



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore QUAGLIARIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 2018

Introduzione della clausola di sovranità rispetto al diritto dell'Unione europea

ONOREVOLI SENATORI. - Com'è noto, il rapporto tra Corte di giustizia e Corte costituzionale si è sviluppato essenzialmente sul piano del rapporto tra ordinamenti. Per un lunghissimo periodo - che non si è ancora concluso - ad ogni passo della giurisprudenza della Corte di giustizia verso l'affermazione del primato del diritto dell'Unione europea su quello degli Stati membri, ha corrisposto una pronuncia della Corte costituzionale che, pur mantenendo un approccio rigorosamente dualistico (in aperta contraddizione, per lo meno sul piano teorico concettuale, con la tesi monista accolta dalla Corte del Lussemburgo) ha reso effettivo, attraverso la propria giurisprudenza, il cammino comunitario del nostro Paese.

Così, all'affermazione del principio del primato del diritto dell'Unione europea su quello nazionale o del principio dell'effetto diretto, attribuito dalla Corte di giustizia alle norme dei Trattati istitutivi e alle norme di diritto derivato, ha fatto eco la Corte costituzionale con una serie di pronunce attraverso le quali è passata da asserzioni decisamente refrattarie alle posizioni comunitarie all'attuale totale accettazione, con i distinguo che faremo, della tesi della prevalenza del diritto dell'Unione europea su quello interno.

Le tappe di questo cammino sono troppo note per essere ripercorse in questa sede. La Corte costituzionale, in risposta alla giurisprudenza della Corte di giustizia, ha riconosciuto, a far data dal 1965, attraverso un percorso assai complesso e talvolta considerato inaccettabile dal giudice del Lussemburgo - costretto, in più d'una occasione ad «aggiustare il tiro» della nostra giurisprudenza costituzionale -, la supremazia del di-

ritto comunitario e l'efficacia diretta delle sue fonti derivate (dai regolamenti alle direttive, dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia a quelle rese nei giudizi di condanna per inadempimento di uno Stato membro) con prevalenza di queste ultime sulle fonti del diritto interno con esse confliggenti, in tutte le materie riservate alla competenza dell'Unione europea dai Trattati istitutivi.

Ovviamente, la Consulta non poteva accogliere in toto la posizione comunitaria, non poteva cioè accettare supinamente la tesi monista elaborata dalla Corte di giustizia, perché ciò avrebbe implicato un inaccettabile riconoscimento della superiorità gerarchica dell'ordinamento dell'Unione europea su quello statale. La ricostruzione del rapporto tra i due ordinamenti effettuata dalla Corte costituzionale, quindi, ha fatto - e continua tutt'oggi a fare - perno sull'assunto della separazione tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno: essi, ancorché coordinati e comunicanti, sono e rimangono tuttora ordinamenti «autonomi e distinti (...) secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato», attraverso il disposto dell'articolo 11 della Costituzione.

Ricostruendo il rapporto tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento statale in senso dualistico, la Corte costituzionale ha potuto conseguire, contestualmente, due risultati di indubbia importanza: da una parte, infatti, si è allineata alle posizioni della Corte di giustizia riconoscendo (nonostante l'accoglimento di una tesi concettualmente agli antipodi rispetto a quella monista abbracciata da quest'ultima), nelle materie di competenza dell'Unione europea, il primato

del diritto della stessa su quello interno. Dall'altra, ha evitato che la giurisprudenza del giudice europeo si sovrapponesse alla propria originando un conflitto tra le due Corti difficilmente sanabile se non a condizione di abbandonare il proprio ruolo di supremo garante della Costituzione, nonché di organo di chiusura del sistema.

Anche la cosiddetta teoria dei contro-limiti, elaborata sulla scia di questa giurisprudenza (e affermata sin dal 1965), si allinea alla suddetta ricostruzione. La Corte costituzionale, infatti, ha ammesso la prevalenza dell'ordinamento europeo su quello statale solo a condizione che il diritto dell'Unione europea non violi i principi fondamentali e i diritti inalienabili riconosciuti e garantiti dalla Costituzione italiana che, in questo modo, hanno finito per rappresentare l'unico limite assolutamente insuperabile dalla ineluttabile penetrazione dell'ordinamento comunitario in quello interno.

La Corte costituzionale elaborò quella teoria per arginare la penetrazione del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento interno, per attenuarne l'impatto sul diritto statale, per mantenere gli effetti delle limitazioni di sovranità consentite, in via indiretta, dall'articolo 11 Costituzione.

A distanza di sessant'anni dalla firma dei Trattati di Roma occorre chiarire, rafforzare, esplicitare e riaffermare la teoria giurisprudenziale dei contro-limiti e, come diretta

conseguenza, la prevalenza del dettato costituzionale sulla normativa europea, limitando la possibilità di diretta applicazione dell'ordinamento dell'Unione europea, dei nuovi trattati o di eventuali modifiche ai testi vigenti, al solo caso in cui non confliggano con la Costituzione italiana.

Proprio in questo senso, il presente disegno di legge costituzionale propone l'inserimento nella Carta fondamentale della clausola di supremazia della fonte costituzionale sulla normativa europea, seguendo quanto fatto già al tempo del trattato di Maastricht dalla Germania con il famoso «*Artikel 23*» della Grundgesetz tedesca. In particolare, l'articolo 11 della nostra Costituzione viene integrato esplicitando che le norme dei Trattati istitutivi e degli altri atti dell'Unione europea sono applicabili nel nostro ordinamento, a condizione di parità con gli altri Stati, nel rispetto dei principi di sovranità, democrazia, sussidiarietà, dei principi supremi dell'ordinamento nazionale e dei diritti inviolabili della persona umana, nonché degli altri principi fondamentali della Costituzione italiana.

Tale riserva, nella versione tedesca, è stato fin da subito considerato sistematicamente conforme ai principi dell'Unione, escludendo così in principio l'ipotesi che quanto si chiede di introdurre con questa proposta sia contrario al sistema dei Trattati europei.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 11 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 11. - L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e favorisce la partecipazione alle organizzazioni internazionali che assicurino pace e giustizia fra le Nazioni.

Le norme dei Trattati istitutivi e degli altri atti dell'Unione europea sono applicabili, a condizione di parità con gli altri Stati, nel rispetto dei principi di sovranità, democrazia, sussidiarietà, dei principi supremi dell'ordinamento nazionale e dei diritti inviolabili della persona umana, nonché degli altri principi fondamentali della Costituzione italiana».