

CONTENUTO PER GLI ABBONATI

**Enzo Cannizzaro: "Mettere in discussione il diritto Ue è l'anticamera dell'Italexit"**

/ di Federica Olivo +



*Meloni vuole che le leggi comunitarie non prevalgano su quelle italiane. Ne parliamo col professor Cannizzaro: "È una strada lunga e tortuosa, probabilmente incostituzionale e senza via d'uscita"*

29 Settembre 2022 alle 10:54



"Sì, la sovranità del diritto Ue va rivista: discutiamone". Con queste parole il fedelissimo di Giorgia Meloni [Francesco Lollobrigida](#) ha riaperto il dibattito sul rapporto tra il diritto comunitario e quello nazionale. Ma, soprattutto, ha fatto capire che, dopo la formazione del governo, il tema sarà all'ordine del giorno. Fratelli d'Italia già nel 2018 [aveva fatto una proposta di legge](#) per eliminare - citazione testuale - "il dovere di sottomissione all'Europa". Quella proposta è rimasta nei meandri della commissione Affari costituzionali. Ma ora che il partito di Giorgia Meloni si accinge a diventare prima forza di governo, quel dossier ha molta più possibilità di essere mandato avanti. Ma è possibile modificare il principio di supremazia del diritto Ue su quello nazionale? E con quali conseguenze? Lo abbiamo chiesto ad Enzo Cannizzaro, professore ordinario di Diritto dell'Unione e Diritto internazionale all'Università Sapienza di Roma.

**Professore, torna sempre più spesso l'idea di ripensare il rapporto tra diritto Ue e diritto nazionale. L'obiettivo sembra essere quello di restituire una forma di supremazia al diritto interno. Si dice: "Le regole Ue non devono prevalere sulle leggi italiane", in sostanza. Ma l'Italia può fare una cosa del genere?**

La supremazia è un principio fondamentale del diritto europeo. Si può modificare? Uno Stato può modificarlo unilateralmente. Ma se lo facesse, e vedremo come, commetterebbe un'infrazione molto grave. E la Commissione europea potrebbe aprire un'apposita procedura. Lo ha fatto con la Polonia, quando il Tribunale costituzionale polacco ha dichiarato l'illegittimità della superiorità del diritto dell'Unione su quello nazionale. Nel caso dell'Italia, che è un Paese fondatore, sarebbe politicamente ancora più grave. Direi che queste sono cose da lasciare ai Paesi di Visegrad.

**Nella scorsa legislatura FdI aveva presentato una proposta di legge per la modifica di alcuni articoli della Costituzione, tra cui il 117. Al primo comma di quell'articolo si legge: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel**

**rispetto della Costituzione**

**Secondo chi ha proposto**

Innanzitutto, per modificare

la revisione costituzionale.

In

il processo non è così immediato e, in ogni caso, il bersaglio sarebbe sbagliato. Perché la Corte

costituzionale ha chiarito che l'articolo 117 si riferisce agli obblighi internazionali. Il riferimento agli obblighi europei è, invece,

da rinvenirsi nell'articolo 11 (che stabilisce che 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, ndr). Tale norma è inclusa nella parte I

della Costituzione, dedicata ai principi fondamentali del nostro ordinamento. La Corte costituzionale potrebbe considerarla

come un principio non modificabile neanche attraverso la procedura di revisione costituzionale. Si tratta di una norma che

imprime una connotazione a tutto il nostro ordinamento. Inoltre il giudice costituzionale, già nel 1984, con la sentenza

Granital, si è dichiarato competente a giudicare la costituzionalità delle leggi che si pongono in conflitto con il nucleo

essenziale dei principi europei: quelle leggi, in altre parole, che rompono il patto che ha dato vita all'Unione. Insomma, la

strada per una riforma della supremazia del diritto europeo è lunga e tortuosa.

**A proposito della Corte costituzionale, Giuliano Amato, nel suo discorso di addio, ha messo in guardia dalla "tentazione di**

**affermare il primato del diritto nazionale" su quello Ue. Silvana Sciarra, neopresidente, ha invitato a non usare il termine**

**'prevalenza' perché, ha detto, "noi non guardiamo a queste fonti in senso gerarchico". Le Corti costituzionali sono più**

**avanti di certi governi?**

Direi di sì. La Corte costituzionale non è sempre stata tenera rispetto al diritto dell'Ue. Però, una cosa è dire che una norma Ue è

in conflitto con i principi della nostra Costituzione, altra cosa è abrogare in via generale il principio di supremazia. Tale

principio ha un carattere fondamentale perché, in assenza di esso, ciascuno Stato potrebbe determinare unilateralmente le

condizioni della sua partecipazione, magari scegliendo di rispettare le norme che gli recano vantaggi e disattendere quelle che

recano svantaggi. Ma una comunità non può funzionare sulla base del capriccioso volere dei propri membri. In sostanza,

l'eliminazione del principio di supremazia, oltre a esporci alla procedura di infrazione, potrebbe porci ai margini del processo

di integrazione: l'anticamera dell'Italexit. Ecco, io credo che in un ipotetico referendum, il popolo italiano, il vero arbitro della

politica nazionale, si guarderebbe bene dal dire "sì" all'uscita dall'Ue.

**Senta, ma perché ultimamente c'è una crescente ostilità nei confronti dell'Unione europea?**

Me lo sono chiesto anche io. Le norme dell'Unione europea vengono adottate molto spesso all'unanimità; nei casi rari di voto a

maggioranza, l'orientamento politico dell'Unione è comunque determinato dal Consiglio europeo, il quale è fondato sul

consenso unanime degli Stati. Il dissenso dall'Unione emerge allorché l'Unione adotta politiche impopolari. Spesso, però, sono

i medesimi governi che hanno approvato tali politiche a scaricarne il costo sull'Unione; beninteso, dopo averne goduto i

vantaggi. Questa tendenza, purtroppo, è parte del gioco politico. Gli stessi Stati dell'Europa orientale, i quali hanno ricostruito

la propria economia con i fondi europei, rigettano, senza ritegno, normative europee impopolari. Addirittura, la Polonia e

l'Ungheria rivendicano la propria libertà di scegliere una forma di governo illiberale, ma si guardano bene di notificare

all'Unione la propria intenzione di recedere. Vede, questo è un gioco davvero pericoloso. E lo è ancor di più in un momento in

cui, anche in conseguenza della guerra in Ucraina, l'Unione si sta forgiando una sua identità politica proprio in

contrapposizione a quella degli Stati autocratici.

**Sempre nella proposta di legge cui facevamo riferimento prima, si dice che solo la Costituzione italiana prevede dei vincoli**

**così forti al diritto Ue. Ma è vero?**

Assolutamente no. Tutti i Paesi membri dell'Unione, dagli Stati fondatori fino a quelli dell'Est, hanno accettato il principio di

supremazia, con norme o interpretazioni costituzionali. D'altronde, l'articolo 11 della Costituzione non esclude che si possano

porre limiti alle norme europee. Come ha detto la Presidente Sciarra, non vi è una gerarchia formale fra la normativa

costituzionale e i Trattati istitutivi. Qualora l'Unione violasse i principi fondamentali della nostra Costituzione, esistono

meccanismi per fermarle: si chiamano "controlimiti", e la Corte costituzionale li ha già utilizzati.

**Cosa sono i controlimiti?**

Sono dei principi in forza dei quali, se l'Ue violasse le libertà fondamentali dei cittadini ovvero alterasse i principi di

funzionamento dei nostri organi costituzionali, tali norme europee sarebbero dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

In tale ipotesi, l'Italia potrebbe disapplicare tali norme o - nei casi più gravi - uscire dall'Ue. Ma fino a quando ciò non accada -

ed è molto difficile che accada -, non si può avere una specie di Unione europea à la carte.

**Per perorare la propria causa, Fdi fa riferimento a una sentenza della Corte costituzionale tedesca. Cosa ha detto**

**esattamente quel giudice?**

Il tema era l'acquisto sul mercato secondario di titoli degli Stati afflitti da un alto debito pubblico da parte della Banca centrale

europea: il cosiddetto Bazooka di Draghi, il quale tanto ha contribuito alla messa in sicurezza dell'Italia in anni molto difficili.

In sintesi la Corte tedesca sosteneva che quella misura non potesse essere considerata conforme alla propria Costituzione

perché non si sarebbe trattato di una misura monetaria, che rientra nella competenza esclusiva della BCE, quanto piuttosto di

una misura di politica economica, di competenza dei singoli Stati. Se la differenza tra politica monetaria e politica economica è

internazionali".  
così?  
no di una legge di

Perché la Corte costituzionale ha chiarito che l'articolo 117 si riferisce agli obblighi internazionali. Il riferimento agli obblighi europei è, invece, da rinvenirsi nell'articolo 11 (che stabilisce che 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, ndr). Tale norma è inclusa nella parte I della Costituzione, dedicata ai principi fondamentali del nostro ordinamento. La Corte costituzionale potrebbe considerarla come un principio non modificabile neanche attraverso la procedura di revisione costituzionale. Si tratta di una norma che imprime una connotazione a tutto il nostro ordinamento. Inoltre il giudice costituzionale, già nel 1984, con la sentenza Granital, si è dichiarato competente a giudicare la costituzionalità delle leggi che si pongono in conflitto con il nucleo essenziale dei principi europei: quelle leggi, in altre parole, che rompono il patto che ha dato vita all'Unione. Insomma, la strada per una riforma della supremazia del diritto europeo è lunga e tortuosa.

**A proposito della Corte costituzionale, Giuliano Amato, nel suo discorso di addio, ha messo in guardia dalla "tentazione di affermare il primato del diritto nazionale" su quello Ue. Silvana Sciarra, neopresidente, ha invitato a non usare il termine 'prevalenza' perché, ha detto, "noi non guardiamo a queste fonti in senso gerarchico". Le Corti costituzionali sono più avanti di certi governi?**

Direi di sì. La Corte costituzionale non è sempre stata tenera rispetto al diritto dell'Ue. Però, una cosa è dire che una norma Ue è in conflitto con i principi della nostra Costituzione, altra cosa è abrogare in via generale il principio di supremazia. Tale principio ha un carattere fondamentale perché, in assenza di esso, ciascuno Stato potrebbe determinare unilateralmente le condizioni della sua partecipazione, magari scegliendo di rispettare le norme che gli recano vantaggi e disattendere quelle che recano svantaggi. Ma una comunità non può funzionare sulla base del capriccioso volere dei propri membri. In sostanza, l'eliminazione del principio di supremazia, oltre a esporci alla procedura di infrazione, potrebbe porci ai margini del processo di integrazione: l'anticamera dell'Italexit. Ecco, io credo che in un ipotetico referendum, il popolo italiano, il vero arbitro della politica nazionale, si guarderebbe bene dal dire "sì" all'uscita dall'Ue.

**Senta, ma perché ultimamente c'è una crescente ostilità nei confronti dell'Unione europea?**

Me lo sono chiesto anche io. Le norme dell'Unione europea vengono adottate molto spesso all'unanimità; nei casi rari di voto a maggioranza, l'orientamento politico dell'Unione è comunque determinato dal Consiglio europeo, il quale è fondato sul consenso unanime degli Stati. Il dissenso dall'Unione emerge allorché l'Unione adotta politiche impopolari. Spesso, però, sono i medesimi governi che hanno approvato tali politiche a scaricarne il costo sull'Unione; beninteso, dopo averne goduto i vantaggi. Questa tendenza, purtroppo, è parte del gioco politico. Gli stessi Stati dell'Europa orientale, i quali hanno ricostruito la propria economia con i fondi europei, rigettano, senza ritegno, normative europee impopolari. Addirittura, la Polonia e l'Ungheria rivendicano la propria libertà di scegliere una forma di governo illiberale, ma si guardano bene di notificare all'Unione la propria intenzione di recedere. Vede, questo è un gioco davvero pericoloso. E lo è ancor di più in un momento in cui, anche in conseguenza della guerra in Ucraina, l'Unione si sta forgiando una sua identità politica proprio in contrapposizione a quella degli Stati autocratici.

**Sempre nella proposta di legge cui facevamo riferimento prima, si dice che solo la Costituzione italiana prevede dei vincoli così forti al diritto Ue. Ma è vero?**

Assolutamente no. Tutti i Paesi membri dell'Unione, dagli Stati fondatori fino a quelli dell'Est, hanno accettato il principio di supremazia, con norme o interpretazioni costituzionali. D'altronde, l'articolo 11 della Costituzione non esclude che si possano porre limiti alle norme europee. Come ha detto la Presidente Sciarra, non vi è una gerarchia formale fra la normativa costituzionale e i Trattati istitutivi. Qualora l'Unione violasse i principi fondamentali della nostra Costituzione, esistono meccanismi per fermarle: si chiamano "controlimiti", e la Corte costituzionale li ha già utilizzati.

**Cosa sono i controlimiti?**

Sono dei principi in forza dei quali, se l'Ue violasse le libertà fondamentali dei cittadini ovvero alterasse i principi di funzionamento dei nostri organi costituzionali, tali norme europee sarebbero dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. In tale ipotesi, l'Italia potrebbe disapplicare tali norme o - nei casi più gravi - uscire dall'Ue. Ma fino a quando ciò non accada - ed è molto difficile che accada -, non si può avere una specie di Unione europea à la carte.

**Per perorare la propria causa, Fdi fa riferimento a una sentenza della Corte costituzionale tedesca. Cosa ha detto esattamente quel giudice?**

Il tema era l'acquisto sul mercato secondario di titoli degli Stati afflitti da un alto debito pubblico da parte della Banca centrale europea: il cosiddetto Bazooka di Draghi, il quale tanto ha contribuito alla messa in sicurezza dell'Italia in anni molto difficili. In sintesi la Corte tedesca sosteneva che quella misura non potesse essere considerata conforme alla propria Costituzione perché non si sarebbe trattato di una misura monetaria, che rientra nella competenza esclusiva della BCE, quanto piuttosto di una misura di politica economica, di competenza dei singoli Stati. Se la differenza tra politica monetaria e politica economica è

chiara teoricamente, in t...  
 Corte costituzionale tede...  
 non ha morso. Questo è u...  
 quelli degli altri. Cosa sarebbe stato dell'Italia se il programma di acquisti di titoli da parte della BCE si fosse fermato?

### La mossa della Corte costituzionale tedesca avrebbe potuto aprire scenari problematici, dunque?

Io ho molto criticato la sentenza della Corte costituzionale tedesca, così come ho criticato la sentenza Taricco della Corte costituzionale italiana, in tema di prescrizione. Dell'Ue non si può prendere solo quello che conviene e rifiutare il resto. Inoltre mi pare che tanto il bazooka di Draghi quanto una norma sulla prescrizione non impattino in maniera così evidente sui valori fondamentali della Costituzione italiana o tedesca. Infine, non bisogna sottovalutare il pericolo del precedente: la Corte costituzionale polacca ha dichiarato incostituzionale la supremazia del diritto Ue su quello nazionale proprio appoggiandosi espressamente alla decisione dei colleghi tedeschi. La materia del contendere, però, in questo caso non era la politica della Bce ma l'indipendenza dei giudici. Lo ribadisco: c'è qualcuno che gioca un gioco pericoloso.

### A cui rischia di giocare anche l'Italia.

Spero di no. I principi fondamentali della nostra Costituzione non vanno nella direzione della chiusura e dei nazionalismi, ma in quella dell'apertura verso l'esterno, verso l'Unione europea e il mondo. E sono quelli che ci hanno consentito di vivere il più lungo periodo di pace e prosperità in Europa dall'inizio della storia. Sarebbe davvero un peccato dovervi rinunciare!

COMMENTA CON I LETTORI

Suggerisci una correzione

Informazione pubblicitaria

VIDEO DEL GIORNO



HOME