

Una nuova ottica dei “controlimiti” nel Trattato costituzionale europeo?

di Alfonso Celotto

Condivido e apprezzo la nota di Nicolò Zanon, che pone in giusta evidenza il “terrificante” art. 16 del reg. CE n. 1/2003, di cui ignoravo l'esistenza.

Superato l'iniziale stupore che discende dalla positivizzazione di questo brusco vincolo di conformazione per le giurisdizioni nazionali, il giurista nazionale non può che leggere in questa disposizione comunitaria un'ulteriore conferma della mera teoricità delle tesi dei controlimiti. Per anni, abbiamo discusso di controlimiti alla prevalenza del diritto comunitario in Italia, abbiamo ricamato sulle ipotesi di una loro plausibilità, ci siamo illusi su una loro reale applicabilità, ma ci siamo accorti di quanto in pratica sia difficile che i principi costituzionali nazionali possano prevalere sulle norme comunitarie, come ha dimostrato – in maniera esemplare - la Corte costituzionale nella sent. n. 232 del 1989 (sia anche consentito rinviare a Cartabia – Celotto, “La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza”, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4477 ss.).

L'evoluzione del sistema comunitario e l'approvazione del Trattato costituzionale mi pare, tuttavia, che ci possano consentire di ragionare dei controlimiti in un'ottica nuova.

Gli Stati membri hanno delineato in chiave statica l'esistenza di limiti costituzionali alla primauté, da un lato, per respingere lo “spauracchio” che una Comunità prettamente economica potesse comprimere eccessivamente i diritti umani e, dall'altro, per la resistenza a cedere incondizionatamente la sovranità nazionale. Oggi, alla vigilia del Trattato costituzionale, il sistema europeo appare molto evoluto e maturato. La Carta dei diritti sancisce che i diritti sono tutelati anche a livello UE e gli Stati (i vecchi membri ovviamente più dei nuovi) stanno acquisendo la consapevolezza che la sovranità va comunque, almeno in parte ceduta, all'UE, come del resto si desume dalle European clause puntualmente inserite nelle Costituzioni nazionali.

Questo quadro modifica – e non può non modificare - le posizioni stesse della UE e degli Stati rispetto al problema primauté vs controlimiti.

Oggi la primauté è stata positivizzata nel Trattato costituzionale, ma al tempo stesso l'Unione non la afferma più in maniera granitica, bensì prospetta la possibilità di una sua visione dinamica, che ammetta limiti costituzionali nazionali, come si può desumere, in via generale, dall'art. 5 del Trattato costituzionale sul rispetto dell'identità nazionale da parte dell'Unione, e, in via specifica e applicativa, dall'art. II-113 sul livello di protezione dei diritti.

Dopo l'approvazione della Carta di Nizza si è molto discusso del destino dei controlimiti (cfr. Azzariti, “La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel “processo costituente europeo”, in *Rass. Dir. Pub. Eur.*, 2002, p. 9 ss.; Salmoni, “La Corte costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee”, in *Diritto pubblico*, 2002, specie 556 ss.; V.Onida, “Armonia tra diversi e problemi aperti, La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario”, in *Quad. Cost.*, 2003; Ruggeri, “Tradizioni costituzionali comuni e controlimiti, tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione”, in Falzea – Spadaro – Ventura (cur.), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003, 505 ss.). A fronte della proclamazione formale di una tutela anche comunitaria dei diritti non può più ammettersi, in fondo, che una Corte costituzionale nazionale si erga a garante dei diritti dell'uomo rispetto al diritto comunitario.

Tuttavia, proprio la massima garanzia dei diritti della persona può aprire verso una diversa - e assai innovativa - lettura dei controlimiti. L'art. 53 della Carta (ora art. II-113 del Trattato costituzionale) specifica che “Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri”. Questa previsione, nel garantire i maggiori livelli di protezione dei diritti previsti (anche) dalle Costituzioni degli Stati membri, potrà comportare che i Tribunali costituzionali - e, al limite, ciascun singolo giudice, per le disposizioni che avranno diretta applicabilità - ove rilevi un maggior livello di protezione nella Costituzione nazionale, applichi la norma di

quest'ultima, disapplicando invece la norma comunitaria, in un'applicazione pro individuo dello standard di tutela comunitario o nazionale che sia. In pratica, l'art. 53 della Carta – soprattutto quale parte del Trattato costituzionale – si configura come la clausola di legittimazione della dottrina dei controlimiti, visti però non più in chiave statica, come momenti di estrema difesa dell'ordinamento nazionale, quanto piuttosto in chiave dinamica, come momenti di raccordo finalizzati a garantire il massimo di tutela ai diritti.

Tutto ciò diventa ancor più vero ove si consideri la portata dell'art. 5 del Trattato costituzionale che proclama il rispetto dell'identità nazionale e delle strutture politiche e costituzionali degli Stati membri. Va considerato che tale proclamazione non solo viene affiancata al riconoscimento della primauté, ma viene – addirittura – anteposta ad essa. La lettura sistematica dell'art. I-5 e I-6 comporta, quindi, non solo che i principi di assetto costituzionale fondamentale degli Stati si affiancano alla primauté ma vanno ad essa anteposti (cfr. Tribunal constitucional spagnolo, Declaración 1/2004 del 13 dicembre 2004).

Allora, da un lato, l'art. II-113 consente una operatività dinamica dei controlimiti sul versante della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, a garanzia del livello più alto di protezione (a prescindere dal fatto che derivi da fonte comunitaria o nazionale); dall'altro, l'art. I-5 ammette che i principi supremi dell'ordinamento statale, quali forme essenziali dell'identità nazionale, precedono la stessa primauté.

In pratica, l'UE - giunta al momento della emanazione della propria Costituzione formale - da un lato, assicura che i diritti dell'uomo vadano tutelati al livello più elevato possibile, anche a scapito della primauté del diritto europeo; dall'altro, esclude che il diritto europeo possa interferire con le strutture politiche fondamentali degli Stati.

Al momento in cui la UE amplia il proprio orizzonte finalistico, quale vero e proprio Stato a base federale, e ammette positivamente la primauté del proprio diritto sui diritti nazionali non può non consentire – sintomo dell'Unione delle diversità (come, non a caso, recita il motto dell'Unione, ex art. I-8) – il rispetto delle identità nazionali e la tutela (dinamica) dei diritti umani.

A livello dei singoli Stati membri, sappiamo che i Tribunali costituzionali, anche di recente (Belgio, Francia, Germania, Italia, Danimarca, Regno Unito), hanno riaffermato, in via teorica, l'esistenza potenziale di controlimiti. Ma al tempo stesso gli stessi Tribunali hanno aperto il dialogo con la Corte di giustizia, valorizzando una (inevitabile, quanto auspicabile) integrazione fra l'attività delle Corti, prima che fra gli ordinamenti, come accaduto con i Tribunali costituzionali hanno già promosso questioni pregiudiziali alla Corte di Lussemburgo (Corte costituzionale austriaca e la Cour d'arbitrage Belga) (sia consentito rinviare a Celotto – Groppi, "Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti", Relazione al Convegno "The National Constitutional Reflection of European Union Constitutional Reform", Madrid, Università Carlos III°, 5-7 settembre 2004).

I controlimiti si avviano, quindi, a divenire non più il rigido muro di confine fra ordinamenti, ma il punto di snodo, la cerniera nei rapporti tra UE e Stati membri. Resta sempre più sullo sfondo la concezione dei controlimiti quale extrema ratio, che può legittimare anche la secessione (oggi ipotesi prevista positivamente dall'art. I-60 del Trattato costituzionale, nella forma del recesso dall'Unione) di uno o più Stati dall'Unione (si pensi al caso in cui l'Unione introduca, paradossalmente, il principio dell'apartheid). I controlimiti modificano, ora, la loro natura iniziale e divengono elemento di integrazione fra gli ordinamenti, che può ammettere anche l'applicazione di norme nazionali, in deroga al diritto UE, ove rechino livelli più elevati di protezione dei diritti, oppure rappresentino elementi essenziali della peculiare struttura costituzionale statale. Una Unione europea che tende alla formazione di un vero Stato unitario di tipo federale, non può non consentire che i singoli Stati membri, soprattutto in materia di diritti, non applichino le proprie disposizioni che riconoscono livelli di protezione più elevati, al pari di quanto avviene tradizionalmente negli Stati federali. Si ammette, così, che una norma nazionale possa derogare alla norma comunitaria: i controlimiti acquistano una propria legittimazione, quale forma dinamica di prevalenza del diritto nazionale, rispetto al caso concreto; la primauté assume contenuti nuovi e differenti, ammettendo deroghe a livello nazionale, come si desume dalla sistematica stessa dell'art. I-5 del progetto di costituzione.

In questo quadro, la problematica primauté vs controlimiti acquisisce un'impostazione del tutto diversa: primauté e controlimiti.

(di Alfonso Celotto)