

Parte I

**Il primato del diritto dell'UE e
l'approccio "federalista" della CGUE**

Sentenza Costa c. ENEL, causa 6/64

- “[...] a differenza dei comuni trattati internazionali, **il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato** e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in ispecie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi **hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi**”.

... segue

- “Tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'**impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune.** Se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno stato all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato contemplata nell'art. 5, secondo comma, e causerebbe una discriminazione vietata dall'art. 7”.

... segue

- “Dal complesso dei menzionati elementi discende che, scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità.

Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia. [...]”

Sentenza *Simmenthal*, causa 106/77

- L'applicabilità diretta del diritto comunitario significa che le sue norme devono esplicitare pienamente i loro effetti, in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, a partire dalla loro entrata in vigore e per tutta la durata della loro validità.
- Le disposizioni direttamente applicabili sono una fonte immediata di diritti e di obblighi per tutti coloro che esse riguardano, siano questi gli Stati membri ovvero i singoli, soggetti di rapporti giuridici disciplinati dal diritto comunitario.
- Questo effetto riguarda anche tutti i giudici che, aditi nell'ambito della loro competenza, hanno il compito, in quanto organi di uno Stato membro, di tutelare i diritti attribuiti ai singoli dal diritto comunitario.

... segue

- **In forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere “*ipso jure*” inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche - in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri - di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con le norme comunitarie.**

... segue

- Il riconoscere una qualsiasi efficacia giuridica ad atti legislativi nazionali che invadano la sfera nella quale si esplica il potere legislativo della Comunità, o altrimenti incompatibili col diritto comunitario, equivarrebbe infatti a negare, sotto questo aspetto, il carattere reale degli impegni incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti, in forza del trattato, dagli Stati membri, mettendo così in pericolo le basi stesse della Comunità.
- **Il giudice nazionale**, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, **ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.**

Sentenze *Murphy*, causa 157/86

- Spetta al giudice nazionale dare alla disposizione di diritto interno, nel rispetto dei limiti stabiliti alla sua discrezionalità dal suo ordinamento nazionale, **un'interpretazione ed un'applicazione conformi alle prescrizioni del diritto comunitario**
- **Se una siffatta applicazione conforme non è possibile, il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario** e tutelare i diritti che quest'ultimo attribuisce ai soggetti dell'ordinamento, **disapplicando, se necessario, qualsiasi contraria disposizione del diritto interno**

Sentenza Germania c. Commissione, C-8/88

- **Spetta a tutte le autorità degli Stati membri**, siano esse autorità del potere centrale dello Stato, autorità di uno Stato federale o altre autorità territoriali, **garantire il rispetto delle norme di diritto comunitario nell'ambito delle loro competenze**. Per contro, non spetta alla Commissione pronunciarsi sulla ripartizione delle competenze mediante norme istituzionali di ciascuno Stato membro e sugli obblighi che, in uno Stato a struttura federale, possono incombere rispettivamente alle autorità federali e alle autorità degli Stati federali. Essa può solo controllare se il complesso delle misure di sorveglianza e di controllo istituite secondo le modalità dell'ordinamento giuridico nazionale sia sufficientemente efficace per consentire un'applicazione corretta delle norme comunitarie.

Sentenza *Ciola*, C-224/97

- **Soggetti all'obbligo di disapplicare disposizioni contrastanti della legge interna sono non solamente i giudici nazionali, ma anche tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali;** d'altro lato, tra tali disposizioni di diritto interno figurano disposizioni vuoi legislative, vuoi amministrative, laddove queste ultime non includono unicamente norme generali ed astratte, ma anche provvedimenti amministrativi individuali e concreti.

Parte II
**Il primato del diritto dell'UE e
l'approccio "internazionalista" della
Corte costituzionale italiana**

Indice

- **L'ancoraggio costituzionale della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea: art. 11 Costituzione italiana**
- **La negazione del primato del diritto dell'UE: sentenza 7 marzo 1964 n. 14, *Costa c. ENEL***
- **L'affermazione «condizionata» del primato del diritto dell'UE: sentenza 23 dicembre 1973 n. 183, *Frontini***
- **L'affermazione del primato del diritto dell'UE e della disapplicazione del diritto interno contrastante: sentenza 8 giugno 1984 n. 170, *Granital***
- **Art. 117, 1° co., Costituzione italiana**
- ***Focus - I* «controlimiti» al primato del diritto dell'UE**

L'ancoraggio costituzionale della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea: art. 11 Costituzione italiana

- “L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; **consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni**; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.”

... UE e ancoraggio costituzionale in altri Stati membri

Art. 93 Costituzione spagnola

- Mediante legge organica si potrà autorizzare la stipulazione di trattati con cui si attribuisca a un'organizzazione o istituzione internazionale l'esercizio di competenze derivate dalla Costituzione. Spetta alle Cortes Generali o al Governo, a seconda dei casi, garantire l'attuazione di questi trattati e delle risoluzioni emanate dagli organismi inter-nazionali o supernazionali titolari della cessione.

Art. 90 Costituzione polacca

- «1. La Repubblica Polacca può, sulla base di accordi internazionali, delegare ad organizzazioni o ad organi internazionali competenze degli organi di potere pubblico in determinate questioni. (...)».

Art. 23 Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca

- «1. Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica federale tedesca collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale. La Federazione può a questo scopo, mediante legge approvata dal Bundesrat, trasferire diritti di sovranità. Per l'istituzione dell'Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per le regolazioni analoghe, mediante le quali la presente Legge fondamentale viene modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni vengono rese possibili, si applica l'articolo 79, secondo e terzo comma [Modifica della Legge fondamentale]. (...)»

Art. 88-1 Costituzione francese

- «La Repubblica partecipa all'Unione europea, costituita da Stati che hanno scelto liberamente di esercitare in comune alcune delle loro competenze in virtù del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quali risultanti dal trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007».

La negazione del primato del diritto dell'UE: sentenza 7 marzo 1964 n. 14, *Costa c. ENEL*

- “[L’**art. 11 Cost.**] significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria; ma ciò non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, **non avendo l’art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un’efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto.**”
- “Né si può accogliere la tesi secondo cui la legge che contenga disposizioni difformi da quei patti sarebbe incostituzionale per violazione indiretta dell’art. 11 attraverso il contrasto con la legge esecutiva del trattato. (...) Nessun dubbio che lo Stato debba fare onore agli impegni assunti e nessun dubbio che il trattato spieghi l’efficacia ad esso conferita dalla legge di esecuzione. Ma poiché deve rimanere saldo l’impero delle leggi posteriori a quest’ultima, secondo i **principi della successione delle leggi nel tempo**, ne consegue che ogni ipotesi di conflitto fra l’una e le altre non può dar luogo a questioni di costituzionalità.”

**L'affermazione «condizionata» del primato del diritto dell'UE:
sentenza 23 dicembre 1973 n. 183, *Frontini***

- “La legge 14 ottobre 1957, n. 1203, con cui il Parlamento italiano ha dato piena ed intera esecuzione al Trattato istitutivo della C.E.E., trova sicuro fondamento di legittimità nella disposizione dell'**art. 11 della Costituzione**, in base alla quale "l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni", e quindi "promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Questa disposizione, che non a caso venne collocata tra i "principi fondamentali" della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, ma si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione.”

... *segue*

- “Questa formula legittima le limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per la istituzione di una **Comunità tra gli Stati europei, ossia di una nuova organizzazione interstatuale, di tipo sovranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale.**”

... segue

- “I regolamenti emanati dagli organi della C.E.E. ai sensi dell'art. 189 del Trattato di Roma appartengono all'ordinamento proprio della Comunità: **il diritto di questa e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato.** Esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie, - non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno dei singoli Stati -, debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari.”

... segue

- “Risponde altresì alla logica del sistema comunitario che **i regolamenti della C.E.E.**, - sempreché abbiano completezza di contenuto dispositivo, quale caratterizza di regola le norme intersoggettive -, come fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti della Comunità, **non debbano essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possano comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente.**”
- “Le disposizioni costituzionali disciplinano unicamente l'attività normativa degli organi dello Stato italiano, e per la loro natura non sono riferibili o applicabili all'attività degli organi comunitari, regolata dal Trattato di Roma, che della Comunità costituisce lo statuto fondamentale.”

... segue

- “É appena il caso di aggiungere che **in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni**, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, **possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana.** Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali. Deve invece escludersi che questa Corte possa sindacare singoli regolamenti, atteso che l'art. 134 della Costituzione riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, e tali, per quanto si è detto, non sono i regolamenti comunitari.”

Sentenza 30 ottobre 1975 n. 232, I.C.I.C.

- **“Per quanto concerne [il contrasto tra norme comunitarie e] norme interne successive, emanate con legge o con atti aventi valore di legge ordinaria, questa Corte ritiene che il vigente ordinamento non conferisca al giudice italiano il potere di disapplicarle, nel presupposto d'una generale prevalenza del diritto comunitario sul diritto dello Stato. Certamente non può accogliersi la soluzione, ..., di una declaratoria di nullità della legge successiva interna, dovendosi escludere che il trasferimento agli organi delle Comunità del potere di emanare norme giuridiche, sulla base d'un preciso criterio di ripartizione di competenze per determinate materie, "per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dai trattati" (cfr. art. 189 del Trattato di Roma), comporti come conseguenza una radicale privazione di efficacia della volontà sovrana degli organi legislativi degli Stati membri, pur manifestata nelle materie riservate dai trattati alla normazione comunitaria; tale trasferimento fa sorgere, invece, il diverso **problema della legittimità costituzionale dei singoli atti legislativi.**”**

... segue

- “Ne consegue che di fronte alla situazione determinata dalla emanazione di norme legislative italiane, le quali abbiano recepito e trasformato in legge interna regolamenti comunitari direttamente applicabili, il giudice è tenuto a sollevare la questione della loro legittimità costituzionale.”
- “É dunque evidente il contrasto con i principi enunciati dagli artt. 189 e 177 del Trattato istitutivo della C.E.E., che comporta violazione dell'art. 11 della nostra Costituzione, in base al quale l'Italia ha aderito alla Comunità consentendo, in condizioni di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità richieste per la sua istituzione e per il conseguimento dei suoi fini di integrazione, solidarietà e comune sviluppo economico e sociale degli Stati europei, e quindi anche di pace e giustizia fra le Nazioni.”

**L'affermazione del primato del diritto dell'UE e della
disapplicazione del diritto interno contrastante:
sentenza 8 giugno 1984 n. 170, *Granital***

- L'assetto dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, oggetto di varie pronunzie rese in precedenza da questo Collegio, è venuto evolvendosi, ed è ormai ordinato sul **principio secondo cui il regolamento della CEE prevale rispetto alle confliggenti statuizioni del legislatore interno**. Questo risultato viene, peraltro, in considerazione sotto vario riguardo. In primo luogo, **sul piano ermeneutico, vige la presunzione di conformità della legge interna al regolamento comunitario**: fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionali va prescelta quella conforme alle prescrizioni della Comunità, e per ciò stesso al disposto costituzionale, che garantisce l'osservanza del Trattato di Roma e del diritto da esso derivato (sentenze nn. 176, 177/81).

... segue

- **Quando, ..., vi sia irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, è quest'ultima, in ogni caso, a prevalere. Tale criterio opera, tuttavia, diversamente, secondo che il regolamento segua o preceda nel tempo la disposizione della legge statale.** Nel primo caso, la norma interna deve ritenersi caducata per effetto della successiva e contraria statuizione del regolamento comunitario, la quale andrà necessariamente applicata dal giudice nazionale. (...) In questa evenienza, le norme interne si ritengono, dunque, caducate sin dal momento al quale risale la loro incompatibilità con le precedenti statuizioni della Comunità, che il nuovo regolamento ha richiamato.
- Diversa è l'ipotesi in cui la disposizione della legge interna confligga con la previgente normativa comunitaria: “il controllo sulla compatibilità tra il regolamento comunitario e la norma interna, anche posteriore, [è] lasciato alla cognizione del giudice ordinario pur dove un apposito organo giudicante è investito, analogamente a questa Corte, del sindacato di costituzionalità sulle leggi.”

... segue

- **Dottrina dei controlimiti:** “Questo Collegio ha, nella sentenza n. 183/73, già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, nell'ipotesi contemplata, sia pure come improbabile, al numero 9 nella parte motiva di detta pronunzia .”
- **Legge di rottura:** “Nel presente giudizio cade opportuno un altro ordine di precisazioni. Vanno denunciate in questa sede quelle statuizioni della legge statale che si assumano costituzionalmente illegittime, in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi (...). Nel caso che qui è previsto, la Corte sarebbe, quindi, chiamata ad accertare se il legislatore ordinario abbia ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost.”

La giurisprudenza costituzionale successiva

Il nuovo orientamento è stato ribadito:

- nella sentenza 11 luglio 1989 n. 389, *Provincia autonoma di Bolzano* nella quale la Corte afferma, inoltre, che “sarebbe contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva e, al contempo ritenere che l’amministrazione non sia tenuta ad applicare disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad essa non conformi”.
- nella sentenza *Beca* del 1985, nella quale la Corte dichiara l’inammissibilità della questione di costituzionalità di una legge interna incompatibile con una sentenza interpretativa, resa dalla CGCE ex art.177 CE affermando che il giudice deve dare diretta applicazione anche alle situazioni risultanti dalle sentenze di tal genere;
- in successive sentenze, in cui si è affermata la prevalenza di norme del TCE alle quali, trascorso il periodo transitorio, deve riconoscersi una diretta efficacia (sentenza 11 luglio 1989 n. 389) e si è accolta l’eventualità che le direttive inapplicate producano effetti diretti (sentenza 2 febbraio 1990 n. 64).

Art. 117, 1° co., Costituzione italiana

- Art. 117, 1° co., Cost.: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.”



- La norma costituzionale non ha rimesso in discussione la soluzione data in precedenza dalla Corte Costituzionale in materia di adattamento dell'ordinamento italiano ai Trattati istitutivi dell'UE.
- La dottrina maggioritaria sottolinea che il nuovo articolo sembra escludere la legittimità costituzionale di qualsiasi legge di “rottura”.

Focus

I «controlimiti» al primato del diritto dell'UE

Indice

- 1. La formulazione della dottrina dei controlimiti**
- 2. Il rapporto tra disapplicazione e controlimiti**
- 3. Le soluzioni per evitare l'applicazione dei controlimiti**
- 4. Le ipotesi residue di applicazione dei controlimiti**
- 5. Il richiamo della giurisprudenza della CGUE in materia di diritti umani nelle pronunce della Corte Cost.**
- 6. La dottrina dei controlimiti e l'art. 4, par. 2, TUE relativo al rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri**

1. La formulazione della dottrina dei controlimiti

Sentenza n. 183/73, *Frontini*

Sentenza n. 170/84, *Granital*

Sentenza n. 232/1989, *Fragd*

- pur escludendo il sindacato di costituzionalità sui singoli atti comunitari derivati (che l'art. 134 Cost. riserva alle sole leggi e atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni), la Corte è sempre competente ad assicurare la garanzia del suo sindacato giurisdizionale sulla perdurante compatibilità del TCE con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona umana.



- Qualora si verificasse il caso – sommamente improbabile – che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venga meno, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, **per la sola parte** in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi.

Sentenza n. 227/2010, relativa al mandato di arresto europeo:

- «l'esercizio dei poteri normativi delegati all'Unione europea trova un limite esclusivamente nei principi fondamentali dell'assetto costituzionale e **nella maggior tutela dei diritti inalienabili della persona**»

2. I controlimiti e il ruolo del giudice nazionale

Sentenza n. 509/1995

- il giudice nazionale in caso di dubbio di violazione da parte di una norma UE dei diritti fondamentali si deve rivolgere alla CGUE, una volta ottenuta la pronuncia di quest'ultima deve valutare se residui un contrasto con i principi fondamentali della Costituzione e se del caso porre ricorso incidentale alla Corte costituzionale.

Ordinanza 28.12.2006 n. 454

- “in base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, fondata sull’art. 11 della Costituzione - il giudice nazionale deve dare piena ed immediata attuazione alle norme comunitarie provviste di efficacia diretta e non applicare in tutto o anche solo in parte le norme interne con esse ritenute inconciliabili, ove occorra previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell’art. 234 del Trattato CE [oggi art. 267 TFUE]; e, inoltre, lo stesso giudice può investire questa Corte della questione di compatibilità comunitaria nel caso di norme dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi, nell’impossibilità di una interpretazione conforme, nonché qualora la non applicazione della disposizione interna determini un contrasto, sindacabile esclusivamente dalla Corte costituzionale, con i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale ovvero con i diritti inalienabili della persona”

Sentenza n. 269 del 2017

- i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri), e che la prima costituisce pertanto «parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale».
- fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea, occorre considerare la peculiarità delle situazioni nelle quali, in un ambito di rilevanza comunitaria, una legge che incide su diritti fondamentali della persona sia oggetto di dubbi, sia sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione, sia sotto il profilo della sua compatibilità con la CDFUE.
- in tali casi – fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE – va preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato.

3. I controlimiti e il ruolo del potere esecutivo

- il Governo italiano può impugnare l'atto dell'UE che viola i controlimiti sulla base dell'art. 263 TFUE. In base alla tesi della circolarità delle garanzie costituzionali, tutti gli organi dello Stato devono concorrere ad assicurare il rispetto della nostra Costituzione, con la conseguenza che incombe anche sull'Esecutivo la difesa dei principi fondamentali della Costituzione.

4. Le ipotesi residue di applicazione dei controlimiti

- Dal momento in cui la CGUE ha assicurato la tutela dei diritti umani nell'ordinamento dell'UE, non sarà più la mera violazione di un principio fondamentale o di un diritto inviolabile costituzionalmente garantiti a poter concretizzare, di per sé, la violazione di un controlimite, perché quel medesimo principio o diritto è tutelato anche a livello dell'UE.
- In via generale si può ritenere che la Corte Costituzionale possa applicare la teoria dei controlimiti soltanto:
 - quando trattandosi *dello stesso principio o diritto*, esso riceva, nell'ordinamento costituzionale, una tutela più penetrante di quella che riceve nell'ordinamento dell'UE;
 - quando un diritto fondamentale, pur avendo lo stesso *nomen*, può avere una portata intrinseca assai differente a livello dell'UE rispetto a quella che ha a livello costituzionale;
 - quando il diritto fondamentale tutelato costituzionalmente non trova una tutela nell'ordinamento dell'UE.

5. I richiami della giurisprudenza della CGUE in materia di diritti umani da parte della Corte costituzionale

- nelle decisioni della Corte costituzionale in materia di diritti umani la relativa giurisprudenza della CGUE viene in rilievo, tutt'al più, *ad abundantiam*. Infatti se, in materia di tutela dei diritti, la Corte interpretasse le norme costituzionali facendo riferimento alla giurisprudenza comunitaria, significherebbe ammettere, sia pure implicitamente, che diritti con lo stesso *nomen* si equivalgono (non solo sul piano delle garanzie, ma anche su quello della struttura di valore ad essi sottesa) pur appartenendo a due ordinamenti diversi, con la conseguenza di mettere seriamente a repentaglio la persistente validità della teoria dei controlimiti. La Corte sarebbe in definitiva costretta a riconoscere una sorta di superiorità gerarchica della giurisprudenza comunitaria sulla propria giurisprudenza in materia di diritti fondamentali.

- la Corte Costituzionale, pur decidendo espressamente sulla base del parametro di costituzionalità, richiama, nella motivazione, alcune sentenze della CGUE *ad adiuvandum*, in tal modo ottenendo lo scopo di allinearsi alle risultanze di quelle pronunce, senza dover rinunciare alla propria indipendenza
- la Corte Costituzionale richiama alcune sentenze della CGUE quando deve risolvere questioni di legittimità costituzionale sollevate su disposizioni di fonti interne attuative del diritto dell'UE, con la conseguenza che la giurisprudenza comunitaria è evocata in quanto integrativa del diritto dell'UE cui le fonti interne in questione davano attuazione

6. La dottrina dei controlimiti e l'art. 4, par. 2, TUE relativo al rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri

Art. 4, par. 2, TUE

“L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali [...]”



- **La norma «costituzionalizza» i controlimiti nell'ordinamento dell'UE?**
- **I «controlimiti» nazionali costituiscono dei limiti all'esercizio delle competenze attribuite all'UE?**

Corte Cost., ordinanza del 23 novembre 2016, n. 24

Il caso

- La sentenza *Taricco* della CGUE ha stabilito che l'art. 325 TFUE ha efficacia diretta e comporta l'obbligo di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione dei reati che, nei casi e alle condizioni individuate, compromette l'effettività della sanzione. La decisione ha altresì escluso, ma solo con riferimento al divieto di retroattività della sanzione penale, che la regola così enunciata sia in contrasto con l'art. 49 della Carta di Nizza e con l'art. 7 CEDU.

contra

- L'ordinamento italiano attribuisce alla normativa sulla prescrizione il carattere di norma del diritto penale sostanziale e la assoggetta al principio di legalità espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost.

- «Il primato del diritto dell'Unione non esprime una mera articolazione tecnica del sistema delle fonti nazionali e sovranazionali. Esso riflette piuttosto il convincimento che l'obiettivo della unità, nell'ambito di un ordinamento che assicura la pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali. Al contempo **la legittimazione (art. 11 della Costituzione italiana) e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 del TUE) nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4, paragrafo 2, del TUE).** In caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri.

- Queste considerazioni sono sempre state alla base dell'azione, sia di questa Corte, quando ha rinvenuto nell'art. 11 Cost. la chiave di volta dell'ordinamento europeo, sia della Corte di giustizia, quando, precorrendo l'art. 6, paragrafo 3, del TUE, ha incorporato nel diritto dell'Unione le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Ne consegue, in linea di principio, che **il diritto dell'Unione, e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un'uniforme applicazione, non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale.**

- Naturalmente, la Corte di giustizia non è sollevata dal compito di definire il campo di applicazione del diritto dell'Unione, né può essere ulteriormente gravata dall'onere di valutare nel dettaglio se esso sia compatibile con **l'identità costituzionale di ciascun Stato membro**. È perciò ragionevole attendersi che, **nei casi in cui tale valutazione sia di non immediata evidenza, il giudice europeo provveda a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale**. Compete poi a ciascuno di questi ordinamenti stabilire a chi spetti tale verifica. La Costituzione della Repubblica italiana, a tale proposito, la rimette in via esclusiva a questa Corte, e bene hanno perciò fatto i rimettenti a investirla del problema, sollevando una questione di legittimità costituzionale».