volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Europa e giudici nazionali: la guerra delle Corti

Autore: Francesco Pallante

Lo scontro in atto tra la Corte di giustizia dell'Unione europea (Cgue) e la Corte costituzionale polacca ha riacceso, in tutta Europa, i riflettori sulla questione del rapporto tra ordinamento europeo e ordinamenti statali.

Per comprenderne i termini essenziali, occorre anzitutto considerare che, sulla base dei Trattati europei, così come interpretati dalla Cgue, nell'ambito delle materie di competenza dell'Unione europea (Ue) vale il principio fondamentale del primato di tutto il diritto europeo – dagli articoli dei Trattati alle disposizioni amministrative della Commissione, passando per le sentenze della Cgue – su tutto il diritto interno agli Stati con esso configgente, diritto costituzionale incluso. Più precisamente, il primato implica: *a*) che tutto il diritto europeo che non necessita di norme statali integrative per poter ricevere esecuzione (cosidetto diritto *self-executing*) crei immediatamente obblighi giuridici in capo ai soggetti pubblici e, in alcune circostanze, anche in capo ai soggetti privati; *b*) che tutto il diritto europeo non *self-executing* vada obbligatoriamente recepito all'interno degli ordinamenti statali tramite l'adozione dell'opportuna normativa integrativa; *c*) che qualunque organo nazionale – ivi compresi giudici e legislatore – vìoli una norma europea *self-executing* (inclusa una sentenza della Cgue) o non ottemperi all'obbligo di recepire una norma europea non *self-executing* provoca, a determinate condizioni, la responsabilità dello Stato nei confronti dei singoli lesi nei loro diritti dalla violazione o dal mancato – o inesatto o tardivo – recepimento del diritto europeo.

Tutto ciò – è bene ribadirlo – vale nei limiti delle competenze dell'UE: al di fuori, continua a valere il diritto interno (che quindi, tendenzialmente, non viene annullato, ma solo non applicato nelle materie di competenza UE). E, tuttavia, occorre aggiungere che i limiti delle competenze Ue sono resi flessibili dal fatto che i Trattati definiscono le competenze non per materie, ma per politiche e obiettivi: cosa che ha indotto la Cgue a riconoscere all'UE tutti i poteri necessari a esercitare le proprie competenze, anche se non esplicitati dai Trattati (dottrina dei poteri impliciti), e tutte le ulteriori competenze necessarie a non pregiudicare il perseguimento degli obiettivi posti nei trattati (dottrina dell'effetto utile). Alla stessa Cgue è poi attribuito il compito di determinare l'ambito di applicazione del diritto europeo, interpretandone la portata normativa e decidendone la validità, e, conseguentemente, di decidere quali siano le norme statali che, rientrando nella sfera del diritto europeo, sono destinate a non essere applicate, senza che residui ruolo alcuno per le corti nazionali, nemmeno con riguardo alle norme di rango costituzionale.

Proprio qui, in questa pretesa di escludere le corti costituzionali nazionali da ogni questione rientrante nelle competenze europee, si annidano le cause della tensione che, ciclicamente, contrappone alcune di loro alla Cgue. Un esempio recente è la sentenza del 2020 con cui il Tribunale costituzionale federale tedesco ha giudicato esorbitante dalle competenze Ue il programma finalizzato all'acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari

da parte della Bce e ha, conseguentemente, negato efficacia alla sentenza del 2018 della Cgue che aveva invece ritenuto rispettate le competenze europee. Un altro esempio è la vicenda polacca di questi giorni, delicatissima perché vertente sulla configurazione dei poteri sanzionatori nei confronti della magistratura, una configurazione che la Cgue ritiene incompatibile con il rispetto dello Stato di diritto, in quanto tale lesiva di un principio fondamentale dell'UE, e che la Corte di Varsavia ritiene, al contrario, estranea alle competenze europee.

Anche la nostra Corte costituzionale è stata protagonista di aspri contrasti con la Cgue. Inizialmente, a causa del fatto che, essendo stati i Trattati europei recepiti con legge ordinaria, attribuiva al diritto europeo rango di legge, rendendolo così abrogabile dalle leggi successive e subordinato alla Costituzione: una posizione che, negando il primato del diritto europeo, ha scatenato uno scontro così duro da essere chiamato, in dottrina, «guerra tra le corti». Di seguito, a causa della teoria dei *controlimiti*, in base alla quale ritiene che le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Costituzione (con cui ha poi riconosciuto copertura costituzionale all'appartenenza dell'Italia all'UE) non possono comunque travolgere i princìpi costituzionali fondamentali e i diritti umani inviolabili, pena l'incostituzionalità della legge di recepimento dei Trattati nella parte in cui dovesse consentire l'ingresso nell'ordinamento italiano di norme europee ostili ai suoi caratteri fondamentali. Una simile eventualità non si è, sinora, mai verificata, ma è stata fatta balenare in un caso in cui la Cgue aveva ritenuto incompatibili con il diritto europeo le norme italiane sulla prescrizione dei reati fiscali, suscitando la reazione della Consulta a tutela della irretroattività del diritto penale *in malam partem*. In quell'occasione, la Cgue era infine tornata sui suoi passi, ma nulla esclude che un nuovo caso possa ripresentarsi in futuro, anche a causa di una sentenza del 2017 con cui la Corte costituzionale ha affermato la propria competenza a intervenire in tutte le circostanze in cui siano chiamati in causa diritti fondamentali riconosciuti sia dalla Costituzione italiana, sia dalla Carta di Nizza, a prescindere dalla violazione dei controlimiti. La Cgue vorrebbe riservarsi ogni spazio d'intervento, essendo la Carta di Nizza oramai equiparata ai Trattati, ma – comprensibilmente – la Corte costituzionale non intende rinunciare al suo ruolo a tutela dei diritti.

Sullo sfondo, permangono due rilevanti nodi lasciati irrisolti dal processo d'integrazione europea. Il primo riguarda la differenza d'impostazione tra alcune carte costituzionali statali, prioritariamente rivolte alla costruzione dello Stato sociale, e i Trattati europei, prioritariamente rivolti alla costruzione del libero mercato: riconoscere precedenza alle une o agli altri in molti casi può fare la differenza. Il secondo riguarda la progressiva marginalizzazione dal processo d'integrazione europea dei parlamenti, organi esponenziali della rappresentanza democratica, a favore dei giudici comuni e costituzionali, sempre più propensi al dialogo con le corti sovranazionali. Si tratta di due questioni non molto discusse nel dibattito pubblico, ma decisive: al punto che è probabilmente da esse, assai più che dalla limitazione dei poteri del Parlamento europeo, che origina il deficit sociale e democratico che sempre più mina la costruzione dell'Europa

unita.