

Il sistema di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento UE al vaglio della Corte costituzionale italiana: la teoria dei controlimiti

Corso di Diritto dell'Unione europea (M-Z)

1. La formulazione della teoria dei controlimiti: Sentenza n. 183/73, *Frontini* e Sentenza n. 170/84, *Granital*

- 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.

... Critiche della dottrina

- Se un regolamento dell'UE viola i controlimiti dovrebbe essere dichiarato incostituzionale la legge di esecuzione “nella parte in cui” da esecuzione all'art. 249 TCE (oggi art. 288 TFUE), cioè la norma di produzione del regolamento ... Ciò equivarrebbe al ritiro del consenso libero e consapevole dell'Italia al TCE.
- Per GAJA, i diritti fondamentali dovrebbero flettere di fronte alla esigenza della partecipazione alla UE, sempreché non si versi nell'ipotesi, certamente remota, in cui quella stessa partecipazione dovesse essere messa in discussione (*Introduzione al diritto comunitario*, 5a ed., Bari-Roma, 2005, p. 136).

... la Corte Cost. precisa: sentenza n. 509/1995

il giudice nazionale in caso di dubbio di violazione da parte di una norma comunitaria 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

2. Le soluzioni proposte per evitare l'applicazione dei controlimiti

- L'Italia impugna l'atto dell'UE che viola i controlimiti ex art. 230 TCE (oggi 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 nostra Costituzione in Europa.
- La Corte costituzionale potrebbe porre un rinvio pregiudiziale alla CGUE ex art. 234 TCE (ora art. 267 TFUE) prima di pronunciarsi sul contrasto tra un principio fondamentale della nostra Costituzione e un atto dell'UE (v. *infra* ordinanza n. 103/2008)

Ordinanza n. 103/2008:

- la Corte costituzionale, pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno, costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE (oggi art. 267, par. 3, TFUE) e, in particolare, una giurisdizione di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni – per il disposto dell' art. 137, 3° co., Cost. – non è ammessa alcuna impugnazione): essa, pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla CGUE;
- ove nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non fosse possibile effettuare il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE (oggi art. 267 TFUE), risulterebbe leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto dell'UE, quale interpretato dalla CGUE

3. Le ipotesi residue di applicazione della teoria 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.

... segue: sentenza. n. 232/1989, Fragd

Un caso di conflitto tra norma dell'UE e norma costituzionale:

- l'art. [264 TFUE] attribuisce alla CGUE il potere di limitare gli effetti per il passato delle proprie decisioni di annullamento di regolamenti; il dubbio di costituzionalità riguarda l'esercizio di tale potere in sede di pronuncia in via pregiudiziale sulla validità di regolamenti ai sensi dell'art. [267 TFUE], in quanto la stessa CGUE ha ritenuto applicabile anche in quella sede la citata disposizione dell'art. [264, par. 2, TFUE].

La natura fondamentale dell'art. 24 Cost.:

“l'art. 24 della Costituzione enuncia un principio fondamentale del nostro ordinamento”, “il diritto alla tutela giurisdizionale, già annoverato fra quelli inviolabili dell'uomo, va ascritto ‘tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio’”

L'ipotesi di principio formulata dalla Corte:

- “il diritto di ognuno ad avere per qualsiasi controversia un giudice e un giudizio verrebbe a svuotarsi dei suoi contenuti sostanziali se il giudice, il quale dubiti della legittimità di una norma che dovrebbe applicare, si veda rispondere dalla autorità giurisdizionale cui è tenuto a rivolgersi, che effettivamente la norma non è valida, ma che tale invalidità non ha effetto nella controversia oggetto del giudizio principale, che dovrebbe quindi essere deciso con l'applicazione di una norma riconosciuta illegittima”

La soluzione nel caso di specie:

- la Corte dichiara la questione di legittimità costituzionale inammissibile perché la sentenza della CGUE era precedente al giudizio *de quo* e non direttamente connessa con la causa

... segue: sentenza n. 232/1989

- la tutela assicurata ai diritti fondamentali nell'ambito dell'UE e quella assicurata dalla Costituzione non coincidono. La prima è garantita dall'attività della CGUE in riferimento ai principi costituzionali comuni degli ordinamenti degli Stati membri; essa non si sovrappone dunque completamente alla tutela costituzionale. E' possibile che un principio avente carattere fondamentale per l'ordinamento italiano non abbia il carattere di "principio comune" ad altri ordinamenti degli Stati membri e non sia assunto quindi come parametro di validità di atti nell'ambito dell'UE. Il ruolo della Corte, nell'ambito dei principi fissati nella sentenza Frontini, è di "verificare, attraverso il controllo di costituzionalità della legge di esecuzione, se una qualsiasi norma del Trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana"; la Corte valuta, nel caso di specie, come l'art. 234 TCE (ora art. 267 TFUE) sia stato "interpretato ed applicato dalla Corte di giustizia"

4. Una errata interpretazione della teoria dei controlimiti: Consiglio di Stato, sentenza *Federfarma*, 8 agosto 2005

Un caso di conflitto tra una norma di legge integrata da una pronuncia della Corte Cost. e il diritto dell'UE di cui agli articoli 12, 43, 56 TCE:

Il TAR Lombardia si rivolge alla Corte cost.:

- dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lett. a) della legge n. 362 del 1991 per contrasto con gli artt. 3 e 32 della costituzione, poiché la norma primaria, pur prevedendo l'incompatibilità tra la gestione societaria delle farmacie private e qualsiasi altra attività nel “settore della produzione, distribuzione, intermediazione e informazione scientifica del farmaco”, nulla prevede quanto alle farmacie comunali, per la cui gestione da parte di soggetti societari, appunto, non era indicata alcuna incompatibilità in caso di contemporaneo svolgimento da parte della società affidataria di quelle altre attività

Il ricorrente chiede al Consiglio di Stato di rimettere la questione alla CGUE in via pregiudiziale.

- Occorre richiamare l'attenzione sulla circostanza che la norma, della quale sarebbe dubbia la compatibilità con alcuni principi del Trattato CE, non scaturisce dalla attività del potere legislativo, ma è il frutto di un giudizio di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 134 della Costituzione. Come è del tutto evidente, la Corte costituzionale ha accertato nella norma rimessa al suo esame il vizio di violazione degli artt. 3 e 32 Cost., e, utilizzando una modalità di intervento ormai acquisita da anni al processo costituzionale, ha imposto al giudice remittente, ed a tutti gli operatori del diritto, quella modificazione additiva ritenuta idonea ad eliminare il pregiudizio arrecato dal vecchio testo ai diritti fondamentali dell'eguaglianza e della tutela della salute.

- In tal modo è stato, ed è, concepibile conservare uno spazio giuridico statale del tutto sottratto all'influenza del diritto dell'UE, uno spazio nel quale lo Stato continua ad essere interamente sovrano, vale a dire indipendente, e perciò libero di disporre delle proprie fonti normative. E' appunto l'area dei diritti fondamentali, la cui tutela funge da insopprimibile "controlimita" alle limitazioni spontaneamente accettate con il Trattato.
- Ad avviso del Collegio, in questo contesto si deve collocare la sentenza costituzionale n. 257 del 2003, secondo cui è indispensabile alla tutela di un diritto fondamentale dell'ordinamento, il diritto alla salute, la indicata modificazione dell'art. 8, comma 1, lett. a) della legge n. 362 del 1991. La Corte infatti è intervenuta in un'area riservata alla sua giurisdizione che non è stata intaccata dal trasferimento a favore della Corte di Giustizia delle competenze interpretative sul Trattato CEE, e pertanto rimane insensibile al paventato contrasto della modifica introdotta con principi comunitari.

- Ritiene invece non consentito che il giudice nazionale in presenza di una statuizione della Corte costituzionale che lo vincola alla applicazione della norma appositamente modificata in funzione della tutela di un diritto fondamentale, possa prospettare alla Corte del Lussemburgo un quesito pregiudiziale della cui soluzione non potrà comunque tenere conto, perchè assorbita dalla decisione della Corte italiana, incidente nell'area della tutela dei diritti ad essa riservata.
- Il Collegio non ignora la tendenza invalsa nel diritto dell'UE, e nella giurisprudenza della Corte del Lussemburgo, specie dopo la firma del Trattato di Nizza, ad assicurare la salvaguardia dei diritti soggettivi in ambiti sempre più ampi, anche estranei alla vocazione prettamente economica che ha caratterizzato le origini e una larga parte della storia della Comunità e ora dell'Unione. Non è controverso, tuttavia, che si tratti ancora di manifestazioni di valenza quasi sperimentale della aspirazione ad una unione più stretta tra i Paesi membri, che però allo stato non hanno assunto un significato giuridico vincolante, tale da determinare il superamento delle sovranità nazionali e delle loro prerogative costituzionali.

... critica della dottrina:

- Nella consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale il controllo del rispetto dei controlimiti è riservato in via esclusiva alla Corte stessa, che lo esercita in relazione alla legge di esecuzione dei Trattati istitutivi, senza che residui spazio per una sorta di sindacato diffuso da parte dei giudici.

... Corte Cost., 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”

5. Il richiamo della giurisprudenza della CGUE in materia di diritti umani nelle pronunce della Corte Cost.

1. 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.

2. 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
3. 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

Bibliografia di riferimento

- A. Caligiuri, *Modelli costituzionali a confronto: la specificità della tutela dei diritti fondamentali nel processo di adattamento al diritto dell'Unione europea*, in A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità nazionale e ordinamenti sovranazionali*, CEDAM: Padova, 2010, pp. 51-73