

I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro non diverso dal presente?

di Alberto Randazzo*

SOMMARIO: 1. Riflessioni di carattere preliminare circa la capacità di tenuta della teoria dei “controlimiti”, dal punto di vista della distinzione tra potere costituente e poteri costituiti ed alla luce della crescente integrazione degli ordinamenti. – 2. Il quadro normativo. – 3. Sul piano processuale (fino ad oggi, da domani...). – 4. Dal modello alla prassi, secondo taluni suoi possibili sviluppi. – 5. Un’auspicabile, efficace soluzione: il “dialogo” tra le Corti.

1. Riflessioni di carattere preliminare circa la capacità di tenuta della teoria dei “controlimiti”, dal punto di vista della distinzione tra potere costituente e poteri costituiti ed alla luce della crescente integrazione degli ordinamenti

È da chiedersi quali prospettive possano aversi per i controlimiti in un futuro – come si sa – fortemente caratterizzato da un lento ma inarrestabile processo di integrazione europea peraltro ormai in atto da molti anni: un processo, nei suoi ultimi sviluppi, segnato dal tentativo di emanazione (cui tuttavia, com’è a tutti noto, non è seguita l’entrata in vigore, a causa del veto referendario opposto da Francia ed Olanda) del Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa, cui ha fatto quindi seguito la progettazione e l’approvazione di un nuovo Trattato. È a tutti noto come il Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 21 e 22 giugno 2007 abbia messo da canto il “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” (la c.d. Costituzione europea) affidando ad una Conferenza intergovernativa (da ora in poi CIG) il compito di redigere entro il 2007 un Trattato di riforma (non avente – almeno formalmente – valore costituzionale), modificativo dei trattati già esistenti (quelli istitutivi di UE e CE) e comprensivo della Carta dei diritti fondamentali e del Trattato Euratom¹.

Preliminarmente, va osservato che, al fine di immaginare quale possa essere il futuro di “qualcosa”, è necessario, ad avviso di chi scrive, presupporre l’esistenza di questo “qualcosa” in modo da studiarne le possibili evoluzioni rispetto ad una situazione di partenza presa in considerazione. Ragionare di prospettive dei controlimiti dà per scontato che questi ultimi abbiano concretamente operato nella pratica giuridica del nostro ordinamento e insomma, senza troppi giri di parole, che essi siano esistiti ed esistano ancora². Tuttavia, con riferimento al nostro oggetto, non se ne ha – com’è a tutti noto – traccia nella giurisprudenza costituzionale italiana³. La mancanza di quest’ultima

* Dottorando di ricerca in “Giustizia costituzionale e diritti fondamentali”, Università di Pisa.

¹ Tra i primi commenti al Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, v. L. PATRUNO, *Addio “costituzione” europea? I nomi: Trattato, Costituzione; la cosa: il diritto europeo*, in www.costituzionalismo.it; B. NASCIBENE-A. LANG, *Il Trattato di Lisbona: L’unione europea a una svolta?*, in www.forumcostituzionale.it; P. PANEBIANCO, *L’Unione europea post costituzionale: verso il reform treaty*, in *Dir. com. sc. int.*, 3/2007, 601 ss., spec. 606 ss.; J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007. In argomento si veda, di recente, C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, www.costituzionalismo.it.

² Per A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2005, 210, e *Le fonti del diritto europeo ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Torino, 2006, 289 s., i controlimiti non esisterebbero sul piano teorico, per la ragione che l’antinomia tra l’art. 11 e i principi fondamentali restanti non può essere risolta *per sistema* a beneficio né dell’uno né degli altri ma richiede di essere composta in applicazione della regola usuale del “bilanciamento” tra valori, regola che può portare alla occasionale prevalenza ora dell’uno ed ora dell’altro valore.

costituisce, dunque, un limite molto grave che rende particolarmente fragile la ricostruzione teorica.

Non si nega, ovviamente, in questa sede, l'esistenza della teoria dei controlimiti elaborata molti anni or sono dalla dottrina e su cui si è molto discusso⁴. Ciò su cui, però, si intende opportuno riflettere è che, se è certa l'elaborazione della teoria, perlomeno dubbia è, ad avviso di chi scrive, la dimostrazione dell'effettiva presenza nell'ambito dell'ordinamento italiano del suo oggetto⁵. E non è senza significato che una situazione non dissimile si riscontra anche in altri ordinamenti, dove la categoria è più predicata che praticata⁶: a riprova del fatto che talune esperienze presentano tratti non dissimili nel passaggio da un ordinamento all'altro, malgrado la peculiare conformazione degli ordinamenti stessi e dei modi del loro porsi in reciproco rapporto⁷.

³ Invero, nel 1989, con la sent. n. 232, come peraltro osservato da molti autori, la Corte costituzionale sembrò andare vicino alla concreta applicazione dei controlimiti nell'ambito di una questione poi invece dichiarata inammissibile per irrilevanza. In quell'occasione, fu possibile scorgere l'intento (più o meno celato) della Consulta di non mettersi contro la Corte di giustizia "sprecando", ancora una volta, l'opportunità di rendere effettiva la teoria in discorso e mostrando di preferire nei rapporti fra diritto interno e diritto comunitario una "logica compromissoria" (come rileva A. CELOTTO, *I "controlimiti" presi sul serio*, in www.giustamm.it; sul punto, tra i tanti, v. anche A. CELOTTO-T. GROPPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, spec. 1345 s.).

⁴ Com'è noto, l'espressione "controlimiti" si deve a P. Barile che, agli inizi degli anni settanta, felicemente la coniò, con essa indicando quelle limitazioni (i principi fondamentali o meglio, secondo quanto affermato dalla Corte, i principi supremi e i diritti inalienabili della persona umana) alle limitazioni di sovranità ex art. 11 Cost. V., per tutti, M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995 e F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995.

La teoria in discorso è stata quindi recepita anche in Germania, nel 1974, ad opera del *Bundesverfassungsgericht*, ad "imitazione" di quanto fatto poco prima dalla Corte costituzionale italiana (sul punto, v., di recente, M. CLAES, *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*, in *Quad. cost.*, 2/2005, spec. 295 s., la quale non manca di osservare come, per entrambe le Corti, i controlimiti venissero considerati come "provvisori"; in particolare, la Corte tedesca riteneva che tali "riserve" avrebbero potuto scomparire perché "annulate non appena la Comunità internazionale avesse fornito sufficienti garanzie in tema di protezione dei diritti").

⁵ Non a caso, c'è chi parla, a tal proposito, di "mitologia" dei controlimiti" (E. BINDI, *Tradizioni costituzionali comuni e valore del Trattato costituzionale europeo*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura di S. Staiano, Torino, 2006, 548).

⁶ Molto richiamate, al riguardo, talune recenti pronunzie dei tribunali costituzionali francese e spagnolo (si intende far riferimento alla pronuncia del Conseil constitutionnel, 10 giugno 2004, n. 2004-496 DC e a quella del Tribunal constitucional, déclaration del 13 dicembre 2004, n. 1/2004, sulle quali, da ultimo e per tutti, M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in AA.VV., *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura della stessa C., Bologna, 2007, 24 s.).

Un'eccezione a questa tendenza volta ad enunciare la teoria dei controlimiti senza tuttavia metterla in pratica si sarebbe, a dire di taluno (F. PALERMO, *La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sul mandato d'arresto europeo*, in www.forumcostituzionale.it), di recente avuta in Germania, con la sentenza del 18 luglio 2005 (2 BvR 2236/04) del Secondo Senato del *Bundesverfassungsgericht*, che ha annullato una legge di attuazione della normativa comunitaria relativa al mandato d'arresto europeo; tuttavia, la decisione in parola si presta ad interpretazioni di vario segno, non necessariamente discendendo dalla fonte comunitaria la lesione dei principi costituzionali bensì direttamente ed esclusivamente dalla disciplina interna (in argomento, O. POLLICINO, *Mandato d'arresto europeo e principi costituzionali degli Stati membri: un profilo giurisprudenziale alla ricerca di un punto di equilibrio interordinamentale*, in corso di stampa negli *Scritti in memoria di G.G. Florida*).

⁷ Una panoramica sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario nei Paesi dell'Unione Europea può vedersi in A. CELOTTO-T. GROPPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., 1309 ss. e, più di recente, in AA.VV., *Corti nazionali e Corti europee*, a cura di G.F. Ferrari, Napoli, 2006 e A. ALLEN, *Le relazioni tra la Corte di giustizia delle Comunità europee e le Corti costituzionali degli Stati membri*, in AA. VV., *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, a cura di E. Castorina, Torino, 2007, 185 ss. È interessante notare che, pur essendo ormai diffusamente riconosciuto il primato del diritto comunitario sul diritto interno, assai varie sono le modalità con le quali esso si realizza, alle volte arrestandosi unicamente davanti ai principi di struttura dell'ordinamento costituzionale ("controlimiti"), altre ancora davanti ad ogni specie di norma costituzionale (sia o no espressiva di "principi"), altre infine non andando incontro – perlomeno

Una verifica di questa ipotesi richiede, a parere di chi scrive, di essere condotta da una duplice prospettiva teorica: *processuale* e *sostanziale*. È, infatti, palese che cambiando la visuale di studio, diversi possono essere gli esiti ricostruttivi cui è dato pervenire.

È indubbio che agli sforzi profusi per la costruzione dogmatica della categoria dei controlimiti non è seguita una concreta applicazione della stessa sul piano processuale. Il mancato utilizzo che dei controlimiti (a volte, forse, mitizzati) ne ha fatto la Corte costituzionale porta, di necessità, a constatare come la suddetta teoria non sia stata in grado di produrre effetti nelle esperienze di giustizia costituzionale⁸.

I dati statistici confermano anzi, in maniera decisa e incontestabile, che, in Italia, la Corte non ha mai vestito quei panni di custode dei principi fondamentali che pure ha più volte per sé rivendicato (specie a partire dalla sent. n. 183 del 1973).

Non è possibile soffermarsi sulle ragioni di fondo che sottostanno a tale mancato utilizzo. Di non poco momento, sarebbe comprendere però – sgombri da qualunque pregiudizio – se tale atteggiamento sia dovuto ad un'assenza di necessità o ad una ragione di opportunità. In altri termini, è da chiedersi se, in questi cinquanta e passa anni di vita della nostra Corte costituzionale, il diritto comunitario sia stato davvero totalmente rispettoso dei principi fondamentali della Carta o se, piuttosto, il giudice delle leggi si sia talvolta trattenuto (non trattandosi evidentemente di violazioni lampanti) dall'intervenire in quanto mosso dall'intento (a volte non troppo celato) di non entrare in conflitto con la Corte di giustizia⁹.

secondo la lettera del dettato costituzionale ovvero in base ad indicazioni giurisprudenziali – all'osservanza di alcune norme costituzionali. È chiaro che, nei Paesi in cui la Carta costituzionale tace sul punto, si ha una maggiore fluidità ed instabilità di relazioni, affidate a mutevoli orientamenti giurisprudenziali. La qual cosa può esser vista in vario modo, ora in chiave positiva ora invece negativamente, per quanto forse, proprio su una questione, quale quella ora accennata, di cruciale rilievo possa considerarsi preferibile la soluzione accolta da quei Paesi, come la Germania, la Finlandia e la Svezia, in cui per ragioni di chiarezza si è fatto luogo alla codificazione costituzionale della dottrina dei controlimiti.

⁸ ... anche se è doveroso rilevare come, in tema di tutela dei diritti fondamentali, la Corte di giustizia si sia pronunciata su profili economici, ossia “in contesti affatto incomparabili con quelli in cui tipicamente si trovano a giudicare le Corti costituzionali nazionali” (M. CARTABIA-A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.*, 5/2002, 4487; gli AA., in ogni caso, non mancano di considerare che la situazione da ultimo descritta sarebbe potuta cambiare con la Carta di Nizza. La stessa M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., spec. 37 ss., segnala alcuni casi recenti, indicativi di un significativo cambiamento nel modo con cui la giurisprudenza comunitaria bilancia i diritti economici con diritti di natura diversa).

D'altra parte, dalla nota sent. n. 183/73 sembra già scorgersi la consapevolezza della Corte costituzionale circa le possibili difficoltà applicative dei controlimiti (si legge, infatti, “*qualora dovesse mai darsi...*”). Per tali osservazioni, v. ancora M. CARTABIA-A. CELOTTO, *op. ult. cit.*, 4497 e A. CELOTTO-T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., 1344; sul punto anche A. PIZZORUSSO, *La giustizia costituzionale italiana e il processo di integrazione europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, spec. 8 s. del *paper*. La circostanza per cui una nota pronunzia del Consiglio di Stato (la n. 4207 del 2005, largamente commentata) abbia per la prima volta fatto applicazione della teoria in parola mette poi ulteriormente in evidenza la refrattarietà della nostra Corte – *perlomeno, fino ad oggi* – ad utilizzarla in occasione dei giudizi di costituzionalità. È possibile, fra l'altro, osservare come la concreta applicazione della teoria in parola avrebbe potuto portare all'uscita dell'Italia dalla Comunità europea, motivazioni di tipo politico essendo pertanto alla base della “messa in soffitta” dei controlimiti, categoria – ad avviso di chi scrive – “invecchiata” ancora prima di trovare applicazione (cfr. quanto affermano, sul punto, A. CELOTTO-T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., 1347). Il fatto che dalla stessa Corte costituzionale sia stata considerata “del tutto teorica ... l'ipotesi di un contrasto tra norme comunitarie e principi fondamentali o diritti inalienabili garantiti dalla nostra Costituzione” è sottolineato anche da U. DRAETTA, *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non più solo teorico*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2007, spec. 14.

⁹ Cfr. quanto afferma sul punto, A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e giudizi di “comunitarietà” delle leggi*, Intervento al Seminario su *Diritto comunitario e diritto interno*, Palazzo della Consulta 20 aprile 2007, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Al riguardo, U. DRAETTA, *Diritto dell'Unione europea*, cit., 16 ss., riporta alcuni casi (come ad es. quello riguardante il mandato d'arresto europeo) in cui la disciplina comunitaria sembra “in diretto contrasto con alcuni diritti inalienabili della persona umana garantiti dalla nostra Costituzione”.

Dal punto di vista teorico-sostanziale, poi, si potrebbe ambientare l'analisi su un piano che non consenta la stessa astratta configurazione dei controlimiti. Questi ultimi possono infatti ritenersi "figli" della teoria che usualmente distingue il potere costituente dai poteri costituiti. Come si sa, secondo quanto, invece, affermato da una parte della dottrina¹⁰, la distinzione in parola non avrebbe più ragione di esistere nelle liberaldemocrazie, non essendo immaginabile una revisione costituzionale che non sia nel segno della continuità¹¹. Contestando la differenza tra i due poteri in parola, i controlimiti non avrebbero più, in tesi, ragione di esistere. Così come, infatti, non sarebbe ipotizzabile una revisione costituzionale in grado di colpire i principi fondamentali (e quindi i valori che stanno a base delle liberaldemocrazie), ancora meno sarebbe prospettabile una lesione dei suddetti principi ad opera di normative comunitarie, alla luce del dato incontestabile costituito dalla vittoria della liberaldemocrazia anche a livello europeo¹².

Se è vero che, con la dottrina sopra richiamata, i principi-valori della liberaldemocrazia non sono più oggetto di contestazione, è conseguente concludere nel senso che, *di fatto*, i controlimiti non sarebbero da alcuno minacciati¹³. Un attacco ai principi fondamentali, frutto di involuzione autoritaria dell'ordinamento, in ogni caso parrebbe astrattamente prospettabile più a livello nazionale (attraverso un colpo di Stato) che a livello europeo. È, infatti, quasi impossibile immaginare che, a livello di Unione, prenda corpo un colpo di Stato, espressivo di un capovolgimento assiologico-sostanziale, che interessi *tutti* i paesi membri per il tramite degli organi dell'Unione stessa.

¹⁰ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991, 8 s.; U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in AA.VV., *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Ripepe e R. Romboli, Torino, 1995, 29; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1995, 7 ss.

¹¹ Eppure, anche nei Paesi di tradizioni liberali, la maggiore dottrina seguita a discorrere di limiti alla revisione costituzionale (v., ora, AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti fra teoria costituzionale diritto interno esperienze straniere*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano, 2007), che anzi, per taluno (A. RUGGERI, *Revisioni formali, modifiche tacite della Costituzione e garanzie dei valori fondamentali dell'ordinamento*, in *Dir. soc.*, 4/2005, 451 ss.), sarebbero da intendere in modo particolarmente intenso, i principi fondamentali costituendo, a un tempo, *fine* e *confine* delle revisioni costituzionali, in quanto idonei ad esprimere vincoli sia positivi che negativi.

¹² Il che appare ancora più convincente se si considera che le normative comunitarie promanano, da un ente, l'Unione, che ha posto come condizione per l'ingresso in essa di nuovi Stati l'appartenenza di questi ultimi al novero delle liberaldemocrazie (v. L. CAPPUCIO, *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione europea*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, cit., 457 ss.).

¹³ V. quanto afferma L. FAVOREU, *I garanti dei diritti fondamentali europei*, in AA.VV., *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma-Bari, 2003, 247 ss. C. DI SERI, *Un "tentativo" di applicazione dei «controlimiti»*, in *Giur. cost.*, 4/2005, 3412, osserva poi che, qualora la Carta di Nizza dovesse entrare in vigore, maggiormente "remota" dovrebbe essere la violazione dei diritti fondamentali da parte delle "istituzioni comunitarie". V. ONIDA, *Corte costituzionale e diritto comunitario*, Intervento al Seminario su *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., 24 del *paper*, fa notare che, con "l'ingresso ... dei diritti fondamentali nel diritto comunitario" e, "in futuro", con la ricezione da parte della Costituzione europea delle norme della Convenzione europea dei diritti e della giurisprudenza di Strasburgo, possono diminuire "i rischi di collisione con il diritto costituzionale degli Stati membri dell'Unione e quindi l'eventualità dell'operare dei 'controlimiti'", fermo restando il "sindacato accentrato sulle leggi"; riflessioni, queste, che non perdono valore pur dopo l'accantonamento della Costituzione europea e la sua sostituzione ad opera del Trattato di riforma.

Per una "riconsiderazione" della teoria dei controlimiti v. anche quanto afferma A. TIZZANO, *Intervento al Seminario su Diritto comunitario e diritto interno*, cit., 7 s. del *paper*. L'A. non manca di osservare quanto sia arduo "ipotizzare oggi autentiche e insanabili contraddizioni" tra il sistema comunitario e gli ordinamenti nazionali e come la "cooperazione tra le istanze giudiziarie" rappresenti il modo migliore per affrontare e risolvere eventuali difficoltà che possano insorgere tra i diversi soggetti a confronto. Anche U. VILLANI, *Il ruolo dei "controlimiti"*, Intervento al Seminario su *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., 11 del *paper*, è dell'idea che, a fronte degli "sviluppi" che ha avuto in ambito comunitario la protezione dei diritti fondamentali, "non solo il ricorso ai controlimiti potrebbe apparire del tutto improbabile; ma la stessa teoria" che li riguarda "potrebbe risultare ormai priva di giustificazione", per quanto non possa, comunque, considerarsi "obsoleta".

Va, dunque, precisato che la teoria dei controlimiti aveva in origine un significato solo guardando al problema dei rapporti fra gli ordinamenti da una prospettiva nazionale; assumendo come visuale quella comunitaria, salendo cioè di livello, la teoria dei controlimiti parrebbe svanire, per quanto – come si vedrà – anche nella prospettiva di una più avanzata integrazione sovranazionale, essa potrebbe rilevarsi ugualmente utile, caricandosi tuttavia di una sua originale, complessiva valenza. E, poiché è forse doveroso, se si vuole stare al passo del processo di integrazione europea, assumere come punto di vista privilegiato quello comunitario, non sembra troppo azzardato affermare che, in questa logica, il concetto stesso di controlimiti debba essere profondamente rivisto.

L'accezione originaria e genuina dei controlimiti si coglie, infatti, in un contesto e da una prospettiva caratterizzati dalla rigida separazione degli ordinamenti (quelli nazionali essendo visti come "altri" rispetto a quello comunitario)¹⁴. Un contesto ed una prospettiva che vedano dunque i soggetti "piccoli" *difendersi* dal soggetto "grande", oggi soppiantati da un'anima "comunitaristica" che informa di sé il processo in corso di avanzata unificazione dell'Europa. Si può dunque ritenere che i controlimiti (anche a voler far salva la categoria) non rappresentino più, oggi, "il rigido muro di confine fra ordinamenti, ma il punto di snodo, la cerniera nei rapporti tra UE e Stati membri"; in questo senso, infatti, è forse più opportuno parlare più che di "*primauté vs controlimiti*" di "*primauté e controlimiti*"¹⁵, questi ultimi potendosi considerare quale ulteriore mezzo di dialogo tra i diversi livelli ordinamentali, secondo quanto si preciserà ancora meglio più avanti.

Orbene, se tale è lo spirito dei protagonisti che giocano la partita dell'integrazione, non si vede da quali attacchi essi debbano reciprocamente difendersi¹⁶. Per tale ragione,

¹⁴ Su "monismo, dualismo e separazione dell'ordinamento comunitario rispetto all'ordinamento interno", si veda quanto afferma F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., 45 ss. e 121 ss. Si è inoltre osservato (O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra Diritto internazionale dei diritti umani e integrazione costituzionale europea*, in AA.VV., *I diritti costituzionali*, I, a cura di R. Nania-P. Ridola, Torino, 2001, 125 s.) come la Corte di giustizia ragioni in un'ottica monistica e la Corte costituzionale in una dualistica, nessuna delle due peraltro rispecchiando, in modo fedele, l'attuale assetto dei rapporti tra i due ordinamenti.

¹⁵ A. CELOTTO-T. GROPPi, *Primauté e controlimiti nel progetto di Trattato costituzionale*, in *Quad. cost.* 4/2004, 870; A. CELOTTO-T. GROPPi, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., 1383 s.; A. CELOTTO, *Il primato del diritto europeo nel Progetto di Costituzione*, in www.giustamm.it; A. CELOTTO, *Una nuova ottica dei "controlimiti" nel Trattato costituzionale europeo?*, in www.forumcostituzionale.it, 2 del paper. L. AZZENA, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in AA.VV., *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, II ed., a cura di S. Panizza-R. Romboli, Pisa, 2004, 292, prende in considerazione una lettura (o meglio, un "utilizzo") della teoria in parola non più in senso "difensivistico o 'negativo'" ma in senso "positivo", ossia "per rendere espliciti a livello comunitario i valori costituzionali nazionali". Della stessa A., v. poi, *Prospettive evolutive in tema di applicazione del diritto europeo e ruolo dei giudici nazionali*, www.federalismi.it, n. 11/2005, 7 ss. e *Il raccordo tra Corti in un sistema multilivello. Le prospettive dei controlimiti*, in AA.VV., *Ai confini del "favor rei". Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionali e di giustizia*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2005, 70 s. A. CARDONE, *Tutela dei diritti, Costituzione europea e giustizia costituzionale: alcuni spunti per un modello integrato*, in *Dir. pubbl.*, 2/2005, 414 ss., propone, tra le impostazioni "difensivo-oppositive" e quelle "integrative", "una nuova interpretazione dei 'controlimiti' tale da restituire alla Corte un ruolo centrale "nella tutela giurisdizionale delle libertà" e favorire, altresì, "l'integrazione comunitaria".

¹⁶ A. CELOTTO, *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana: verso il "Trattato costituzionale" europeo*, in www.associazionedeicostituzionalisti, 7 del paper, osserva che, con "l'emanazione della Carta di Nizza" e con l'affermarsi quindi della garanzia dei diritti fondamentali a livello europeo in modo più intenso rispetto a quanto avviene a livello nazionale, la teoria dei controlimiti entra "definitivamente in crisi"; essa è forse "da abbandonare, salvo le ipotesi – estreme ed assai remote – di violazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale" (una riserva, questa, che tuttavia sembra mantenere un senso alla teoria in parola). Cfr. quanto affermano sul punto anche F. SALMONI, *La Corte costituzionale, la Corte di giustizia CE e la tutela dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, a cura di P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura, Torino, 2003, 313 e 344 ss. e A. CELOTTO-T. GROPPi, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., spec. 1380. Sull'utilizzo che della dottrina dei controlimiti potrebbe fare la Corte v. anche F. DONATI, *Corte costituzionale, "controlimiti" e rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato CE*, Intervento al Seminario su *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., 7 del paper.

infatti, potrebbe (o, forse, dovrebbe) ritenersi ormai svilito quell'originario ruolo dei controlimiti ideato come mezzo di tutela a disposizione degli ordinamenti nazionali nei confronti delle pericolose insidie provenienti da un soggetto (l'ordinamento comunitario, appunto) che un tempo era "altro", ma che oggi *dovrebbe* essere considerato un tutt'uno – secondo un'impostazione "organicistica" – con gli ordinamenti nazionali (quasi che il primo sia la persona e i secondi i suoi organi)¹⁷, i controlimiti divenendo non più "limite esterno" ma "interno" dello stesso ordinamento comunitario¹⁸. Il "percorso comunitario", in definitiva, non deve intendersi in un senso di "sovraordinazione fra ordinamenti" quanto in termini di "cooperazione permanente" tra tutte le "componenti" a qualunque titolo coinvolte¹⁹.

Malgrado non si sia ancora pervenuti, né si sa se mai si perverrà, alla compiuta integrazione interordinamentale, quello che è certo è che la "logica" della rigida separazione degli ordinamenti non è già oggi più proponibile. In ogni caso, è bene precisare che, pur con l'entrata in vigore del nuovo Trattato di riforma, l'integrazione non potrà dirsi compiutamente realizzata; e questo per una serie di ragioni, prima su tutte la incompiuta maturazione, da molti variamente e con insistenza rilevata, di una cultura costituzionale autenticamente comune agli Stati componenti l'Unione²⁰.

Alla luce di queste rapide osservazioni, si comprende agevolmente come anche il nuovo Trattato possa esser visto non già come l'arrivo ma solo come una tappa di avvicinamento verso la suddetta integrazione.

Tutto ciò posto, si tratta ora di interrogarsi intorno alle possibili sorti cui potrebbe andare incontro l'"invisibile" categoria dei controlimiti facendo specifico riferimento ad alcune disposizioni del Trattato di Lisbona (riproduttive, peraltro, di disposizioni del Trattato costituzionale), nella consapevolezza della loro idoneità ad informare i futuri sviluppi della vicenda europea; a tal proposito, infatti, occorre constatare che i principi di struttura dell'ordinamento sovranazionale, quali enunciati nel Trattato costituzionale ormai "abbandonato", non andranno – a quanto pare – in ogni caso dispersi, in quanto stabilmente appartenenti al "patrimonio costituzionale" dell'Unione: come tali, pertanto, destinati – come a breve si dirà – ad essere recuperati anche dalle future esperienze maturate sulla base delle indicazioni contenute nel Trattato di riforma.

2. Il quadro normativo

Non vi è, invero, sostanziale disaccordo intorno ai principi fondamentali della nuova Carta europea (è stata messa a tacere, ad esempio, la contestazione del Regno Unito in merito al principio del primato del diritto comunitario, principio che si trova infatti ribadito in

¹⁷ Sul rapporto tra ordinamento "generale" (quello "interno") e ordinamento "parziale" (quello "comunitario") v. quanto afferma A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, Intervento al Seminario su *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., spec. 1 del *paper*.

¹⁸ Sul punto, v., tra gli altri, A. CARDONE, *Tutela dei diritti*, cit., 417.

¹⁹ I riferimenti testuali sono tratti dall'intervento di A. TIZZANO, già cit., 3 del *paper*. Non a caso, peraltro, il principio di "leale cooperazione" ha trovato espresso riconoscimento nell'art. 4 del Trattato di Lisbona, in forza del quale "l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati", divenendo – ad avviso di chi scrive – quello della cooperazione esso stesso uno di quei compiti che il Trattato di Lisbona (e, prima di esso, la Carta costituzionale europea: art. I-5) affida ai "soggetti dell'integrazione" (sul principio ora in discorso, cenni anche in P. PASSAGLIA, *Il Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in AA.VV., *L'attuazione della Costituzione*, cit., 306).

²⁰ A tal proposito, occorre rilevare che il diffondersi di una cultura costituzionale comune non si porrebbe in contraddizione con la salvaguardia delle diversità culturali degli stessi Stati a cui il Trattato di Lisbona, fra l'altro, indiscutibilmente mira. Al riguardo, infatti, è opportuno chiarire che, pur se le diversità culturali degli Stati non si pongono quali "nemiche" dell'integrazione europea ed anzi meritino di essere dalla stessa Unione valorizzate, una condivisione piena di taluni valori di fondo (tipici delle liberal-democrazie) sia necessaria per la realizzazione di una piena integrazione.

una dichiarazione allegata al testo del Trattato, nella quale si richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia²¹). D'altra parte, anche nel Trattato di riforma si assiste ad una "europeizzazione" – come la si è chiamata²² – dei controlimiti, quale quella prevista dalla Costituzione europea: come in dottrina si è fatto notare (seppure con riferimento al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa), "una Unione europea che tende alla formazione di un vero Stato unitario di tipo federale" non può impedire agli Stati che la compongono di applicare quelle disposizioni di diritto interno che offrano una più intensa tutela ai diritti fondamentali²³.

La mancata entrata in vigore del Trattato costituzionale non impedisce certo di reputare quest'ultimo forse il più significativo risultato cui si è sino ad oggi giunti nel corso del processo di integrazione che ha coinvolto il vecchio continente.

Le disposizioni da cui muovere l'indagine, in materia di controlimiti e di rapporti tra diritti nazionali e diritto comunitario, sono gli ex artt. I-5 e I-6 della Costituzione europea; questi articoli, infatti, sono i "predecessori" dell'art. 4 del Trattato di Lisbona e della Dichiarazione n. 17 a quest'ultimo allegata. Da un punto di vista sistematico, appare significativo che gli enunciati in parola (o, meglio, i principi in essi contenuti) facessero parte del titolo I della parte I, relativo a "definizione e obiettivi dell'Unione"; si è, inoltre, tenuto ad evidenziare esser non casuale che l'art. I-6, nel quale era enunciato il principio del primato del diritto dell'Unione, seguisse immediatamente l'art. I-5, in cui si faceva luogo alla "conversione" in limite comunitario di un limite originariamente affermato solo in ambito interno²⁴. Alla luce del testo del Trattato di riforma, tuttavia, non sembra priva di significato (per quanto, come si dirà, solo dal punto di vista *formale* e non pure da quello *sostanziale*) la scelta di "spostare" (rispetto alla Costituzione europea) il principio del primato del diritto comunitario *fuori* del Trattato stesso; se nella Costituzione europea, infatti, il primato poteva considerarsi certamente un principio fondamentale della Carta (non foss'altro che per la sua collocazione sistematica, di cui si è detto), lascia per lo meno riflettere la volontà dei riformatori di Lisbona di relegare il principio stesso tra le dichiarazioni finali²⁵. Ad avviso di chi scrive, infatti, sembra quasi che la primazia del diritto comunitario sia stata in un certo senso "declassata" da oggetto di una disposizione di

²¹ V. quanto afferma sul punto L. PATRUNO, *Addio "costituzione" europea?*, cit., spec. 3 s.

²² Di "europeizzazione" dei controlimiti ha discorso, A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, cit., 827 ss. V., anche, utilmente, O. POLLICINO, *Il difficile riconoscimento delle implicazioni della supremazia del diritto europeo: una discutibile pronuncia del Consiglio di Stato*, in www.forumcostituzionale.it, 7 del paper; Id., *Tolleranza costituzionale, controlimiti e codificazione del primato del diritto comunitario*, in www.forumcostituzionale.it, 1 del paper. Sugli artt. I-5 e I-6 della Costituzione europea (il primo espressivo di quello che è stato definito "il blocco di costituzionalità europeo", in una logica di integrazione tra Costituzione europea e Costituzioni nazionali; il secondo espressivo di "una sorta di gerarchizzazione ... tra le fonti" comunitarie e nazionali), v. quanto afferma T. GIOVANNETTI, *I rapporti fra Trattato costituzionale e Costituzioni nazionali davanti al giudice costituzionale*, in AA.VV., *Le "nuove" fonti comunitarie*, a cura di P. Bianchi, E. Catelani, E. Rossi, Padova, 2005, 58 ss.

²³ A. CELOTTO, *Il primato del diritto europeo*, cit. e A. CELOTTO-T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., 1383 s. O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato*, cit., 126, è invece dell'idea che proprio i controlimiti costituiscono "l'ostacolo più resistente all'affermazione di uno 'Stato federale europeo'".

²⁴ A tal proposito, infatti, sembra quasi che, nella redazione della Costituzione europea, sia stata avvertita una sorta di premura nell'affermare la preminenza del diritto comunitario: a voler sottolineare che il rispetto dovuto fosse da circoscrivere ai principi fondamentali; si potrebbe forse dire, un necessario (ai fini dell'integrazione) sebbene mal sopportato rispetto.

²⁵ Seppure di sfuggita, occorre rilevare, come – almeno dal punto di vista formale – la valenza di una dichiarazione allegata al Trattato (quale è quella, appunto, in cui è contenuto il principio del primato del diritto comunitario) sia prevalentemente politica, l'enunciazione in parola avendo infatti un mero scopo dichiarativo. A tal proposito, si può osservare come l'inserimento del principio in questione dapprima in un Protocollo al Trattato di Maastricht e dopo nel testo della "defunta" Costituzione europea avesse in passato una maggiore valenza giuridica rispetto a quella che può ad esso oggi riconoscersi.

principio ad enunciato di valore eminentemente dichiarativo; quali possano essere le conseguenze di una tale scelta sistematica sarà da vedere. A tal proposito, tuttavia, si può ipotizzare che la disposizione in parola non perda il suo originario (ed assodato) valore di principio fondamentale dell'Unione europea; il primato, infatti, si è affermato grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia (fra l'altro, in tempi risalenti²⁶) ed è pertanto in grado di svolgere efficacia diretta negli Stati membri, non perdendo – almeno sotto il profilo *sostanziale* – la sua natura di principio fondamentale.

Già da queste prime osservazioni, è agevole rilevare come quella che prima era una teoria che traeva la sua forza dal suo essersi affermata esclusivamente per via giurisprudenziale potrebbe ricevere una formidabile legittimazione proprio per effetto dell'espresso riconoscimento operato dallo stesso diritto comunitario: il rispetto dei principi fondamentali nazionali diverrebbe, in tal modo, un principio fondamentale del nascituro Trattato di riforma²⁷.

Quelle appena richiamate non sono, tuttavia, le sole disposizioni rilevanti nel quadro della riflessione che si va ora facendo. È altresì opportuno fare riferimento all'art. 6 del Trattato di riforma (corrispondente all'art. 1-9 della Costituzione europea), laddove si afferma che i diritti fondamentali, "risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri", "fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali"²⁸. Non vi è chi non

²⁶ Com'è chiaro, si intende far riferimento in particolare alla sentenza Costa/ENEL del 1964.

²⁷ Non vi è chi non veda, però, riprendendo le osservazioni poco sopra svolte, come nello stesso art. 4 del progetto di Trattato (e già nell'art. 1-5 del Trattato costituzionale) emerga chiaramente una "doppia anima": di *separazione* e di *integrazione*, analogamente per quest'aspetto al rapporto che in ambito interno si ha tra unità ed autonomia, ex art. 5 Cost. Nell'affermare che l'Unione deve tenere conto dei principi di struttura che costituiscono le identità nazionali si mette in luce, evidentemente, la presenza di componenti "altre" (ossia gli ordinamenti nazionali) rispetto all'ordinamento comunitario. In argomento, G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in www.forumcostituzionale.it, 5 del *paper*; G. SILVESTRI, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1/2006, 7, il quale osserva che la "visione dualista" dei rapporti tra ordinamenti "è riuscita a sopravvivere", "il pluralismo dei popoli d'Europa" comportando che questi ultimi siano ancora lontani da una completa integrazione sebbene "uniti da una comunanza di valori fondamentali condivisi e sentiti" (9). Cfr. quanto afferma su "i popoli d'Europa e il 'popolo europeo'" anche A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, 176 ss.

Allo stesso tempo, però, costituendo i principi fondamentali nazionali un principio fondamentale dell'Unione, la disposizione in esame non manca di adottare anche una "logica" di integrazione. Se ne ha una difficilmente sanabile ambiguità dell'articolo in parola, che è forse il maggiore campanello d'allarme o, comunque, un sicuro indice dello stato di incompiutezza in cui ancora oggi versa il processo costituente europeo.

²⁸ Riferimenti alle tradizioni costituzionali comuni sono anche al punto 1 delle Dichiarazioni allegate al Trattato di Lisbona; inoltre, si richiamano le "tradizioni giuridiche degli Stati membri" agli artt. 67 e 82 del Trattato stesso.

Come si sa, le c.d. "tradizioni costituzionali comuni" costituiscono il frutto di un'accurata selezione compiuta dalla Corte di giustizia tra i principi fondamentali degli Stati membri e, dunque, non si presentano come autenticamente "comuni" agli ordinamenti nazionali. Ne dà conferma lo stesso Trattato laddove tiene distinte le tradizioni in parola (come si è detto, art. 6; nella Costituzione europea, art. 1-9) dai principi di struttura dei singoli ordinamenti nazionali (art. 4; nella Costituzione europea, art. 1-5). Alla luce di quanto afferma l'art. 6, si desume che qualora una disposizione pure espressiva di un diritto fondamentale dovesse entrare in contrasto con una "tradizione costituzionale comune" a prevalere debba essere la seconda. È facile scorgere il paradosso che si verifica in una circostanza siffatta; nel contrasto, infatti, tra un diritto fondamentale nazionale e il diritto risultante dalle tradizioni costituzionali comuni, a prevalere dovrebbe essere il primo e non il secondo come, ex art. 6, invece si verifica. Alla luce di quanto detto, si intuisce allora la limitatezza della portata della disposizione da ultimo citata, nonché la necessità di far riferimento all'art. 4, clausola in tal senso maggiormente garantista, per la tutela dei diritti fondamentali (tutti!) degli Stati membri. Inoltre, il concetto di "tradizione" evoca qualcosa di più radicato (e, forse, anche condiviso) rispetto a quello di principio, non foss'altro che per la formidabile forza che l'elemento temporale è in grado di esprimere. In argomento, v. quanto affermano M. CARTABIA, *Principi inviolabili*, cit., 19 ss., della quale v. ora pure *L'ora dei diritti fondamentali*, cit., 13 ss., spec. 22 ss.; O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato*, cit., 119 ss. e A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., 7 ss., ma *passim*; L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in AA.VV., *La*

veda, comunque, che la tutela risulti circoscritta a quei diritti che gli Stati membri condividono, non estendendosi anche ad eventuali, ma possibili, altri diritti che possono riguardare un singolo Stato. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, pure alla luce di siffatte precisazioni, non può nascondersi che anche tale riconoscimento contribuisca a rafforzare la protezione dei “nuclei duri” delle Carte costituzionali nazionali, pur nella tutela delle diversità sancita in particolare nell’art. 3, III comma, del Trattato di Lisbona ma anche variamente richiamata in altre disposizioni del Trattato²⁹.

All’interno della Costituzione europea, inoltre, vi erano altre due disposizioni che testimoniavano l’attenzione dell’Unione nei confronti degli Stati: l’art. II-112, par. 4, in cui ancora una volta si richiamavano “le tradizioni costituzionali comuni” (e, in un certo senso, il par. 6 dove “si [sarebbe dovuto tenere] pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali”) e l’art. II-113, che definiva il “livello di protezione”, sancendo che “nessuna disposizione della ... Carta [doveva] essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti ... dalle Costituzioni degli Stati membri”. Tali articoli, riproduttivi di disposizioni della Carta di Nizza (che, com’è noto, era inglobata nella Costituzione europea), conservano integro il loro significato anche nel Trattato di Lisbona grazie al richiamo alla Carta stessa in quest’ultimo espressamente fatto all’art. 6³⁰. Infine, l’art. 61, I comma, del nuovo progetto di Trattato³¹, ribadisce il “rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti e tradizioni giuridiche degli Stati membri” da parte dell’Unione europea nella realizzazione di “uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”³².

Corte costituzionale e le Corti d’Europa, cit., 3 ss.; E. BINDI, *Tradizioni costituzionali comuni*, cit., 533 ss.; A. APOSTOLI, *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, in AA.VV., *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a cura di N. Zanon, Napoli, 2006, 4. U. VILLANI, *Il ruolo dei “controlimiti”*, cit., 14 del *paper*, rileva come per il tramite delle tradizioni costituzionali comuni, che pure assicurano uno *standard* minimo di protezione, non sia possibile effettuare un “automatico ‘trasferimento’ nell’ordinamento comunitario di tutti i diritti costituzionalmente riconosciuti in ciascuno Stato membro”.

In merito all’esigenza di “interpretazione *more communitario* delle normative nazionali” e di “compatibilità con la struttura e le finalità della Comunità” delle tradizioni costituzionali comuni, alle quali “i giudici di Lussemburgo hanno sempre sottolineato la necessità di ispirarsi”, v., di recente, A. FERRARO, *Le disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell’uomo nello spazio giuridico europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2005, 565 ss., spec. 567 in nota 180.

²⁹ Si può constatare come dell’art. II-82 della Costituzione europea, rubricato “Diversità culturale, religiosa e linguistica”, si sia persa traccia nel Trattato di riforma: l’art. 3, III comma, del Trattato di Lisbona si riferisce infatti soltanto alla “diversità culturale e linguistica”, riproducendo alla lettera, invece, l’art. I-3, III comma, della Costituzione europea.

³⁰ Ad avviso di chi scrive, non sembra si dia sostanziale differenza sul piano giuridico tra il semplice rinvio operato dal Trattato di Lisbona alla Carta di Nizza e la incorporazione della stessa quale si aveva nella Costituzione europea.

A tal proposito – e non senza qualche perplessità in merito – si rammenta che, per il disposto del protocollo n. 30 allegato al Trattato, la Carta di Nizza non si applicherà ai territori di Regno Unito e Polonia.

³¹ Disposizione che riprende di peso l’art. III-257, par. 1, della Costituzione europea.

³² Numerosi gli scritti in cui sono richiamate le disposizioni della Costituzione europea ora riprodotte nel Trattato di riforma. Tra gli altri, v. A. CELOTTO, *Una nuova ottica dei “controlimiti”*, cit., e *Il primato del diritto europeo*, cit.; M. CARTABIA-A. CELOTTO, *op. cit.*, 4502; A. CELOTTO-T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., 1381 s.; G. GUZZETTA, *Garanzia multilivello dei diritti e dialogo tra le Corti nella prospettiva di un Bill of rights europeo*, in AA.VV., *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e Stati nazionali*, a cura di A. D’Atena e P. Grossi, Milano, 2004, 159 s.; O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato*, cit., 121 ss.; A. FERRARO, *Le disposizioni finali della Carta di Nizza*, cit., 547 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali comuni*, cit., 5 e 7 del *paper*; A. CARDONE, *Tutela dei diritti*, cit., 404; S. GAMBINO, *La Carta e le Corti costituzionali. «Controlimiti» e «protezione equivalente»*, in *Pol. dir.*, 3/2006, 414, 419, 446; T. GROPPI, *La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi*, Pisa, 2006, 428 s.; G. SILVESTRI, *Verso uno ius commune europeo*, cit., 13 ss.; M. CARTABIA, *“Unita nella diversità”: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali*, in AA.VV., *Una Costituzione per l’Unione europea*, a cura di G. Morbidelli e F. Donati, Torino, 2006, spec. 191 ss.; A. TIZZANO, *Intervento*, cit., 5 del *paper*; U. VILLANI, *Il ruolo dei “controlimiti”*, cit., 10 del *paper*; A. TIZZANO, *Ancora*

Le osservazioni fugacemente svolte mettono in luce una diffusa attenzione dell'Unione nei confronti dei diritti nazionali e, in particolare, una ferma determinazione di realizzare uno *standard* minimo di protezione nei confronti dei diritti fondamentali che costituiscono l'identità degli Stati membri; quell'identità di cui parla l'art. 4 del Trattato di Lisbona, il cui contenuto è specificato ed integrato dalle altre disposizioni appena citate. Ciò che emerge da queste ultime è, infatti, il chiaro tentativo di conciliare il primato del diritto comunitario con i controlimiti, in perfetta sintonia peraltro con il processo di integrazione che irresistibilmente avanza in Europa.

3. Sul piano processuale (fino ad oggi, da domani...)

Passando adesso ad analizzare brevemente le dinamiche processuali che potrebbero svolgersi per effetto della rilevata "europeizzazione" dei controlimiti, occorre preliminarmente ricordare che la violazione di principi fondamentali costituzionali da parte del diritto comunitario può essere – a stare all'orientamento giurisprudenziale ad oggi invalso – causa di annullamento della legge di esecuzione del Trattato "*nella parte in cui*". In futuro, le cose potrebbero però essere assai diverse. La violazione stessa, infatti, si convertirebbe automaticamente in violazione di un principio fondamentale del Trattato. Potrebbe pertanto aversi l'annullamento dell'atto comunitario ad opera della Corte di giustizia adita dai soggetti legittimati a farlo. A ciò si aggiunga che se il contrasto dovesse essere tra un principio fondamentale di uno Stato membro e una norma del Trattato di riforma (fino a ieri, della Costituzione europea) ci si troverebbe al cospetto di una "rottura" dello stesso Trattato (come lo sarebbe stato della Costituzione europea), ponendosi il principio nazionale violato quale *tertium comparationis* o – il che è lo stesso – quale norma interposta legittimante la disapplicazione (o, meglio, la "non applicazione") della norma europea (e di quelle eventualmente attuative di questa)³³.

A questo punto occorre fare due osservazioni. Al fine di dare concreta e compiuta operatività al richiamato art. 4 sarebbe opportuno il ricorso ad una sorta di *rinvio pregiudiziale in senso inverso* (dalla Corte di giustizia alla Corte costituzionale)³⁴, che tuttavia non è azionabile, in quanto non previsto dal Trattato. Com'è noto, fino al febbraio

sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali, in *Dir. Un. Eur.*, 3/2007, spec. 737.

Potrebbe, inoltre, essere utile richiamare, del Trattato di Lisbona anche l'art. 2, riproduttivo dell'art. 1-2 della Costituzione europea; parte della dottrina reputa, infatti, "sovrapponibili" i "valori dell'Unione" ai controlimiti. Chi scrive, non è invece convinto che possa rilevarsi tale coincidenza, i secondi solo *in parte* identificandosi con i primi. Certo è che qualora si accettasse tale impostazione, la problematica oggetto di questo studio ne uscirebbe, se possibile, ulteriormente ridimensionata, le non poche preoccupazioni circa le sorti dei controlimiti dissolvendosi come per incanto. Il rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale sarebbe totalmente da rivedere; la prevalenza (o "sopravvivenza") dei valori del primo su quelli del secondo a nulla rileverebbe, la tutela dei primi comportando (in modo "automatico") anche quella dei secondi (cfr. quanto afferma sul punto T. GIOVANNETTI, *I rapporti fra Trattato costituzionale e Costituzioni nazionali*, cit., 73 s.).

³³ Così, quasi testualmente, A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti"*, cit., spec. 833 ss.

³⁴ Ancora, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 847 s.

2008³⁵, la nostra Corte costituzionale non aveva mai fatto uso del rinvio pregiudiziale³⁶, uno strumento che pure avrebbe molto agevolato (e – si ha ragione di ritenere – agevolerà) i rapporti tra le Corti.

Non è questa la sede per indagare i motivi che sono stati, negli anni, a base del rifiuto verso tale mezzo di dialogo (con ogni probabilità, la ragione è risieduta nella precisa volontà della Consulta di non volersi sentire in qualche modo “sottoposta” alla Corte di giustizia)³⁷. Certo è che, in tal modo, si è spesse volte rinunciato a chiarire la vera portata di normative comunitarie e ad instaurare un dialogo con la Corte di giustizia che pure si sarebbe potuto rivelare assai fecondo. Il tipo di pregiudizialità che si verrebbe, invece, a configurare nell’ipotesi ora in esame sarebbe, appunto, inverso; l’entrata in vigore dell’art. 4 del Trattato di Lisbona obbligherebbe la Corte di giustizia ad effettuare un vaglio

³⁵ Si intende far riferimento alla sent. n. 102 e all’ord. n. 103 del 2008, con cui la Consulta ha per la prima volta deciso di avvalersi dello strumento del rinvio pregiudiziale. Pur non essendo questa la sede per commentare le decisioni in discorso, occorre sottolineare come con esse la Corte, secondo quanto si legge nell’ord. n. 102, “pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell’ordinamento interno” si sia finalmente riconosciuta quale “giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE e, in particolare, una giurisdizione di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni – per il disposto dell’art. 137, terzo comma, Cost. – non è ammessa alcuna impugnazione)”, mutando finalmente il suo precedente orientamento in merito. Tuttavia, è possibile constatare come la Consulta si sia premurata di precisare la “particolarità” del caso in esame; specificando, infatti, che “nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia CE”, sembrerebbe aver implicitamente escluso la possibilità di ricorrere al rinvio pregiudiziale in altre ipotesi. In sede di giudizio in via principale, infatti, come essa stessa afferma, “a differenza di quelli promossi in via incidentale, questa Corte è l’unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia” e pertanto, “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, risulterebbe leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE”. L’impressione che se ne ha è che il giudice delle leggi si sia preoccupato di non dare l’impressione di mollare oltremodo la presa in modo da non dare l’idea di essere disposto a porsi in una posizione di subordinazione al giudice di Lussemburgo; in altri termini, è come se, cedendo (questo bisogna darne atto) alle tante insistenze provenienti in tal senso dalla dottrina ed a fronte della palese ed innegabile utilità dello strumento in parola, la Corte sia stata pronta ad innovare ma... *non troppo*.

³⁶ ... mostrando così di preferire un rapporto “indiretto” con la Corte di giustizia (come dire, “per interposta persona”: M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale*, cit. 110), rinunciando pertanto al ruolo di *immediato* interlocutore nel confronto con essa. Questo atteggiamento ha, di conseguenza, fatto crescere d’importanza il ruolo dei giudici comuni (sul punto, tra i tanti, v. L. AZZENA, *Prospettive evolutive*, cit., e A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee*, cit, spec. 742).

³⁷ Sulla opportunità o vera e propria necessità del dialogo in parola la dottrina, in modo pressoché unanime, insiste da tempo. Tra i molti altri, v. F. SALMONI, *La Corte costituzionale, la Corte di giustizia CE e la tutela dei diritti fondamentali*, cit., 298 ss., spec. 319 e 325 ss.; A. RUGGERI, “Tradizioni costituzionali comuni” e “controlimiti”, *tra teoria delle fonti e teoria dell’interpretazione*, in “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, VI/2, *Studi dell’anno 2002*, Torino, 2003, 15; Id., “Trattato costituzionale” e prospettive di riordino, cit., 650; V. ONIDA, *La tutela dei diritti davanti alla Corte costituzionale e il rapporto con le Corti sovranazionali*, in AA.VV., *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti momenti di stabilizzazione*, a cura di P. Bilancia e E. De Marco, Milano, 2004, spec. 111; L. AZZENA, *La carta dei diritti fondamentali*, cit., 292 s. e *Il raccordo tra Corti*, cit., 69; S. AGOSTA, *Il rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato CE, tra (ingiustificato?) horror obsequi della Corte costituzionale ed irresistibile vocazione espansiva del giudice comunitario*, in AA.VV., *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, cit., 349 ss.; C. DI SERI, *Un “tentativo” di applicazione dei «controlimiti»*, cit., 3418 s.; F. SEMENTILLI, *Brevi note sul rapporto tra la Corte costituzionale italiana e la Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Giur. cost.*, 2004, spec. 4782 ss.; A. CARDONE, *Tutela dei diritti*, cit., spec. 410; S. GAMBINO, *La Carta e le corti costituzionali*, cit., 420 s.; F. DONATI, *La teoria dei “controlimiti” secondo una recente sentenza del Consiglio di Stato*, in AA.VV., *Le fonti del diritto oggi*, cit., 425 e T. GROPPI, *La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale*, cit., 436 s. Variamente sul punto, v., ora, i contributi di AA.VV., *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, cit., e, ancora di AA.VV., *Corti nazionali e Corti europee*, cit., e *I diritti in azione*, cit.; G. MARTINICO, *Il dialogo fra le corti nell’arena del Gattopardo: l’Europa fra novità costituzionale e nostalgie di comportamento*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, cit., 891 ss.; A. SPERTI, *Il dialogo tra le Corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, 125 ss.; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*,

costante della conformità o meno degli atti di origine comunitaria rispetto ai principi fondamentali degli Stati, attraverso l'interpello delle Corti nazionali, in vista della corretta interpretazione delle Costituzioni i cui principi fondamentali si teme possano essere violati³⁸. A tal proposito, però, è quanto meno ragionevole dubitare che il giudice comunitario sia prontamente disposto a fare ciò che alcuni giudici costituzionali nazionali si sono (almeno per molto – forse troppo – tempo) ben guardati dal fare, ossia rivolgersi a questi ultimi senza riserve ed anzi animato da quello spirito collaborativo che sarebbe allo scopo richiesto³⁹.

Occorre, poi, mettere in luce una peculiarità che presenterebbe il giudicato comunitario.

Qualora, infatti, la Corte di giustizia dovesse rilevare un contrasto tra una normativa comunitaria ed un principio fondamentale nazionale e si pronunciasse nel senso dell'annullamento della prima, la relativa pronuncia darebbe vita – ad avviso di una parte della dottrina – ad un giudicato connotato da carattere “relativo”, determinandosi la disapplicazione (o, meglio, la “non applicazione”) della norma “annullata” limitatamente allo Stato interessato⁴⁰. Anche quest'ultimo aspetto, come può notarsi, presenta caratteri assai particolari che potrebbero comportare notevoli difficoltà applicative degli atti dell'Unione (si potrebbe verificare, infatti, almeno a livello teorico, che un cittadino sia costretto, in un Paese diverso dal proprio, all'osservanza di una normativa che la Corte di giustizia ha annullato, nell'ambito del proprio Stato di appartenenza, per violazione di un principio fondamentale).

cit., 109 ss. e, della stessa, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, in AA.VV., *Le Corti dell'integrazione europea*, cit., 99 ss., nonché *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani*, relaz. al convegno su *La Costituzione sessant'anni dopo*, organizzato dall'Accademia dei Lincei, 28-29 febbraio 2008, in www.astrid-online.it; A. CELOTTO, *Una nuova ottica dei “controlimiti”*, cit, 2 del *paper*, molti degli interventi al Seminario su *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., e, da ultimo, P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti europee. Per un unitario sistema ordinamentale*, Quad. della Rass. dir. pubbl. eur., Napoli 2008 e O. POLICINO, *EU Enlargement and European Constitutionalism through the looking glass of the interaction between national and supranational legal systems*, in *paper*.

Ad avviso di chi scrive, a fronte della necessità di dialogo rimane salva l'uguale necessità (e difficoltà) di definire, però, come sul piano sia qualitativo che quantitativo lo stesso debba concretarsi.

³⁸ Non potendosi tuttavia far ricorso a siffatto tipo di rinvio pregiudiziale, la formulazione linguistica della disposizione da ultimo citata ha indotto a ritenere che sia ormai devoluto alla Corte di giustizia, e non più alle Corti nazionali, il “compito di interpretare e custodire tali identità nazionali” (così, tra gli altri, M. CARTABIA, *sub art. 11*, in *Comm. alla Cost.*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino, 2006, spec. 302). È, tuttavia, innegabile che il giudice comunitario, pur non potendo formalmente adire il tribunale costituzionale dello Stato di volta in volta toccato, ne debba in ogni caso tenere presente la giurisprudenza. Non si trascuri, peraltro, che, in sede di elaborazione delle tradizioni comuni, già oggi la Corte di Lussemburgo volge lo sguardo verso le Corti nazionali. Ad ogni modo, come si può agevolmente vedere, non è affatto la stessa cosa della formale richiesta di un'interpretazione “quasi autentica” del dettato costituzionale, quale potrebbe aversi a mezzo di un rinvio pregiudiziale di tipo “discendente”.

³⁹ Se è infatti difficile immaginare che il massimo giudice di un ordinamento sovranazionale (come quello comunitario) sia disposto a “piegarsi” all'interpretazione (di parte) di disposizioni costituzionali fornita da giudici nazionali, ancora più arduo risulta pensare che una tale eventualità possa verificarsi se si considera l'atteggiamento di orgogliosa chiusura che i secondi hanno, in alcuni ordinamenti e fino ad un certo momento, fermamente tenuto (ad avviso di chi scrive, sbagliando) nei confronti del primo.

⁴⁰ Sul punto v. A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti”*, cit., 848 s. e *Le fonti del diritto europeo ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, cit., 293. La norma comunitaria potrebbe, in verità, continuare a produrre effetti anche nei confronti dello stesso ricorrente ma in casi diversi rispetto a quello che ha portato alla pronuncia di annullamento (cfr. quanto afferma l'A., nel primo degli scritti ora cit., 849 s.).

Non vi è tuttavia chi non veda come il carattere relativo del giudicato rischierebbe di mettere in crisi valori come l'uniformità del diritto comunitario o la certezza del diritto; eppure, la soluzione proposta dalla dottrina sopra richiamata appare, a livello teorico e a voler rispettare totalmente la lettera dell'art. 4, dotata di un qualche fondamento.

Quella fin qui prospettata è solo una delle possibili ricostruzioni della vicenda teorica e processuale riguardante i controlimiti; ma cosa potrebbe invece di fatto accadere?

4. *Dal modello alla prassi, secondo taluni suoi possibili sviluppi*

Con il passare del tempo si è, come si sa, assistito a crescenti occupazioni da parte della disciplina comunitaria di ambiti tradizionalmente trattenuti alla competenza degli ordinamenti nazionali; l'attenzione del diritto comunitario si è infatti spostata dal campo prettamente economico a campi diversi, seppur a questo variamente connessi, nei quali viene variamente in gioco la tutela dei diritti, al punto da potersi immaginare che le ipotesi di conflitto tra normative comunitarie e diritti fondamentali siano destinate ad aumentare e che, di conseguenza, la teoria dei controlimiti possa ritornare di attualità (e trovare, così, maggiori probabilità di applicazione)⁴¹.

Pertanto, se quelle indicate potrebbero essere le conseguenze che, secondo un lineare percorso logico-giuridico, dovrebbero verificarsi sul piano teorico e processuale in riferimento all'“europeizzazione” dei controlimiti, non poche sono le ragioni che inducono a pensare che nella complessa realtà dei rapporti fra le Corti le cose possano non andare nel senso fin qui immaginato. Tra le sorti prospettabili per i controlimiti occorre, ad avviso di chi scrive, prendere in considerazione un'ulteriore evenienza che appare forse quella che con maggiori probabilità potrebbe realizzarsi⁴².

Nella scrittura di un Trattato avente, come detto, se non formalmente, almeno sostanzialmente valore costituzionale confluiscono molteplici e variegati bisogni da contemperare (questo, infatti, è quanto si verifica in generale nella scrittura di una Carta costituzionale, si riferisca essa ad un ordinamento nazionale o, come sarebbe stato per la Costituzione europea, ad uno sovranazionale); se a ciò si aggiunge che quanto più consistente e vario è il numero delle forze politiche che contribuiscono alla redazione di un Trattato/Carta costituzionale, tanto più arduo è l'incontro delle reciproche volontà, e se, come nel caso che ci riguarda, si considera che tali forze sono portatrici di culture diverse, non è difficile immaginare come ogni disposizione di un Trattato di tale tipo (e a maggior ragione di una Costituzione) possa considerarsi il frutto dei compromessi indispensabili al conseguimento di quell'unione di intenti che è a sua volta necessaria al fine di abitare in una casa comune (quella europea, appunto) e di potersi tutti riconoscere ugualmente tutelati dal medesimo Trattato. È pertanto da mettere in conto l'eventualità che l'art. 4, al pari delle altre disposizioni citate, sia apparso come una clausola in un certo senso necessaria o, quanto meno, assai opportuna per l'ulteriore avanzamento del processo di

⁴¹ Sul punto, v. quanto afferma (quasi testualmente) V. ONIDA, «*Armonia tra diversi*» e *problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quad. cost.*, 3/2002, spec. 555.

Secondo alcuni, invece, la presenza di un catalogo di diritti fondamentali a livello comunitario dovrebbe diminuire le ipotesi di conflitto. Come rileva, tra i tanti, L. AZZENA, *Prospettive evolutive in tema di applicazione del diritto europeo e ruolo dei giudici nazionali*, www.federalismi.it, n. 11/2005, 8, e *Il raccordo tra Corti*, cit., 67, la “cristallizzazione” dei diritti fondamentali, da un lato, farebbe diminuire le ipotesi di contrasto tra Unione e Stati membri; dall'altro, è però elevato il rischio che la conflittualità possa aumentare: la lettura “positiva” dei controlimiti (nelle sue due versioni, “dinamica” e “statica”), quella volta cioè ad assicurare l'applicazione della norma (comunitaria o nazionale) che sia in grado di prestare maggiore protezione ai singoli diritti fondamentali, potrebbe offrire adeguata risoluzione ai conflitti tra ordinamento nazionale e ordinamento sovranazionale.

⁴² È noto, infatti, che non sempre, nel mondo del diritto, si assiste alla coincidenza tra la ricostruzione di un istituto secondo modello e la sua pratica applicazione nell'esperienza. Per tali ragioni, pur ritenendo non solo auspicabile ma anche maggiormente in linea con il modello teorico la ricostruzione dell'art. 4 su cui è basata l'indagine fin qui svolta, credo tuttavia che non ci si possa esimere dal prospettare la possibilità che le cose prendano una piega diversa.

integrazione europea, in quanto in grado di convogliare più facilmente quel consenso degli Stati aderenti che era essenziale per giungere agevolmente all'approvazione/ratifica del nuovo Trattato. È proprio per tali ragioni, infatti, che la norma in discorso potrebbe un domani finire per essere considerata alla stregua di una mera clausola di stile, come tale non passibile di concreta applicazione. E ciò, sia che si acceda alla tesi, sopra riferita, favorevole alla configurazione come relativo del giudicato ex art. 4, a motivo del fatto che ne risulterebbe incisa l'uniforme applicazione del diritto comunitario, e sia (ed a maggior ragione) che venga accolta l'opposta opinione, secondo cui la norma invalidata perderebbe effetti in tutti i territori dell'Unione: esito, questo, che assai difficilmente potrebbe essere visto di buon d'occhio dalla Corte di Lussemburgo. In un certo senso, insomma, il principio fondamentale di cui all'art. 4 potrebbe finire per seguire le ("infauste") sorti dei controlimiti; e, come questi ultimi non hanno (perlomeno, ad oggi...) trovato pratico riscontro soprattutto a causa del fragile equilibrio instaurato fra le Corti, allo stesso modo il disposto ora richiamato potrebbe rimanere una formula stilisticamente (e, direi anche, "politicamente") eccellente ma priva di forza applicativa perché bisognosa di essere, puramente e semplicemente, ignorata, tanto più con l'ulteriore avanzata del processo di integrazione. Se, infatti, la categoria dei controlimiti aveva maggiori *chances* di affermazione nella fase primordiale di esistenza della Comunità, ancora minori esse appaiono una volta superata tale fase e diventata più radicata e solida l'istituzione europea. È insomma improbabile che la Corte di giustizia sia un domani disposta di buon grado a colpire con la sanzione dell'annullamento (seppur *relativo*...) normative di origine comunitaria, riconoscendo il primato di un principio nazionale (per fondamentale che sia) su una norma sovranazionale⁴³. Se, in aggiunta a ciò, si considerano le difficoltà di realizzazione della ipotizzata "pregiudizialità inversa", ancora più probabile si fa l'ipotesi del sostanziale abbandono del disposto in parola. Per tali motivi, il rischio che quest'ultimo possa restare sulla carta non sembra del tutto fantasioso⁴⁴. Si tratta tuttavia di chiedersi, in chiusura, se si diano risorse processuali in grado di garantire un sostanziale, ancorché parziale, recupero dei principi fondamentali nazionali nelle esperienze della giustizia comunitaria: come dire, insomma, una (seppur indiretta) salvaguardia dei "controlimiti".

5. Un'auspicabile, efficace soluzione: il "dialogo" tra le Corti

A prescindere dagli auspici di una corretta e puntuale applicazione dell'art. 4 del Trattato di Lisbona e delle altre disposizioni menzionate, si ritiene che la strada migliore da percorrere per realizzare l'integrazione europea (e, conseguentemente, per rendere effettiva e pienamente operante la disposizione di cui si parla) debba essere un'altra. Non si potrà mai parlare di vera integrazione, infatti, se e fino a quando – come si faceva

⁴³ Ad avviso di chi scrive, la possibilità che l'art. 4 del Trattato di Lisbona possa rimanere "lettera morta" è anche legata a quanto affermato dalla Corte di giustizia (già nella sentenza Costa/ENEL del 15 luglio 1964 e poi) nella nota causa 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*) ed in altre successive (come, ad es., quella del 9 marzo 1978, causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal SpA*) laddove si legge: "il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una Costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato". Rilevante è quanto ha affermato il Tribunale di primo grado (T-231/02) quando ha escluso che la Consulta possa non applicare il diritto comunitario quand'anche quest'ultimo dovesse violare i diritti fondamentali sanciti nella Carta costituzionale. È stato, poi, ancora da ultimo fatto notare (da U. VILLANI, *op. cit.*, 14) come siano "alquanto rare" le sentenze di annullamento, emesse dalla Corte di giustizia, per contrasto di un atto comunitario con i diritti umani.

⁴⁴ Commentando quanto avviene in Germania, F. PALERMO, // *Bundesverfassungsgericht e la teoria «selettiva» dei controlimiti*, in *Quad. cost.* 1/2005, 185, rileva che "quanto più i controlimiti si ribadiscono a parole, tanto meno se ne traggono conseguenze nei fatti. Quasi che essi servano soltanto a dare sicurezza nell'inquieto ma ineluttabile cammino dell'integrazione: sapere di potersi fermare in qualunque momento aiuta a correre veloci".

poc'anzi notare – certe Corti costituzionali nazionali non decideranno di “dialogare” in modo fitto, continuativo e proficuo fra di loro e con le Corti europee (in particolare, con la Corte di giustizia). L'atteggiamento di chiusura che negli anni ha caratterizzato i suddetti giudici ha mostrato, in più occasioni, tutti i suoi limiti e non vi è chi non veda la profonda incongruenza e contraddittorietà di base tra tale atteggiamento e il processo di avvicinamento fra i popoli e fra gli ordinamenti che sta interessando l'Europa. L'integrazione tra gli ordinamenti passa, infatti, attraverso un'ancora non del tutto realizzata, ma assolutamente necessaria, integrazione fra le Corti⁴⁵; il dialogo, infatti, consentirebbe ai giudici di farsi quelle reciproche concessioni cui poco sopra si faceva riferimento, evitando così che nessuna delle parti si senta spogliata della propria “sovranità” a vantaggio dell'altra e, per tale ragione, a quest'ultima soggiogata. Per questi motivi, parrebbe opportuna – così come da alcuni proposto – una “procedimentalizzazione”⁴⁶ dei rapporti fra le Corti ispirata al principio del reciproco e paritario riconoscimento; non più quindi l'una (Corte) sovraordinata all'altra, in una ormai superata ed inadeguata logica di conflittualità, ma entrambe dotate di “pari dignità”⁴⁷. C'è chi, poi, propone, in prospettiva *de iure condendo*, “l'istituzione di una conferenza dei presidenti delle Corti europee”⁴⁸, come possibile, ulteriore, via attraverso la quale favorire una concreta interazione fra Corti⁴⁹; inoltre, l'utilizzo “di decisioni di tipo processuale” potrebbe consentire ad ogni singola Corte statale di portare a conoscenza della Corte di giustizia, più agevolmente, le “ragioni” nazionali, in modo che quest'ultima possa farle proprie⁵⁰. Quella del dialogo è, dunque, davvero la strada migliore da percorrere per giungere a quel punto di incontro fra le Corti che ad oggi manca e in assenza del quale l'integrazione europea rischia di subire brusche battute di arresto e temibili involuzioni. In questa prospettiva, l'utilizzo del rinvio pregiudiziale (anche “inverso”!) fra le Corti dovrebbe – come si diceva – divenire abitudinario (e non più sporadico o, in alcuni Paesi, inesistente) mezzo di confronto e di comunicazione. Quanto, poi, alle modalità di svolgimento di tale dialogo (affinché, questo, non rimanga un termine vuoto e solo un proposito privo di concreti riscontri applicativi), sarebbe quanto meno opportuno che esso avvenisse attraverso una “logica argomentativa, che ricercasse attraverso motivazioni

⁴⁵ Sul punto, v. quanto affermano A. CELOTTO-T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., 1383. Sull'integrazione delle giustizie costituzionali, come “parte del processo ... di ‘universalizzazione del diritto’”, cfr. quanto afferma G. ZAGREBELSKY, *Le Corti costituzionali, le Costituzioni democratiche, l'interdipendenza e l'indivisibilità dei beni costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2006, 310 s. Di cooperazione tra le Corti parlava già M. CARTABIA, *Principi inviolabili*, cit., spec. 239 ss.; tra gli altri, anche A. CARDONE, *Tutela dei diritti*, cit., 408, osserva come la Corte costituzionale, abbandonando l'atteggiamento di chiusura mostrato fino ad oggi, dovrebbe intraprendere “un ponderato inserimento nel processo di ‘comunitarizzazione dei diritti’”.

⁴⁶ Sulla necessità di “norme di procedura” che possano favorire “la cooperazione tra le Corti”, v. A. RUGGERI *Le fonti del diritto europeo ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, cit., 295 e, ora, *Riforma del titolo V e giudizi di “comunitarietà”*, cit., 16 del *paper*; G. GUZZETTA, *Garanzia multilivello*, cit., 164 ss.; A. APOSTOLI, *La tutela dei diritti fondamentali*, cit., 21. Anche P. CARETTI, *Corte e rinvio pregiudiziale*, cit., 8 del *paper*, si sofferma sull'opportunità di procedimentalizzare “il controllo sulla norma comunitaria (in ipotesi lesiva dei controlimiti) con una chiamata in causa della Corte di giustizia”. Da ultimo, anche A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee*, cit., spec. 742, riconosce come “l'ideale sarebbe che un siffatto dialogo potesse essere istituzionalizzato e strutturato”. Non pare, a chi scrive, che la suddetta procedimentalizzazione possa porsi, come invece da taluno paventato, in direzione contraria a quella del dialogo, la spontaneità e la genuinità che dovrebbero caratterizzare quest'ultimo risultando recessive di fronte alla necessità di regolamentare i rapporti interorganici.

⁴⁷ A. RUGGERI, *Le fonti del diritto europeo ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, cit., 296.

⁴⁸ A. CARDONE, *Tutela dei diritti*, cit., 411 s.

⁴⁹ B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei Trattati*, in *Quad. cost.*, 3/2002, 499 ss., che, rifacendosi ad un'indicazione di Weiler, immagina l'istituzione di un “Consiglio costituzionale per la comunità” quale “contesto” entro cui realizzare il “dialogo giurisdizionale”.

⁵⁰ ... europeizzarle e, in un moto “circolare”, farle poi rientrare negli ordinamenti nazionali. Quasi testualmente, sul punto, v. L. AZZENA, *Prospettive evolutive*, cit., spec. 9.

convincenti, di persuadere più che di dimostrare, utilizzando i risalenti insegnamenti della dialettica e della topica e uno stile retorico, discorsivo, persino narrativo”⁵¹.

In conclusione, come si è potuto notare, l’evanescenza della categoria qui in esame non agevola, come detto in apertura, una facile previsione circa le modalità di garanzia nel prossimo futuro dei principi fondamentali degli Stati; tuttavia, i dati testuali offerti dal Trattato di riforma offrono – come si è potuto vedere – stimoli e spunti interessanti per gli ulteriori sviluppi della vicenda europea. Non è assolutamente da escludere, insomma, che il futuro dei controlimiti, “*rigurgito di orgoglio nazionale*”⁵², finisca per coincidere con il suo presente; la cosa certa è che rendere ancora più proficua e intensa la collaborazione e, per quanto possibile, la condivisione di intenti fra i paesi membri e, in special modo, fra le Corti nazionali e la Corte di giustizia, non potrebbe che agevolare quella integrazione⁵³ che tutti a parole vogliono ma che pochi, a quanto sembra, sono disposti a perseguire davvero incontrandosi a metà strada e, dunque, facendosi reciproci riconoscimenti. Solo il passare del tempo (unito, si spera, alla buona volontà degli attori in campo) potrà fare chiarezza su quello che oggi appare un futuro assai nebuloso.

⁵¹ F. SEMENTILLI, *Brevi note*, cit., 4784 s.; similmente, R. ALONSO GARCIA, *Costituzione europea: un nuovo modello di giustizia costituzionale?*, in *Quad. cost.*, 4/2004, spec. 876 s. e Id., *Il giudice nazionale come giudice europeo*, in *Quad. cost.*, 1/2005, 126 s. In generale, sul ruolo che può al riguardo essere riconosciuto alla motivazione delle pronunzie della Corte costituzionale (e della stessa Corte di giustizia), v., per tutti, A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996.

⁵² Come efficacemente definiti da A. CELOTTO-T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., 1377.

⁵³ Integrazione che, sul piano giuridico, dovrebbe ispirarsi al “modello federalista”; cfr. quanto afferma sul punto V. ONIDA, *Corte costituzionale e diritto comunitario*, cit., 25 del *paper*.