

CE



La dottrina dei contro-
limiti nell'ordinamento
italiano

La posizione del diritto internazionale dell'Unione europea nella Costituzione italiana

- Art. 10(1) "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"
- Art. 11 "L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni"
- Art. 117(1) "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"

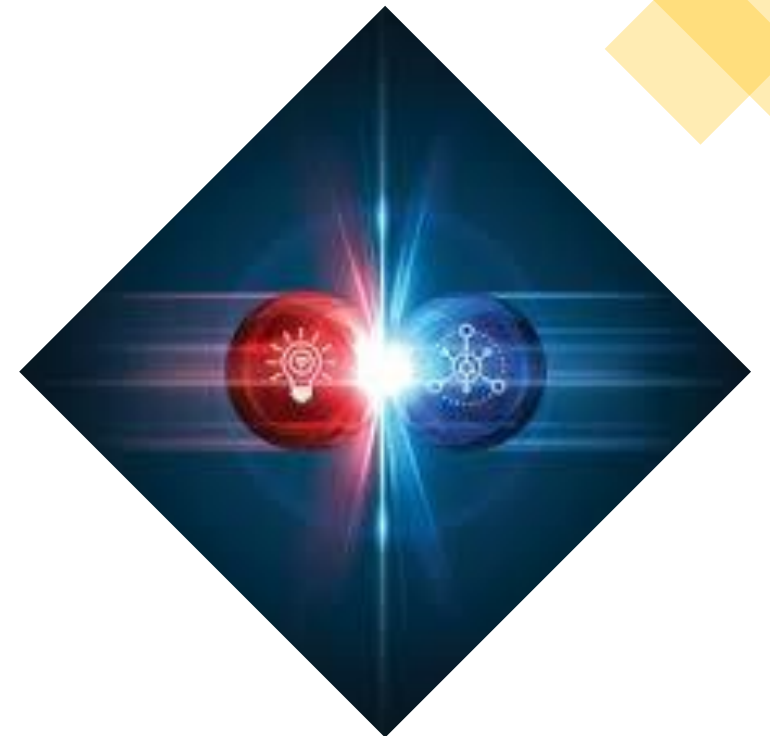


Diritto internazionale e dell'Unione europea vs Diritto interno

- Apertura dell'ordinamento italiano al diritto internazionale dell'Unione europea
- La Costituzione pone le basi per la partecipazione dell'Italia alla vita di relazione internazionale acconsentendo ad alcune limitazioni di sovranità
- Se in contrasto con tali limitazioni, la legislazione ordinaria può essere dichiarata incostituzionale (diritto internazionale) o "disapplicata" (diritto dell'UE)

...ma cosa accade se questi limiti alla sovranità italiana si pongono in contrasto coi principi fondamentali della Costituzione?

Il problema della "incostituzionalità" del diritto internazionale e dell'UE e la dottrina dei controlimiti



Le diverse applicazioni della dottrina



- Dichiarazione di incostituzionalità delle norme di diritto internazionale (e, in principio, di diritto dell'Unione europea)
 - *Extrema ratio*
- "Minaccia" nel contesto del dialogo tra corti
- Argomento per giustificare atti di «disobbedienza funzionale» da parte dei giudici italiani
- ...

La dichiarazione di incostituzionalità delle norme internazionali e dell'UE

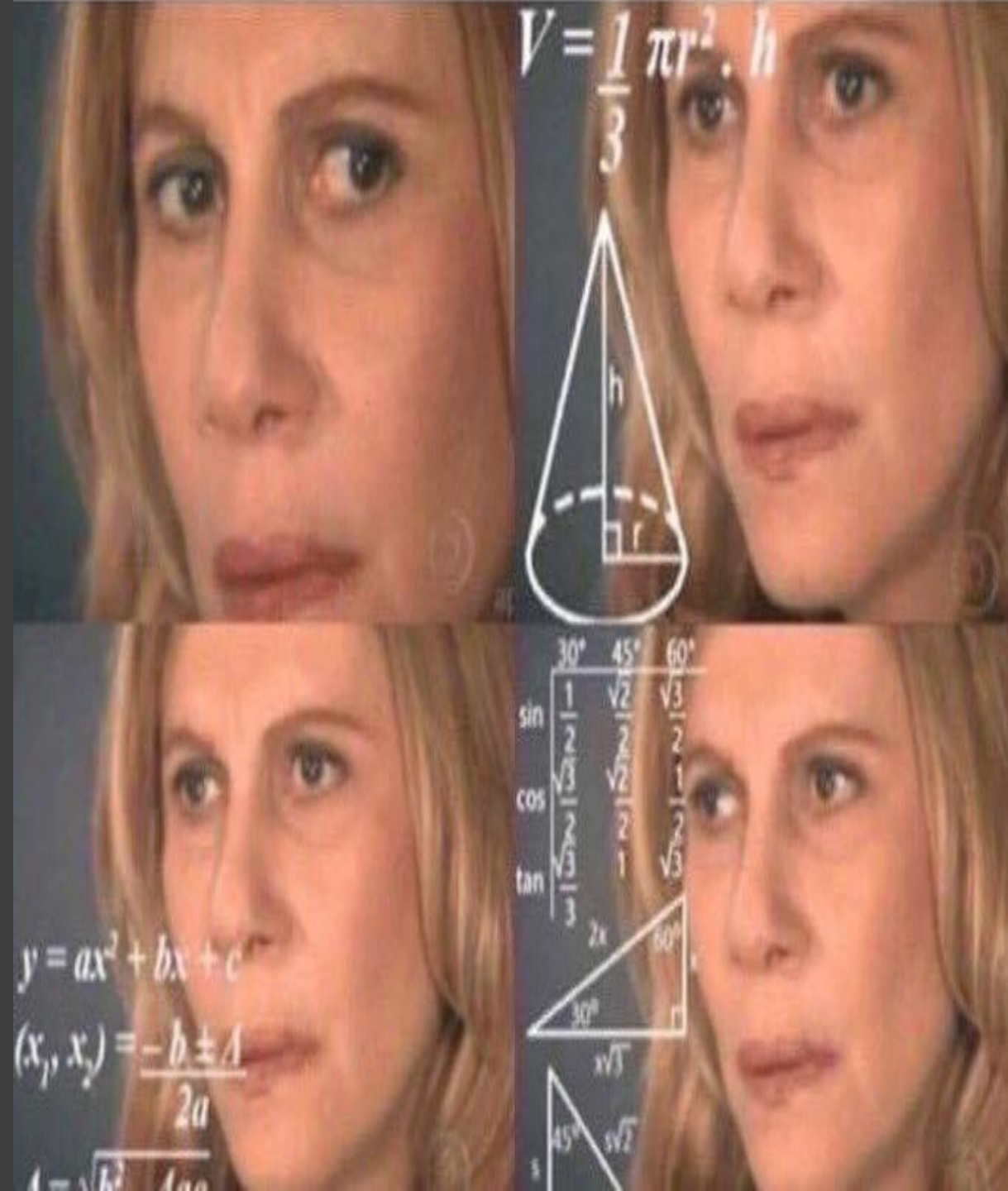
Un problema "tecnico": in che modo i trattati e le norme consuetudinarie possono costituire oggetto del giudizio di costituzionalità ex art. 134 Cost.?

- **Trattati:** il sindacato della Corte è esercitato sull'ordine di esecuzione (che è dato generalmente con legge)
 - Lo stesso vale, in principio, per il diritto dell'UE, con riferimento all'ordine d'esecuzione dei trattati istitutivi "nella parte in cui" immettono nell'ordinamento italiano la norma contestata
- Questa strada non può essere percorsa in riferimento alle **norme consuetudinarie** le quali sono introdotte nel nostro ordinamento attraverso il rinvio operato dall'art. 10 Cost., con la conseguenza che non vi è nessun atto avente forza di legge su cui esercitare il sindacato di costituzionalità

La sentenza della Corte costituzionale n. 238/2014

- La Corte accerta l'esistenza di un conflitto, irrisolvibile sul piano interpretativo, tra il principio costituzionale che protegge il diritto di accesso alla giustizia (Artt. 2 e 24 Cost.) e la norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione, così come ricostruita dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza *Germania c. Italia* (2012).
- «[L]imitatamente alla parte in cui [il diritto consuetudinario] estende l'immunità alle azioni di danni provocati da atti corrispondenti a violazioni così gravi, non opera il rinvio di cui al primo comma dell'art. 10 Cost. Ne consegue che la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto».
- Ciò comporta che il giudizio di costituzionalità, pur risolvendosi *sostanzialmente* nel senso della illegittimità della norma consuetudinaria, si concluderà *formalmente* con una pronuncia di infondatezza per "inesistenza" nell'ordinamento italiano della norma oggetto dello scrutinio

...complicato, eh?





La dottrina dei controlimiti come "minaccia": il caso *Taricco*

- Nel 2015, la CGUE rende una sentenza su rinvio pregiudiziale nella quale ordina ai giudici italiani di non applicare il regime nazionale di prescrizione per il perseguimento delle frodi fiscali ogniqualvolta la sua applicazione impedisca «di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea» (sentenza *Taricco*)
- Successivamente, alcuni giudici italiani chiedono alla Corte Costituzionale di accertare l'incostituzionalità dell'ordine di esecuzione dei Trattati UE, nella parte in cui imporrebbe l'osservanza della sentenza *Taricco*, lamentandone l'incompatibilità con il principio di legalità in materia penale di cui all'art. 25, comma 2, Cost.

L'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale



2.– [L]’osservanza dei principi supremi dell’ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell’Unione possa essere applicato in Italia. Qualora si verificasse il caso, sommamente improbabile, che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venga meno, sarebbe necessario dichiarare l’illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell’ipotesi normativa si realizzi.

Non vi è inoltre dubbio che il principio di legalità in materia penale esprima un principio supremo dell’ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell’individuo, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso portata retroattiva. [...] Se l’applicazione dell’art. 325 del TFUE comportasse l’ingresso nell’ordinamento giuridico di una regola contraria al principio di legalità in materia penale, come ipotizzano i rimettenti, questa Corte avrebbe il dovere di impedirlo.

3.– Occorre perciò preliminarmente stabilire se l’art. 325 del TFUE vada effettivamente applicato nel senso indicato dai rimettenti, oppure se sia suscettibile di interpretazioni anche in parte differenti [...].

Nuova «richiesta» di sentenza pregiudiziale

Il "chiarimento" della Corte di giustizia

L'articolo 325(1) e (2) TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di imposta sul valore aggiunto, disposizioni interne sulla prescrizione, rientranti nel diritto sostanziale nazionale, che ostino all'inflizione di sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea [...],

a meno che una disapplicazione siffatta comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile, o dell'applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato.

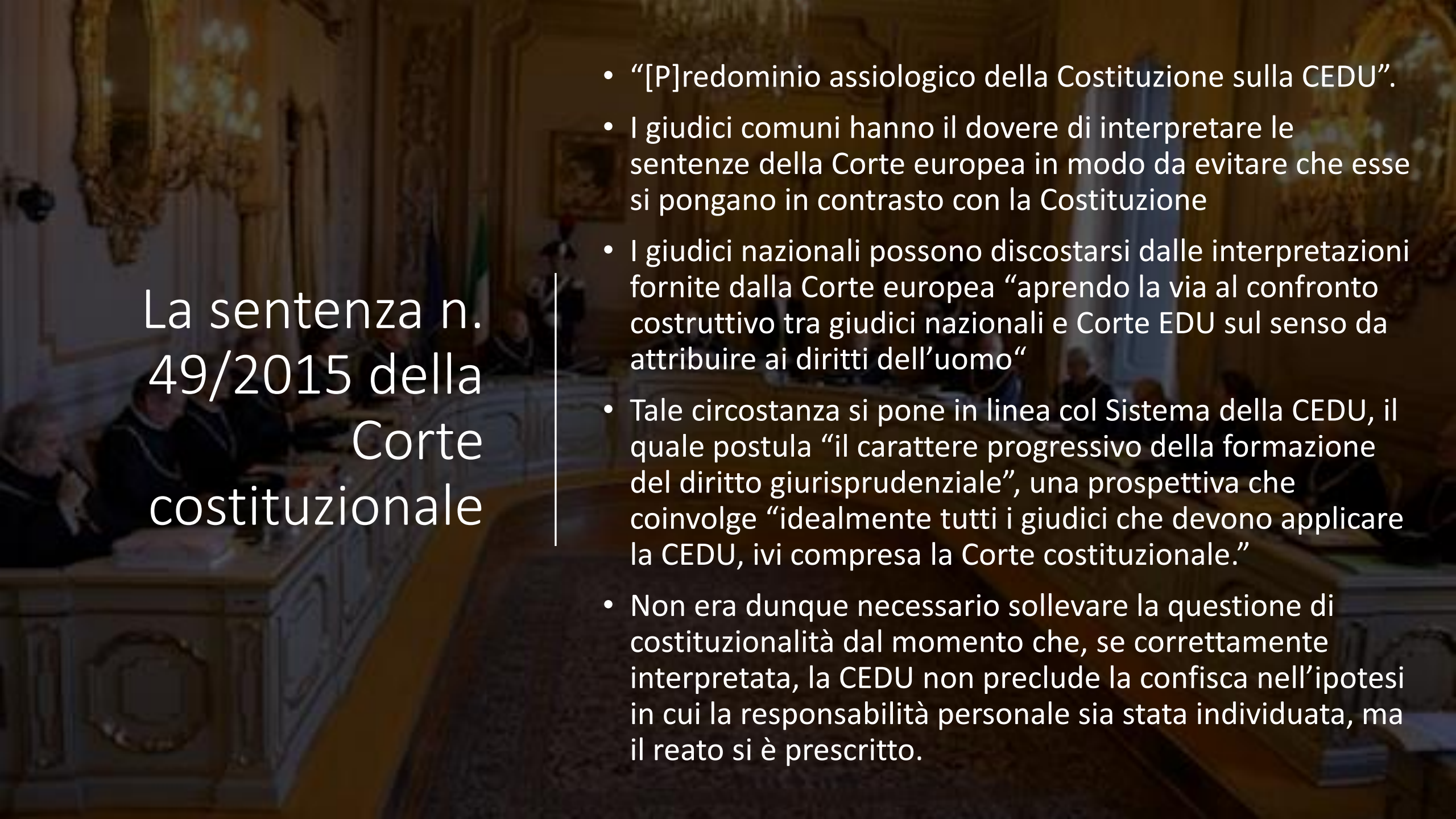
Corte di giustizia, M.A.S. e M.B., 2017



Controlimiti e "disobbedienza funzionale" alla Corte EDU: di nuovo su C.Cost. 49/2015

- In *Varvara c. Italia* (2013), la Corte europea ha stabilito che l'incompatibilità dell'art. 44(2) del T.U. edilizia, come interpretato dalla giurisprudenza, nella misura in cui esso consentirebbe al giudice penale di disporre la confisca urbanistica anche in caso di assoluzione dell'imputato per prescrizione.
- Secondo la Corte di Cassazione, questa pronuncia – applicandosi anche ai casi in cui il reato è prescritto, ma la responsabilità personale è accertata – finirebbe col determinare "una forma di iperprotezione del diritto di proprietà" a detrimento "di principi costituzionali di rango costituzionalmente superiore, ovvero del diritto a sviluppare la personalità umana in un ambiente salubre". Tale stato di cose pone un problema di legittimità costituzionale della CEDU (*rectius* del relativo ordine di esecuzione).





La sentenza n. 49/2015 della Corte costituzionale

- “[P]redominio assiologico della Costituzione sulla CEDU”.
- I giudici comuni hanno il dovere di interpretare le sentenze della Corte europea in modo da evitare che esse si pongano in contrasto con la Costituzione
- I giudici nazionali possono discostarsi dalle interpretazioni fornite dalla Corte europea “aprendo la via al confronto costruttivo tra giudici nazionali e Corte EDU sul senso da attribuire ai diritti dell’uomo”
- Tale circostanza si pone in linea col Sistema della CEDU, il quale postula “il carattere progressivo della formazione del diritto giurisprudenziale”, una prospettiva che coinvolge “idealmente tutti i giudici che devono applicare la CEDU, ivi compresa la Corte costituzionale.”
- Non era dunque necessario sollevare la questione di costituzionalità dal momento che, se correttamente interpretata, la CEDU non preclude la confisca nell’ipotesi in cui la responsabilità personale sia stata individuata, ma il reato si è prescritto.

||
“chiarimento”
della Corte
EDU: la
sentenza
*G.I.E.M. c.
Italia* (2018)

251. [...]’articolo 7 osta a che una sanzione penale sia inflitta su base individuale senza che sia stata accertata e dichiarata preventivamente la sua responsabilità penale personale. [...]

252. Tuttavia, se da un lato è chiaro che, come indicato nella sentenza Varvara, la dichiarazione di responsabilità penale richiesta è spesso contenuta in una sentenza penale che condanna formalmente l’imputato, in ogni caso ciò non costituisce una norma imperativa. In effetti, la sentenza Varvara non permette di concludere che le confische per lottizzazione abusiva devono necessariamente essere accompagnate da condanne penali ai sensi del diritto nazionale.

Conclusioni: la duplice funzione dei controlimiti

- Funzione negativa
 - Impedire l'ingresso nell'ordinamento italiano di norme contrarie ai principi fondamentali della Costituzione
- Funzione positiva
 - Contribuire attivamente ai processi di interpretazione del diritto internazionale e dell'Unione europea *promuovendo i valori giuridici dell'ordinamento italiano*