europarates setzen sehr generelle Bedingungen für die Mitgliedschaft in der EU, die den allgemeinen Rahmen und die Grenzen der Verfassungsgebung bestimmen.

Gemäß Art. 2, 6 und 7 EU-Vertrag müssen die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit sowie die Grundfreiheiten beachten. Der nationale Verfassungsgeber muss deshalb nicht nur diese Grundsätze in der Verfassung entwickeln, sondern auch die Umstände schaffen, die die effektive Vollziehung des EU-Rechtes ermöglichen. In dem Kontext der gemeinsamen Rechtstraditionen der EU-Mitgliedstaaten sind diese allgemeinen Grenzen selbstverständlich und bilden keine wirkliche Begrenzung der effektiven Freiheit des Verfassungsgebers, sind eher eine supranationale Garantie der fundamentalen Grundsätze der nationalen

---

<sup>1</sup> S. dazu *Wojtyczek, Krzysztof*, Die Europäisierung der Verfassung am Beispiel Polens, in: *Sileikis, Egidijus* (Hrsg.), *Verfassungsentwicklung in Litauen und Polen im Kontext der Europäisierung*, Vilnius 2010, S. 49 ff.

Verfassungen.

Die politische Entwicklung der letzten Zeit in vielen Mitgliedstaaten wirft aber die Besorgnis auf, ob die Lage auch weiterhin so bleiben wird.<sup>2</sup> Damit ist es vielleicht heute noch wichtiger als gestern, sich daran zu erinnern, dass es diese Grundsätze im Rahmen des europäischen Raumes gibt. Ich beziehe mich insbesondere auf die Vorschrift des Art. 2 EU-Vertrag, wonach „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“ allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind.<sup>3</sup>

### III. Die Einwirkung auf den Text der nationalen Verfassung

Als Einwirkung der europäischen Integration auf die „nationale Verfassung im formellen Sinn“ gelten selbstverständlich auch die im Text der nationalen Verfassung eingeführten EU-Klauseln, die dazu dienen sollen, die Übertragung von Kompetenzen auf die EU zu ermöglichen. Manchmal handelt es sich um eine „substantielle Klausel“, wie im Falle von Art. 23 des deutschen Grundgesetzes, der die für die Hoheitsrechtsübertragung maßgebliche Ermächtigungsgrundlage enthält.<sup>4</sup> In anderen Fällen handelt es sich vor allem um eine prozedurale Klausel, wie es z.B. für die EU-Klausel in der polnischen Verfassung der Fall ist. Diese Klausel regelt im Wesentlichen nur das Verfahren für die Übertragung von Kompetenzen und lässt viele wichtige Fragen offen.<sup>5</sup>

Trotz der langen Debatte darüber in der Lehre hat der italienische Verfassungsgeber so etwas wie eine Europa-Klausel in der Verfassung nicht eingeführt. Art. 11 der Verfassung von 1948 – der der Verfassung neben Art. 10 hinzugefügt wurde – dient deshalb weiterhin dazu, die Öffnung Italiens für spezielle Souveränitätsbeschränkungen zu erlauben und zugleich die Grenzen dieser Souveränitätsbeschränkungen zugunsten ganz besonderer zwischenstaatlicher Ordnungen festzulegen, wie es vom italienischen Verfassungsgericht schon 1973 geklärt wurde.<sup>6</sup> Laut Art. 11 der Verfassung stimmt Italien – unter der Bedingung der Gleichstellung mit den übrigen Staaten – denjenigen Souveränitätsbeschränkungen zu, die für eine den Frieden und die Gerechtigkeit unter den Völkern gewährleistende zwischenstaatliche Ordnung erforderlich sind; zudem fördert und begünstigt es die auf diesen Zweck ausgerichteten internationalen Organisationen.

Zur Zeit des Maastrichter Vertrags wurde die Debatte zur Notwendigkeit der Einfügung einer

---

<sup>2</sup> S. in Bezug auf Polen EuGH v. 24.6.2019, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615; v. 5.11.2018, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924; v. 19.11.2019 C-585/18, C-624/18 und C-625/18, *A. K.*, ECLI:EU:C:2019:982.

<sup>3</sup> S. zuletzt insbes. EuGH v. 19.11.2019, *A. K.* (Fn, 2), Rn. 120.

<sup>4</sup> S. *Di Fabio*, Udo, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes: Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, *Der Staat* 1993, S.191 ff.

<sup>5</sup> S. dazu *Wojtyczek*, Krzysztof, Die Europäisierung der Verfassung am Beispiel Polens (Fn. 1); *Czapliński*, Władysław, L'intégration européenne dans la Constitution polonaise de 1997, *Revue du Marché Commun* 2000, S. 168 ff.

<sup>6</sup> Dies hat das italienische Verfassungsgericht ausdrücklich geklärt im Urteil v. 27.12.1973, n. 183 (*Rivista di diritto internazionale* 1974, S. 130 ff.); s. dazu *Carrino*, Agostino, L'Europa e il futuro delle Costituzioni, *Torino* 2002, S. 169 ff., 185 ff.; *Cartabia*, Marta/*Weiler*, Joseph, L'Italia in Europa: profili istituzionali e costituzionali, *Bologna* 2000, S. 133 ff.; *Luciani*, Massimo, La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea, *Politica del diritto* 1992, S. 588 ff.; *Onida*, Valerio, "Armonia tra diversi" e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, *Quaderni costituzionali* 2002, S. 549 ff.; *Sorrentino*, Federico, La nascita della costituzione europea: un'istantanea, in: *Segado*, Francisco Fernandez (Hrsg.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, *Madrid* 2003, S. 8 ff.; *Vacca*, Michele, *La costruzione dell'ordinamento giuridico comunitario ed i Paesi membri*, *Milano* 1996, S. 94 ff.

speziellen Europa-Klausel in der Verfassung von der italienischen Lehre wieder ausgelöst. Die europäischen Institutionen seien nunmehr überall anwesend und tätig, und deswegen sei es sinnlos, weiter zu behaupten, es gebe eine strenge Kompetenztrennung zwischen der nationalen und der gemeinschaftlichen Souveränitätssphäre.<sup>7</sup> Man behauptete damals, dass bezüglich des Europarechts das „dualistische Modell“ einer strengen Trennung zwischen Völkerrecht und Landesrecht unbefriedigend war,<sup>8</sup> und dass Art. 11 der Verfassung deshalb eine unzureichende Ermächtigungsgrundlage für die immer neuen Kompetenzübertragungen auf die Europäische Gemeinschaft geworden war.<sup>9</sup>

In die italienische Verfassung ist hingegen anlässlich der Novellierung vom März 2001<sup>10</sup> nur ein problematischer Hinweis eingefügt worden. Der modifizierte Art. 117 Abs. 1 lautet nunmehr: „Die gesetzgebende Gewalt wird vom Staat und von den Regionen gemäß der Verfassung und entsprechend den aus der EU-Rechtsordnung und aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen entstehenden Verbindlichkeiten ausgeübt“.<sup>11</sup> Dieser novellierte Art. 117 Abs. 1, der sich in dem spezifisch den Regionen und ihren Zuständigkeiten gewidmeten Titel V der Verfassung befindet, hat praktisch von Anfang an nur Zweifel und Probleme mit sich gebracht.<sup>12</sup>

Auf keinen Fall wurde durch ihn das Problem der verfassungsrechtlichen Ermächtigung zu Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union gelöst. Grundlage bleibt insoweit die Vorschrift des Art. 11 der Verfassung,<sup>13</sup> wie es vom Verfassungsgericht 2007 geklärt wurde. Mit seinem Urteil Nr. 348/07 hat das Verfassungsgericht insbesondere festgestellt, dass sich die verfassungsrechtliche Grundlage der unmittelbaren Wirkung von Gemeinschaftsrecht in Art. 11 der Verfassung findet. Art. 117 Abs.1 der Verfassung – in der neuen Fassung von 2001 – habe diese Orientierung einfach bestätigt und zwischen denjenigen Einschränkungen unterschieden, die sich aus der „Gemeinschaftsordnung“ oder aus „internationalen Verpflichtungen“ ergeben.<sup>14</sup> Italien sei Teil einer umfassenderen supranationalen Ordnung und habe einen Teil seiner Souveränität an die Europäische Union abgegeben mit der einzigen Einschränkung der Unantastbarkeit der durch die Verfassung garantierten Grundprinzipien und Rechte (sog. Gegengrenzen – *controlimiti*).<sup>15</sup>

---

<sup>7</sup> So insbes. *De Marco*, Eugenio, La sovranità dello Stato tra “pluralismo” e integrazione sovranazionale, 1989; *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche* 1994, S. 233 ff. (269 ff.); *Sorrentino*, Federico, La nascita della costituzione europea: un’istantanea (Fn. 6), S. 7 ff. Für weitere Hinweise s. *Galetta*, Diana-Urania, La previsione di cui all’articolo 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del titolo V della costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti, in: *Problemi del federalismo*, Milano 2001, S. 293 ff.; *Carrino*, Agostino, L’Europa e il futuro delle Costituzioni (Fn. 6), S. 174 ff.; *Califano*, Licia, La costituzione europea e la carta dei diritti fondamentali, Rimini 2005, S. 24 ff.

<sup>8</sup> Dazu zuletzt *Sorrentino*, Federico, La nascita della costituzione europea: un’istantanea (Fn. 6), S. 7 ff.; s. aber auch *Capotosti*, Piero Alberto, Quali prospettive nei rapporti tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia, *Quaderni costituzionali* 2002, S. 559 ff.

<sup>9</sup> S. *Carrino*, Agostino, L’Europa e il futuro delle Costituzioni (Fn. 6), S. 178 ff.

<sup>10</sup> Verfassungsgesetz v. 18.10.2001, Nr. 3, Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, *Gazzetta Ufficiale*, Nr. 248 v. 24.10.2001; s. dazu *Modugno*, Franco/*Celotto*, Alfonso/*Ruotolo*, Marco (Hrsg.), *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1999-2002)*, Torino 2003.

<sup>11</sup> Meine Übersetzung.

<sup>12</sup> So z.B. *Cartabia*, Marta, Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente, *Quaderni costituzionali* 2002, S. 445; s. dazu auch meine Überlegungen in *Galetta*, Diana-Urania, La previsione di cui all’articolo 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del titolo V della costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti (Fn. 7), S. 293 ff.

<sup>13</sup> S. dazu, statt vieler, *Cartabia*, Marta, Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente (Fn. 6), S. 446.

<sup>14</sup> Urteil des italienischen Verfassungsgerichts v. 22.10.2007, Nr. 348, <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>15</sup> S. insbes. Urteil *Frontini* des italienischen Verfassungsgerichts v. 27.12.1973, Nr. 183 (Fn. 6).

Bevor ich mich mit den sog. „Gegengrenzen“ (controlimiti) beschäftige, muss ich aber noch auf eine wichtige Änderung im Text der italienischen Verfassung Bezug nehmen, die tatsächlich mit der europäischen Integration zu tun hat. Ich beziehe mich auf das Verfassungsänderungsgesetz Nr. 1/2012,<sup>16</sup> womit sich das italienische Parlament an die vom sog. „Fiskalpakt“ (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) stammenden Verpflichtungen angepasst hat.<sup>17</sup> Demzufolge wurde in Art. 97 der italienischen Verfassung ein neuer Abs. 1 eingefügt, wonach „staatliche Stellen im Einklang mit dem Unionsrecht einen ausgeglichenen Haushalt und die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden sicherstellen müssen“.<sup>18</sup>

Die Bestimmung des neuen Abs. 1 des Art. 97 (manchmal auch als „Absatz Null“ bezeichnet) hat in Italien eine erbitterte Debatte ausgelöst, und nicht nur in Bezug auf die Tatsache, dass er als unangemessen oder ungeeignet für diesen Zweck angesehen wurde, sondern auch – und viele italienische Autoren haben dieses Thema angesprochen – weil eine solche Bestimmung letztlich dazu führe, dass der Schutz der Rechte nicht nur mit dem Betrag, sondern auch mit der Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln gebunden sei. Auf den Schutz der Grundrechte möchte ich mich jetzt konzentrieren, wobei ich die Rechtsprechung der obersten Gerichte Italiens zu diesem Thema und insbesondere die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts berücksichtigen muss.

#### **IV. Die die negativen Effekte der Übertragung von Kompetenzen kompensierenden Klauseln (die sog. „controlimiti Klauseln“ des italienischen Verfassungsgerichts)**

Drittens wirkt die europäische Integration auf die „nationale Verfassung im formellen Sinn“, indem Klauseln erfunden wurden, welche die negativen Effekte der Übertragung von Kompetenzen auf die Ebene des Verfassungssystems kompensieren. In Italien handelt es sich – wie schon erwähnt – um die sog. „Gegengrenzen“ (controlimiti). Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ging diesbezüglich im Wesentlichen durch vier Phasen. Eine erste Phase (von 1964 bis 1973), in der das Verfassungsgericht den Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht anerkannte und der Auffassung war, dass das nachfolgende nationale Recht das bisherige Gemeinschaftsrecht nach dem zeitlichen Kriterium aufheben könnte.

Dann kam das bekannte Urteil Frontini von 1973,<sup>19</sup> womit das Verfassungsgericht seine Rechtsprechung änderte, indem es Art. 11 der Verfassung als Quelle der Souveränitätsbeschränkungen identifizierte, die wegen der Teilnahme am EU-System stattgefunden hatten. Das Verfassungsgericht entschied daher, dass etwaige Widersprüche zwischen staatlichen Gesetzen und dem Gemeinschaftsrecht durch seine Intervention zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit dieser staatlichen Vorschriften zu lösen seien. Es stellte aber zur gleichen Zeit fest, dass die Beschränkung der Souveränität auf der Grundlage von Art. 11 der Verfassung die Einhaltung der Grundprinzipien des italienischen Rechtssystems betraf.

Die dritte Phase verlief von 1984 bis 2008. Die wichtigste Entscheidung dieser Phase ist das Granital-Urteil von 1984.<sup>20</sup> Darin stellte das Verfassungsgericht fest, dass das innerstaatliche und das gemeinschaftliche Rechtssystem autonom und voneinander getrennt sind, und dass die Beziehung zwischen den beiden auf der Zuweisung bestimmter Zuständigkeiten an die

---

<sup>16</sup> Verfassungsgesetz v. 20.4.2012, No. 1, <http://www.parlamento.it>, Par. 3.3.

<sup>17</sup> Der Vertrag ist am 1.1.2013 in Kraft getreten.

<sup>18</sup> Meine Übersetzung.

<sup>19</sup> Urteil des italienischen Verfassungsgerichts v. 27. 12.1973, Nr. 183 (Fn. 6).

<sup>20</sup> Urteil des italienischen Verfassungsgerichts vom 8.6.1984, Nr. 170, <https://www.cortecostituzionale.it>.

Gemeinschaft beruht. Es stellte weiter fest, dass im Falle einer Kompetenzzuweisung an die Europäische Gemeinschaft die Unanwendbarkeit des nationalen Rechts (durch Richter und öffentliche Verwaltung) die Folge sein muss – für den Fall eines Widerspruchs zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht.

Laut der Granital-Rechtsprechung ist es darum Sache der ordentlichen Richter, dem Europäischen Gerichtshof ein eventuelles Vorabentscheidungsersuchen vorzulegen. Demzufolge hatte das Verfassungsgericht klar festgestellt, dass die Frage der Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht eine logische und juristische Priorität in Bezug auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit besaß, weil sie die Anwendbarkeit der angefochtenen Bestimmung und damit die Relevanz der Frage der Verfassungsmäßigkeit mit sich brachte.<sup>21</sup> Dies war die Phase, in der sich das Verfassungsgericht als Interpret der großen Öffnung der italienischen Rechtsordnung für externe Rechtsquellen profilierte, eine Öffnung, die übrigens schon die entsprechenden Bestimmungen der Verfassung festlegen.<sup>22</sup>

Nach der Granital-Rechtsprechung hatte man aber in der Lehre negativ festgestellt,<sup>23</sup> dass sich das Verfassungsgericht auf diese Weise selbst vom Dialog mit dem EuGH marginalisiert hatte, und dies mit Ausnahme der Fälle, in denen es sich um eine Verletzung der Grundprinzipien der Verfassungsordnung oder der unantastbaren Menschenrechte durch EU-Recht handelt. Diese beiden Grundprinzipien sind bekanntlich die berühmten „Gegengrenzen“ (controlimiti). Das spielt meines Erachtens eine große Rolle in der aktuellen Stellungnahme des italienischen Verfassungsgerichts (mit verschiedenen Urteilen in den Jahren 2017-2019) bezüglich der Frage der doppelten Vorabentscheidungsersuchen (doppia pregiudizialità). Es ist ein sehr heikles Thema, worauf ich in meiner Schlussbemerkungen zurückkommen werde.

Um jetzt zur „Gegengrenzen“-Theorie zurückzukehren, meint das Verfassungsgericht noch heute, dass es in diesen zwei Fällen (und nur in diesen zwei Fällen) seine Rolle als „Hüter“ dieser Grundprinzipien und Menschenrechte ist, sich mit Fällen einer potenziellen Verletzung derselben durch EU-Recht zu befassen.<sup>24</sup> Auf jeden Fall – und bis zu den jüngsten Entwicklungen in seiner Rechtsprechung – war das Verfassungsgericht aber auch deutlich der Meinung, dass es zuerst nötig sei, über die korrekte Auslegung der EU-Normen zu verfügen, bevor das Verfassungsgericht eine eventuelle Unvereinbarkeit dieser EU-Normen mit Grundprinzipien der nationalen Verfassungsordnung oder mit unantastbaren Menschenrechten feststellen könnte, und dass für diese vorherige Auslegung der EU-Normen nur der EuGH zuständig sei.

Das erklärt auch, warum eine vierte Phase in den Beziehungen zwischen dem Verfassungsgericht und dem EuGH 2008 begonnen hatte, und zwar ein sehr positiver Dialog,

---

<sup>21</sup> Urteil des italienischen Verfassungsgerichts v. 13.7.2007, Nr. 284, <https://www.cortecostituzionale.it>, mit dem das Gericht die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von Art. 4 des Gesetzes v. 13.12.1989, n. 401 (Maßnahmen im Bereich der Glücksspiele und illegalen Wetten sowie zum Schutz der Fairness bei Sportveranstaltungen) für unzulässig erklärte.

<sup>22</sup> S. *Strozzi*, Gerolamo, Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario, Studi sull'integrazione Europea 2009, S. 23 ff.; *Villani*, Ugo, Limitazioni di sovranità, controlimiti e diritti fondamentali nella Costituzione italiana, Studi sull'integrazione Europea 2017, S. 489 ff.; *Mastroianni*, Roberto, Da Tarrico a Bolognesi, passando per la Ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra carte e corti, Osservatorio sulle fonti 2018, S. 1 ff. (23 ff.).

<sup>23</sup> *Cassese*, Sabino, Ordine giuridico europeo e ordine nazionale, *Giornale di diritto amministrativo* 2010, S. 319 ff.

<sup>24</sup> S. z.B. Urteil des italienischen Verfassungsgerichts v. 21.4.1989, Nr. 232, <https://www.cortecostituzionale.it>.

konkret eingeleitet mit dem ersten Vorabentscheidungsersuchen des Verfassungsgerichts.<sup>25</sup> Dem folgte 2013 ein zweites Vorabentscheidungsersuchen des Verfassungsgerichts in einem Fall, den es selbst zu entscheiden hatte (*giudizio in via incidentale*).<sup>26</sup>

Die vorletzte Entwicklung ist die sogenannte „Taricco Saga“, bei der es sich eigentlich um eine konkrete Anwendung der „Gegengrenzendoktrin“ (*controlimiti*) handelte.<sup>27</sup> Wie bekannt, betraf das Vorabentscheidungsersuchen des italienischen Verfassungsgerichts<sup>28</sup> die Auslegung von Art. 325 Abs. 1 und 2 AEUV in der Auslegung durch das Urteil Taricco I vom 8.9.2015.<sup>29</sup> Mit seinem Urteil Taricco II vom 5.12.2017<sup>30</sup> entschied der EuGH, dass die nationalen Gerichte verpflichtet sind, im Rahmen eines Strafverfahrens wegen Mehrwertsteuerstraftaten innerstaatliche Verjährungsvorschriften unangewendet zu lassen, die zum nationalen materiellen Recht gehören und der Verhängung wirksamer und abschreckender strafrechtlicher Sanktionen in einer beträchtlichen Anzahl von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichteten schweren Betrugsfällen entgegenstehen, oder für schwere Betrugsfälle zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union kürzere Verjährungsfristen vorsehen als für Fälle zum Nachteil der finanziellen Interessen des betreffenden Mitgliedstaats, es sei denn, ihre Nichtanwendung führt wegen mangelnder Bestimmtheit der anwendbaren Rechtsnorm oder wegen der rückwirkenden Anwendung von Rechtsvorschriften, die strengere Strafbarkeitsbedingungen aufstellen als die zum Zeitpunkt der Begehung der Straftat geltenden Rechtsvorschriften, zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen.

Wie man in der italienischen Lehre sehr effektiv ausgedrückt hat, ging es hier eigentlich wie beim Tangotanz eines Paares zu: der EuGH hat zwar einen eleganten Schritt zurück gemacht, um die Umarmung mit seiner Partnerin (dem italienischen Verfassungsgericht) nicht zu verlieren; gleichzeitig, und um das Verfassungsgericht in dieser Umarmung festzuhalten, hat der EuGH jedoch auch einen festen Anhaltspunkt bestimmt, nämlich eine Art Drehpunkt, um den sich das italienische Verfassungsgericht drehen soll, um seine eigenen Tanzschritte an denjenigen eines gemeinsamen Tanzes auszurichten.<sup>31</sup>

#### **V. Die fünfte Phase in der Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichts: zwischen dem Schutz der Grundrechte und der Frage der doppelten Vorabentscheidungsersuchen**

Obwohl die Haltung des EuGH in der „Taricco Saga“ sicherlich im Rahmen einer Bereitschaft zum Dialog einzuordnen ist, hat das italienische Verfassungsgericht mit seinem Urteil Nr. 269 von 2017 eine neue (und fünfte) Phase seiner Rechtsprechung angefangen. Diese Phase ist noch im Gange und schwer zu begreifen und zu erklären, es sei denn, man zieht die von mir oben erwähnte Perspektive in Betracht, wonach es sich um eine Art und Weise handelt, die ab der Granital-Rechtsprechung verlorene Zentralität innerhalb des Dialogs zwischen Richtern wiederzugewinnen.

<sup>25</sup> Beschluss des italienischen Verfassungsgerichts v. 15.4.2008, Nr. 103, <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>26</sup> Beschluss des italienischen Verfassungsgerichts v. 18.7.2013, Nr. 207, <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>27</sup> S. insbes. *Ruggeri*, Antonio, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco*, in *una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, Consulta online, Studi, 2017, S. 81 ff.

<sup>28</sup> Beschluss des italienischen Verfassungsgerichts vom 26.1.2017, Nr. 24, <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>29</sup> EuGH v. 8.9.2015, C-105/14, *Taricco I*, ECLI:EU:C:2015:555.

<sup>30</sup> EuGH v. 5.12.2017, C-42/17, *Taricco II*, ECLI:EU:C:2017:936.

<sup>31</sup> *Bin*, Roberto, *Taricco Tango. Quale sarà il prossimo passo?*, in: *Amalfitano, Chiara* (Hrsg.), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "Saga Taricco"*, Milano 2018, S. 227 ff. (S. 227).

In der Tat scheint das Verfassungsgericht mit dieser jüngsten Rechtsprechung seine lang etablierte Granital-Rechtsprechung wieder in Frage zu stellen. Obwohl es sich eigentlich nur um ein *obiter dictum* handelt,<sup>32</sup> hat es mit seinem Urteil Nr. 269/2017 in die Rolle und Position der ordentlichen Richter direkt eingegriffen und versucht, deren Befugnis zum direkten Verweis zur Vorabentscheidung an den EuG, für diejenigen Fälle einzuschränken, in denen die vorzulegende Frage mit dem Schutz der Grundrechte verbunden ist. Mit dieser Rechtsprechung hat das Verfassungsgericht versucht, die Kontrolle bezüglich des Schutzes der Grundrechte bei sich zu zentralisieren, und zwar auch für den Fall, wo die Quelle dieser Grundrechte die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist.<sup>33</sup>

Zu diesem Zweck nimmt das Verfassungsgericht auf die Rechtssachen Melki und A gegen B<sup>34</sup> Bezug und stellt ausdrücklich fest, dass der nationale Richter bei Streitigkeiten, die sowohl Fragen der verfassungsmäßigen Legitimität als auch Fragen der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht aufwerfen, zunächst die erste Frage vorbringen muss. Diese Stellungnahme ist aber nicht nur fragwürdig aus der unionsrechtlichen Perspektive (und aus der Perspektive einer korrekten Auslegung der Melki-Rechtsprechung),<sup>35</sup> sondern steht auch direkt im Widerspruch zu der schon seit langem konsolidierten Granital-Rechtsprechung und stellt dar, was in der Lehre als ein Wiederaufleben der „Re-Zentralisierung“ beim Verfassungsgericht<sup>36</sup> sehr effektiv beschrieben wurde.<sup>37</sup>

Im Hintergrund steht die Sorge um maßgebliche Spillover-Effekte der EU-Grundrechtecharta, die – so wird zumindest befürchtet – zur fortschreitenden Marginalisierung der nationalen Verfassung und der darin zum Ausdruck gebrachten Identitätswerte führen würden.<sup>38</sup> Dabei impliziert diese neue Rechtsprechung des Verfassungsgerichts auch eine Art unklare Homologation der EU-Grundrechtecharta zu internationalen Verträgen unterschiedlicher

---

<sup>32</sup> Dazu hat man in der Lehre polemisch festgestellt, dass diese in einem *obiter dictum* entwickelte „Neuorientierung“ des Verfassungsgerichts nicht erforderlich und total exzentrisch in Bezug auf den Sachverhalt war; s. *Tesauro*, Giuseppe/*De Pasquale*, Patrizia, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, I Post di AISDUE, 2019, S. 31; vgl. auch *Rossi*, Lucia Serena, *La sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana: obiter creativi (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, S. 1 ff.

<sup>33</sup> Urteil v. 7.11.2017, Nr. 269, <https://www.cortecostituzionale.it>, wo das Verfassungsgericht feststellt, dass „Verletzungen der Rechte des Einzelnen die Notwendigkeit einer Intervention dieses Gerichtshofs erfordern“ und dass das Verfassungsgericht daher „im Lichte der internen und gegebenenfalls europäischen Parameter (ex Artikel 11 und 117 der It. Verfassung) in der jeweils angemessenen Reihenfolge urteilen wird, auch um sicherzustellen, dass die durch die Charta der Grundrechte garantierten Rechte im Einklang mit den Verfassungstraditionen ausgelegt werden, die auch in Art. 6 des Vertrags über die Europäische Union und in Art. 52 Abs. 4 der Grundrechte Charta als relevante Quellen in diesem Bereich genannt werden“ (Abs. 5.2). Meine Übersetzung.

<sup>34</sup> EuGH v. 22.6.2010, C-188 und 189/10, ECLI:EU:C:2010:363, und EuGH v. 11.9.2014, C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195.

<sup>35</sup> S. dazu *Galetta*, Diana-Urania, *Autonomia procedurale e dialogo costruttivo fra giudici alla luce della sentenza Melki*, *Il Diritto dell'Unione europea* 2011, S. 221 ff.

<sup>36</sup> Dazu hat man in der Lehre betont, dass die EU-Grundrechtecharta nach wie vor eine eigenständige und autonome Rechtsquelle ist, so dass ihre Auslegung nicht im Zuständigkeitsbereich der Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten „angezogen“ werden kann; s. *Tesauro*, Giuseppe/*De Pasquale*, Patrizia, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior* (Fn. 32), S. 33.

<sup>37</sup> *Ruggeri*, Antonio, *Giudice o giudici nell'Italia postmoderna*, *Giustizia insieme*, 10.4.2019, S. 1 ff., wo er den genauen Ausdruck „rigurgito di ‘riaccentramento’ del sindacato presso la Consulta“ benutzt (S. 6); sehr kritisch auch *Tesauro*, Giuseppe/*De Pasquale*, Patrizia, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior* (Fn. 32), S. 27 ff.; *Schepisi*, Cristina, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?* *Il Diritto dell'Unione Europea*, Dezember 2017, S. 1 ff.

<sup>38</sup> So ausdrücklich *Barbera*, Augusto, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, *Rivista AIC* 2017, S. 1 ff. (Par. 2).

Herkunft sowie unterschiedlicher subjektiver und objektiver Wirkungsbereiche mit dem Ergebnis eines Verlustes ihrer Autonomie und ihrer unionsrechtlichen Natur,<sup>39</sup> ein Phänomen, das in den jüngsten Urteilen Nr. 20 und Nr. 63 von 2019<sup>40</sup> sehr deutlich zu erkennen ist.

Nach Ansicht des Verfassungsgerichts handelt es sich bei dem Urteil Nr. 20/2019 (so wie bei dem vorherigen Urteil Nr. 279/2017) um einen positiven Beitrag zur Identifizierung derjenigen gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, auf die sich auch Art. 52 Abs. 4 der EU-Grundrechtecharta bezieht.<sup>41</sup> Nun ist klar, dass die gemeinsamen Verfassungstraditionen diejenige Werte zum Ausdruck bringen, die aus der nationalen Rechtsprechung in Bezug auf Grundrechte hervorgehen, und die bei der Anwendung der jeweiligen Verfassungen entstanden sind. Es ist aber Sache des EuGH, die Definition dieser Verfassungstraditionen festzulegen, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind.<sup>42</sup> Nur mittels dieser Ausarbeitung durch den EuGH kann dasjenige „europäische Verfassungserbe“ geschaffen werden, das die Bildung eines gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht.<sup>43</sup>

Wenn es um eine Frage geht, die mit dem Schutz der sowohl in der nationalen Verfassung als auch in der EU-Grundrechtecharta verankerten Grundrechte zu tun hat, wird zuletzt mit dem Urteil Nr. 63/2019 vom Verfassungsgericht glücklicherweise wieder klargestellt, dass es Sache des ordentlichen Gerichts ist zu entscheiden, ob eine Frage zur Vorabentscheidung zuerst an den EuGH oder an das Verfassungsgericht zu richten ist. Auch wird wieder klargestellt, dass es sowieso Sache des ordentlichen Gerichts ist zu entscheiden, ob es sich um einen Fall handelt, wo diejenigen nationalen Vorschriften, die im Gegensatz zu den in der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechten stehen,<sup>44</sup> nur nicht anzuwenden sind.

Trotz dieser letzten Milderung seiner „souveränistische“ Haltung,<sup>45</sup> die sicherlich zu begrüßen ist,<sup>46</sup> stimme ich jedoch Augusto Barbera zu, wenn er bezüglich des Urteils Nr. 63/2019 auch kritisch bemerkt, dass das italienische Verfassungsgericht damit eine zu große Verantwortung auf die Schultern der ordentlichen Richter legt.<sup>47</sup> Dabei besteht hier auch die konkrete Gefahr, dass der Mechanismus der direkten Anwendung in einer unvorhersehbaren Anzahl von Fällen aufgehoben wird, weil die ordentlichen Richter, statt andere Wege zu beschreiten, sich

---

<sup>39</sup> S. *Mori*, Paola, La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?, I Post di AISDUE, 2019 (3.9.2019), S. 55 ff. (S. 60 f.).

<sup>40</sup> Urteile des italienischen Verfassungsgerichts v. 23.1.2019, Nr. 20 und v. 21.3.2019, Nr. 63, <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>41</sup> Urteil Nr. 20/2019, Par. 2.3 “Questa Corte deve pertanto esprimere la propria valutazione, alla luce innanzitutto dei parametri costituzionali interni, su disposizioni che, come quelle ora in esame, pur soggette alla disciplina del diritto europeo, incidono su principi e diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana e riconosciuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Ciò anche allo scopo di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE) (...) che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti”.

<sup>42</sup> S. dazu *Mori*, Paola, La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019 (Fn. 42), S. 63.

<sup>43</sup> Vgl. EuGH, Gutachten Nr. 2/13 v. 18.12.2014, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 168.

<sup>44</sup> Urteil Nr. 63/2019, Par. 4.3.

<sup>45</sup> In der Lehre hat man ausdrücklich von einem „souveränistischen“ Urteil des Verfassungsgerichts gesprochen, so *Tesouro*, Giuseppe/*De Pasquale*, Patrizia, Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior, S. 1 ff.

<sup>46</sup> In diesem Urteil nimmt man zwar auf die in den Urteilen Nr. 269/2017 und Nr. 20/2019 festgelegten Prinzipien Bezug (Par. 4.3. des Urteils Nr. 63/2019); trotzdem ist es klar, dass man sich hier davon maßgeblich distanziert.

<sup>47</sup> S. *Barbera*, Augusto, La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia (Fn. 38), insbes. S. 6.

vielleicht lieber für die Vorabentscheidung an das Verfassungsgericht entscheiden werden, in der Hoffnung, eine Beseitigung der im Widerspruch zu den Grundrechten stehenden Bestimmung mit erga omnes-Effekt zu erzielen. In diesem letzten Fall ist aber auch allzu offensichtlich, dass das nationale Gericht dann nicht mehr in der Lage wäre, beim EuGH ein Vorabentscheidungsersuchen einzureichen – mit sehr negativen Auswirkungen auf die Dauer und den gemeinsamen Prozess der supranationalen Integration auf EU-Ebene, der mit diesem Instrument vom Anfang an stets sichergestellt wurde.

## **VI. Das Urteil Nr. 20/2019 des italienischen Verfassungsgerichts: die allgemeinen Grundsätze des EU Rechts als Parameter für die Abwägung zwischen kollidierenden Verfassungsrechten**

Zum Schluss möchte ich auf eine letzte, weniger offensichtliche, aber meines Erachtens genauso wichtige Einwirkung vom EU-Recht auf die italienische Verfassung Bezug nehmen. Es handelt sich um ein Phänomen, mit dem ich mich schon seit vielen Jahren beschäftige, nämlich der Entwicklung von allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts, die dann von den nationalen Gerichten (sogar Verfassungsgerichten) auch als Parameter für die Abwägung zwischen kollidierenden Verfassungsrechten benutzt werden.<sup>48</sup>

Eines der wichtigsten Beispiele ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der kürzlich vom italienischen Verfassungsgericht in seinem schon erwähnten Urteil Nr. 20/2019 herangezogen wurde, um das Gleichgewicht zwischen Transparenz und Schutz des Rechts auf Privatsphäre zu bestimmen. Die Prämisse, von der das Verfassungsgericht ausgeht, ist, dass man sich hier in einem Kontext befindet, wo sich die in der EU-Grundrechtecharta enthaltenen Prinzipien und Rechte mit den durch die nationale Verfassung garantierten grundlegenden Prinzipien und Rechte kreuzen. Das Vorabentscheidungsersuchen beim Verfassungsgericht durch das Regionale Verwaltungsgericht von Lazio (TAR Lazio) bezog sich insoweit auf die 2016 erfolgte Novellierung einiger Vorschriften des italienischen „Transparenzdekrets 2013“,<sup>49</sup> eine Novellierung, durch die man das Recht auf Zugang zu den Dokumenten und die Verpflichtung zur Publizität, Transparenz und Verbreitung von Informationen durch die öffentlichen Verwaltungen erweitert hatte, ohne sich jedoch genügend um das im Gegensatz dazu stehende Recht auf Schutz der Privatsphäre zu kümmern.

„Der verweisende Richter ist im Recht, stellt das Verfassungsgericht diesbezüglich fest, wenn er betont, dass die umstrittenen Vorschriften des sogenannten Transparenzdekrets im Gegensatz zum Gleichheitsgrundsatz und wiederum zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stehen, die jede Balance zwischen antagonistischen Grundrechten leiten sollte.“<sup>50</sup> Dies ist selbstverständlich nur ein Beispiel, und mir bleibt hier kein Raum für weitere Beispiele. Es ist aber meines Erachtens schon ausreichend, um meine letzte These zu unterstützen, und zwar, dass sich die Auswirkung des EU-Rechts auf die nationalen Verfassungen auch auf diese Art und Weise darstellt.

---

<sup>48</sup> S. dazu zuletzt *Galetta*, Diana-Urania, General Principles of EU Law as Evidence of the Development of a Common European Legal Thinking: the Example of the Proportionality Principle (from the Italian Perspective), in: Blanke, Hermann-Josef/Cruz Villalón, Pedro/Klein, Tonio/Ziller, Jacques (Hrsg.), Common European Legal Thinking. Essays in Honour of Albrecht Weber, Heidelberg-Dordrecht-London-New York 2016, S. 221ff.

<sup>49</sup> Gesetzesdekret Nr. 33 v. 14.3.2013, Reorganisation der Disziplin bezüglich der Verpflichtungen zur Offenlegung, Transparenz und Verbreitung von Informationen durch die öffentlichen Verwaltungen, geändert durch Gesetzesdekret Nr. 97 v. 25.5.2016, Revision und Vereinfachung der Bestimmungen zur Verhinderung von Korruption, Öffentlichkeit und Transparenz, Korrektur des Gesetzes Nr. 190 v. 6.11.2012 und des Gesetzesdekrets Nr. 33 v. 14.3.2013 gemäß Art. 7 des Gesetzes Nr. 124 vom 7.8.2015 über die Reorganisation der öffentlichen Verwaltungen.

<sup>50</sup> Urteil Nr. 20/2019, Par. 4. Meine Übersetzung.

## VII. Thesen

1. Das EU-Recht wirkt auf die Verfassung im formellen Sinn, aber noch viel mehr auf die Verfassung im materiellen Sinn mit dem Ziel, die nationalen Verfassungen an die Erfordernisse der europäischen Integration und des europäischen Verfassungsverbundes am besten anzupassen. Diese Einwirkungen umfassen den Text der Verfassung, ihre Auslegung, ihre Stabilität und ihre Funktionen.
2. Zunächst bestimmt das EU-Recht den allgemeinen Rahmen und die Grenzen der nationalen verfassungsgebenden Gewalt.
3. Zweitens gelten als Einwirkung der europäischen Integration auf die nationalen Verfassungen selbstverständlich die im Text der nationalen Verfassungen enthaltenen EU-Klauseln, die dazu dienen sollen, die Übertragung von Kompetenzen auf die EU zu ermöglichen. In die italienische Verfassung ist diesbezüglich nur ein problematischer Hinweis eingefügt worden (Art. 117 Abs. 1).
4. Wichtig und problematisch ist auch die Verfassungsänderung, mit der sich das italienische Parlament an die vom sog. „Fiskalpakt“ (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) stammenden Verpflichtungen angepasst hat (Art. 97 Abs. 1).
5. Drittens wirkt die europäische Integration auf die nationalen Verfassungen, indem Klauseln erfunden wurden, welche die negativen Effekte der Übertragung von Kompetenzen auf die Ebene des Verfassungssystems kompensieren. In Italien handelt es sich bekanntlich um die sog. „Gegengrenzen-Theorie“ (teoria dei controlli), die sich in der jüngsten Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in einer besonders problematischen Richtung entwickelt hat.
6. Viertens gibt es eine weniger offensichtliche, aber genauso wichtige Einwirkung des EU-Rechts auf die nationalen Verfassungen, und zwar durch die Entwicklung von allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts, die von den nationalen Verfassungsgerichten als Parameter für die Abwägung zwischen kollidierenden Verfassungsrechten genutzt werden.