



22 MAGGIO 2019

I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale

di Grazia Vitale

Professore associato di Diritto dell'Unione europea  
Università di Messina

# I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale \*

**di Grazia Vitale**

Professore associato di Diritto dell'Unione europea  
Università di Messina

**Sommario:** 1. Premessa. - 2. Le sentenze nn. 20 e 63 del 2019. - 3. La proponibilità di questioni pregiudiziali e la scomparsa dell'inciso "per altri profili". - 4. Possibili scenari futuri e proposte di articolazione dei rapporti tra le istanze giudiziarie coinvolte. - 5. Brevissime conclusioni.

## 1. Premessa

Obiettivo di questo breve saggio sarà quello di focalizzare l'attenzione sui più recenti approdi della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana relativamente ai rapporti, di non facile definizione, e invero ancora oggi in continua evoluzione, tra ordinamenti e Corti deputate alla garanzia della corretta applicazione dei presupposti normativi dei sistemi giuridici di propria pertinenza. Si tratta, in particolare delle sentenze nn. 20 e 63 del 2019<sup>1</sup>, che rappresentano di certo una significativa evoluzione della precedente pronuncia n. 269 del 2017 della Consulta, già oggetto di svariate prese di posizione – spesso in chiave critica - della dottrina, non solo costituzionalistica<sup>2</sup>. E ciò principalmente perchè, a mezzo in

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sulla prima delle pronunce citate si vedano già i primi commenti: A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte Cost. Sent. n. 20 del 2019)*, in *Consulta online*, 25 febbraio 2019, pp. 113 ss.; O. POLLICINO, F. RESTA, *Trasparenza amministrativa e riservatezza, verso nuovi equilibri: la sentenza della Corte costituzionale*, in *Agenda Digitale*, 24 febbraio 2019; G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in *Questione giustizia*, 4 marzo 2019.

<sup>2</sup> La letteratura sterminata relativa alla sentenza 269/17 rende impossibile prospettare indicazioni esaustive. Si ricordino, a titolo esemplificativo, C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio europeo*, 2017; R. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017; A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3/2017, pp. 234 ss.; G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6/2017, pp. 2948 ss.; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6/2017, pp. 2955 ss.; A. RUGGERI, *Dopo la sent. N. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti?*, in *Consulta online*, 1/2018, pp. 155 ss.; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017: il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018, pp. 197 ss.; C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza. Un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2/2018, pp. 377 ss.; A.

verità di tutte le pronunce citate – sebbene con una diversità di accenti e di intensità che si metterà in rilievo - il giudice comune ha subito un ridimensionamento del ruolo, conquistato nel tempo, di “primo” interprete delle Carte dei diritti: della Costituzione, a mezzo dell'interpretazione costituzionalmente orientata dei testi normativi; del diritto dell'Unione, in ragione del potere di disapplicazione delle norme interne contrastanti con norme dell'Unione direttamente applicabili ovvero produttive di effetti diretti, tra le quali oggi non possono se non rientrare anche molte delle disposizioni della Carta di Nizza.

Alla luce di questa premessa, la rapida analisi che segue sarà così articolata.

In primo luogo ci si soffermerà su quanto statuito dalla Corte costituzionale nelle recenti sentenze 20 e 63 del 2019 a proposito del rapporto tra norma interna, valori costituzionali nazionali e norme della Carta dei diritti fondamentali. In un secondo momento, poi, si passerà a valorizzare la portata innovativa della sentenza n. 20, data dall'eliminazione dell'inciso “altri profili”, relativamente al margine residuo per la proponibilità di quesiti pregiudiziali, da parte del giudice comune, a seguito dell'incidente di legittimità costituzionale. Si passerà di seguito ad analizzare gli ulteriori sviluppi che la Consulta ha elaborato in occasione della sentenza n. 63, ad oggi l'ultimo approdo di un iter evolutivo che pare stia consolidandosi sempre di più, peraltro molto rapidamente. Infine si immagineranno degli scenari futuri, proponendo a tal fine una lettura delle nuove pronunce della Consulta che sia funzionale all'esigenza di contemperare i vari interessi in gioco e di rispettare le sfere di azione e di competenza delle varie istanze giudiziarie potenzialmente coinvolte.

## **2. Le sentenze nn. 20 e 63 del 2019**

Tralasciando volutamente la prospettazione del merito della fattispecie su cui si è di recente pronunciata, si ricordi che la Consulta, riproponendo da questo punto di vista il *dictum* di cui alla precedente sentenza 269, ha precisato nella sentenza n. 20 che possano darsi ipotesi in cui i principi e i diritti enunciati nella Carta di Nizza “intersechino” in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana, con la conseguenza per cui la prima costituisce «parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale». Ha proseguito, poi, nel senso che, fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea, occorre considerare la peculiarità delle situazioni nelle quali, “in un ambito di rilevanza comunitaria”, una legge che incide su diritti fondamentali della persona sia oggetto di dubbi, sia sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione, sia sotto il profilo della sua compatibilità con la Carta. Ha concluso che in tali casi, impregiudicato il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di validità

---

BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018, pp. 149 ss.

del diritto dell'Unione europea, “va preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato”. Nel caso concreto sottoposto alla sua attenzione, poi, la Corte costituzionale ha sottolineato come l'ammissibilità delle questioni sollevate emergesse anche alla luce della circostanza che la disciplina legislativa censurata, che estende a tutti i dirigenti delle pubbliche amministrazioni obblighi di pubblicazione di dati già in vigore per altri soggetti, opera “su un terreno nel quale risultano in connessione – e talvolta anche in visibile tensione – diritti e principi fondamentali, contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato”<sup>3</sup>.

E' evidente come la *ratio* sottesa alla nuova pronuncia della Corte costituzionale, nella parte che ci interessa, sia sotto molti profili coincidente con quella che aveva animato, più o meno condivisibilmente, la precedente 269, e sia riconducibile in sostanza ad un duplice ordini di fattori. Da un lato c'è l'esigenza, avvertita come piuttosto stringente, di evitare la “deriva” verso un sindacato diffuso di valutazione della conformità della norma interna rispetto a quella di rango costituzionale; dall'altro, è palpabile la tensione verso l'armonizzazione tra i diritti di matrice comunitaria e quelli costituzionali interni. Da questo punto di vista la Consulta, già nella precedente sentenza 269, aveva infatti esplicitamente rilevato che il nuovo meccanismo ivi inaugurato per la risoluzione delle antinomie tra norme e ordinamenti era indirizzato “anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla [...] Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali”, quali richiamate dall'articolo 6 TUE e dall'articolo 52 della Carta di Nizza. Vedremo meglio nel prosieguo che questo assunto non pare condivisibile, in quanto inverte la direzione nella quale si dovrebbe muovere il processo interpretativo delle Carte dei diritti e, di conseguenza, devia l'ordinario meccanismo di coordinamento tra i sistemi nazionali e quello europeo di tutela giurisdizionale dei diritti stessi.

Con la sentenza n. 63 del 2019, la Corte costituzionale è nuovamente tornata a parlare del rapporto tra l'ordinamento nazionale e quello dell'Unione. In occasione di tale ultima statuizione, più in particolare, la Consulta ha precisato che, quand'anche una norma della Carta, potenzialmente in rilievo, non sia richiamata nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, dove per definizione il giudice nazionale formula le questioni sottoposte all'esame del giudice delle leggi, “a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni [...]

---

<sup>3</sup> I diritti di cui si discute, dal cui necessario contemperamento sorge la questione, sono sinteticamente riconducibili all'interesse alla trasparenza da un lato, e a quello alla protezione dei dati personali dall'altro.

sia - per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti”. Ciò significa, quindi, che alla Corte non dovrebbe essere preclusa la possibilità di rilevare, *ex officio*, che la violazione prospettata riguardi pure norme di diritto primario rinvenibili nella Carta ed aventi un contenuto tendenzialmente assimilabile a quello della Costituzione. Con ciò la Corte conferma, ancora di più dopo le sentenze 269 e 20, quella tendenza all'attrazione nell'alveo del controllo accentrato di legittimità costituzionale delle violazioni riguardanti anche norme e valori della Carta, attesa la loro natura *lato sensu* costituzionale.

Questa attrazione varrebbe, a maggior ragione, per i casi in cui sia stato lo stesso giudice comune a sollevare espressamente una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche disposizioni della Carta. In queste ipotesi, infatti, “questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti erga omnes, di tale disposizione”.

Ad una prima lettura della nuova pronuncia emergono taluni dati, uno dei quali si vuole qui solo accennare, senza tuttavia su di esso dilungarsi nel prosieguo.

Uno dei profili innovativi della sentenza n. 20 riguardava l'ampliamento delle potenzialità applicative del nuovo metodo di risoluzione delle antinomie tra diritto interno e diritto dell'Unione, quale introdotto con la citata sentenza 269. Ampliamento consistente, più in particolare, nell'attrarre nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità non solo le ipotetiche violazioni di norme della Carta di contenuto coincidente (o quasi) con principi di rilievo costituzionale; ma anche e addirittura di direttive, quando espressive di valori contenuti nella Carta, o quando viceversa i principi in esse contemplati siano posti a modello di norme della Carta stessa.

Ora, di questo riferimento, di portata potenzialmente devastante sul meccanismo dell'integrazione europea<sup>4</sup>, non vi è più traccia nella sentenza 63. E ciò o perchè la Corte costituzionale si è resa conto di avere forse un po' esagerato, di essersi spinta troppo oltre; o perchè ciò che si debba ritenere rilevante, nella sua ottica, non è la direttiva in quanto tale, ossia in quanto atto tipico e vincolante di diritto derivato, ma il principio ad essa sotteso, quale sua *ratio* ispiratrice, quale sua logica di funzionamento, allorquando abbia un contenuto assimilabile a quello di altro principio o valore contenuto nella Carta dei diritti fondamentali. Questa ricostruzione non pare del tutto peregrina sol se si guarda al testo della pronuncia n. 20/2019, nella parte in cui prevedeva che “I principi previsti dalla direttiva si presentano, infatti, in

---

<sup>4</sup> Così la pensa A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. Sent. n. 20 del 2019)*, in *Consulta online*, 23 febbraio 2019, p. 113.

singolare connessione con le pertinenti disposizioni della CDFUE: non solo nel senso che essi ne forniscono specificazione o attuazione, ma anche nel senso, addirittura inverso, che essi hanno costituito “modello” per quelle norme, e perciò partecipano all’evidenza della loro stessa natura, come espresso nelle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali” (punto 2.1. del Considerato in diritto).

Non si ritiene, tuttavia, di dilungarsi ulteriormente sul punto, che ha perso gran parte del suo reale interesse e di portata pratica nella misura in cui la nuova statuizione della Corte ha evitato qualsivoglia riferimento, diretto o indiretto, alle direttive.

### **3. La proponibilità di questioni pregiudiziali e la scomparsa dell’inciso “per altri profili”**

L’elemento sul quale si vuole piuttosto focalizzare l’attenzione è quello relativo alla scomparsa, tanto nella pronuncia 20, quanto nella 63, rispetto alla precedente 269, dell’inciso “altri profili” relativamente alla proponibilità di questioni pregiudiziali da parte del giudice interno.

In base al tenore della 269, infatti, nell’ipotesi di ravvisato contrasto tra la norma interna e norme della Costituzione da un lato e della Carta di Nizza dall’altro, non solo il giudice comune era tenuto a sollevare in prima battuta questione di legittimità costituzionale; ma nell’ipotesi in cui questa fosse stata rigettata, era fatta salva la possibilità di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia solo su profili diversi da quelli sui quali la Consulta fosse stata previamente richiesta di pronunciarsi. L’*obiter dictum* della 269 sul punto aveva invero suscitato non poche reazioni - non solo presso la dottrina, ma anche nell’ambito della giurisprudenza - alle quali con tutta probabilità la Corte ha voluto offrire una risposta e, per certi versi, una soluzione. Si pensi, ad esempio, a chi ha parlato criticamente di inversione della doppia pregiudiziale in favore della Corte costituzionale, atteso che la sentenza lasciava chiaramente intendere che la questione di legittimità costituzionale dovesse essere trattata per prima<sup>5</sup>; in giurisprudenza, poi, si ricordi l’ordinanza n. 3831/2018, con cui la Corte di Cassazione ha deciso di rivolgersi preliminarmente alla Corte costituzionale alla luce di presunti vizi di costituzionalità fondati non solo sulla Costituzione, ma anche sulla Carta dei diritti dell’Unione, contestualmente sollecitando un “chiarimento” sulla portata dell’inciso “per altri profili” (rispetto a quelli già presi in considerazione in occasione del sindacato di costituzionalità) di cui alla sentenza 269.

Con la più recente sentenza n. 20, invece, la Corte costituzionale ha chiarito che “Resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell’Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria”. A ciò aggiungasi che “In generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana

---

<sup>5</sup> Cfr. G. SCACCIA, *L’inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Quaderni costituzionali*, 25 gennaio 2018, p. 1.

genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione”<sup>6</sup>. Anche la sentenza n. 63 è chiara nel precisare che “fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta”.

Ciò che ci si dovrebbe attendere oggi, quindi, è che nei casi in cui il giudice nazionale sottoponga al giudice delle leggi una questione di legittimità costituzionale di una norma interna rispetto ad un parametro costituzionale, il cui contenuto intersechi quello di un valore contemplato dalla Carta dei diritti fondamentali, non importa se avente o meno carattere *self executing*, rimarrà pur sempre libero di sottoporre poi all'attenzione della Corte di giustizia una questione pregiudiziale, anche sui medesimi profili che abbiano costituito oggetto dell'incidente di legittimità costituzionale e sui quali la Consulta si sia pronunciata.

Si tratta di certo di un significativo passo indietro della Corte Costituzionale che, consapevole di essersi spinta forse troppo oltre, ritorna in parte sui suoi passi, con ciò mostrando di conoscere e valorizzare anche la più recente giurisprudenza dell'Unione sul tema. Questa ricostruzione complessiva, infatti, pare perfettamente in linea con la giurisprudenza del Kirchberg, con particolare riguardo ad esempio alla pronuncia emanata in tempi relativamente recenti nel caso *Global Starnet*. In tale occasione è stato precisato che “un giudice nazionale investito di una controversia concernente il diritto dell'Unione, il quale ritenga che una norma nazionale sia non soltanto contraria a tale diritto, ma anche inficiata da vizi di costituzionalità, non è privato della facoltà o dispensato dall'obbligo, previsti dall'articolo 267 TFUE, di sottoporre alla Corte questioni relative all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione per il fatto che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto nazionale è subordinata ad un ricorso obbligatorio dinanzi ad una corte costituzionale”<sup>7</sup>.

Quindi, nell'ottica dei giudici di Lussemburgo è pacifico che il giudice nazionale abbia senz'altro l'obbligo o, a seconda dei casi, la facoltà, di sottoporre questioni pregiudiziali aventi ad oggetto il diritto dell'Unione

---

<sup>6</sup> La circostanza di avere escluso qualsivoglia preclusione rispetto alla proposizione di un rinvio pregiudiziale potrebbe confermare “l'ammissibilità ed utilità [...] di sollevare contemporaneamente rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia – in funzione esplorativa sul contenuto della Carta UE – e questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto anche o esclusivamente il medesimo parametro” (Cfr. R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s'ha da fare o no?*, in *Giustizia insieme*, 4 marzo 2019).

<sup>7</sup> Cfr. Corte giust. 20 dicembre 2017, *Global Starnet Ltd*, causa C-322/16, EU:C:2017: 985, punto 21, su cui si veda A. RUGGERI, Ancora in tema di congiunte violazioni della Costituzione e del diritto dell'Unione, dal punto di vista della Corte di giustizia (Prima Sez., 20 dicembre 2017, *Global Starnet*), in *www.diritticomparati.it*, 1/2018, 9 gennaio 2018.



(e quindi anche la Carta) pure nel caso in cui, nell'ambito del medesimo procedimento nazionale, la Corte costituzionale interna si sia ad esempio pronunciata nel senso della legittimità di norme nazionali in funzione di parametri costituzionali di contenuto pressoché analogo a quello del diritto dell'Unione. E d'altra parte, “l'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa e l'effetto utile dell'articolo 267 TFUE risulterebbe sminuito se, a motivo dell'esistenza di un procedimento di controllo di costituzionalità, al giudice nazionale fosse impedito di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte”<sup>8</sup>.

#### **4. Possibili scenari futuri e proposte di articolazione dei rapporti tra le istanze giudiziarie coinvolte**

Ora, un'opzione ricostruttiva di tal sorta può essere osservata da diverse prospettive e, in ragione di quale si prediliga, può condurre a valutazioni conclusive di segno differente.

Supponiamo che la Consulta rigetti la sollevata questione di legittimità costituzionale, relativa alla norma interna per ipotetico contrasto con parametri costituzionali e dell'Unione, con particolare riguardo alla Carta di Nizza. In questi casi la legge sarà fatta salva ma, stando al nuovo criterio metodologico inaugurato con la n. 20, e ribadito con la n. 63, sarà sempre possibile che il giudice interno sottoponga alla Corte di giustizia un quesito pregiudiziale finalizzato a verificare i termini di compatibilità tra la norma stessa e la Carta, alla luce di parametri di valutazione squisitamente europei. Lo scenario che si potrebbe configurare, in altri termini, sarebbe quello in cui una stessa norma, considerata costituzionalmente legittima dalla Consulta, sia poi ugualmente disapplicata dal giudice interno in quanto la Corte di giustizia ritenga che il diritto dell'Unione, come dalla stessa autenticamente interpretato, osti alla sua applicazione.

Ipotizziamo, invece, che la Corte costituzionale accolga la questione di legittimità costituzionale della norma interna, e giunga all'annullamento di questa, con effetto *ex tunc* ed *erga omnes*. E' questo il caso in cui si pone il problema, con tutta evidenza, della possibilità o meno che nonostante un giudicato costituzionale di accoglimento della questione, il giudice interno possa rivolgersi ugualmente alla Corte di giustizia.

Ora, ragionando sulla base dei parametri giuridici nazionali, ciò non dovrebbe essere possibile, atteso che la pronuncia della Consulta elimina - con effetto temporale retroattivo e portata soggettiva generale - la legge dall'ordinamento, precludendo, di conseguenza, l'attivazione di qualsivoglia ulteriore procedura giudiziale, ivi compresa quella pregiudiziale innanzi alla Corte del Lussemburgo, che la possa interessare. Il “giudicato” costituzionale, in altri termini, coprirebbe in questo caso tutte le possibili questioni in rilievo che attengono anche ai rapporti con il diritto dell'Unione. E d'altra parte, si potrebbe anche dire che la

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte giust. *Global Starnet Ltd*, cit, punto 23.



questione di determinare la compatibilità o meno tra la norma interna e il diritto dell'Unione, con particolare riguardo alla Carta, possa perdere in effetti di senso e di interesse in tutti i casi in cui, comunque, la legge non esista più nell'ordinamento.

Ma non è sempre e necessariamente così!

Negare al giudice interno di rivolgersi alla Corte di giustizia nei casi in cui la Corte costituzionale abbia annullato la legge nazionale, può determinare effetti dirompenti sull'equilibrio del sistema, anche al di là di quanto si possa immaginare.

Al giudice interno sarebbe preclusa la possibilità di proporre alla Corte di giustizia un quesito pregiudiziale di fronte ad uno scenario che farebbe apparire questa preclusione davvero paradossale: la Consulta, infatti, si arrogherebbe il diritto-potere di effettuare un controllo accentrato di legittimità rispetto a fattispecie che ricadono nel campo di applicazione del diritto dell'Unione; nell'ambito delle quali si rileva un'ipotetica violazione di norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, di contenuto non necessariamente coincidente con quello di pertinenti disposizioni della Costituzione<sup>9</sup>; per di più utilizzando ai fini della rilevazione della violazione medesima i parametri costituzionali interni e, solo eventualmente, e nell'ipotesi in cui lo ritenga necessario, quelli sovranazionali, con i primi, come si è detto, non necessariamente coincidenti. E tutto questo senza che il giudice nazionale possa rimettere in discussione la questione innanzi alla Corte di giustizia, che se non è l'unica, è quanto meno l'ultima e più “qualificata” garante della corretta interpretazione del sistema dell'Unione di tutela dei diritti fondamentali<sup>10</sup>. Insomma, ciò che potrebbe conseguire da una “intangibilità”, nel senso di cui stiamo parlando, di un giudicato costituzionale di accoglimento, sarebbe forse un po' troppo! Significherebbe misconoscere decenni di giurisprudenza interna e comunitaria che, fino praticamente ai giorni nostri, si è

---

<sup>9</sup> Ciò emerge in termini sufficientemente chiari dalla pronuncia n. 20 (ma anche dalla precedente 269), nella misura in cui la Consulta parla di “intersezione”, ovvero anche di “connessione” tra principi della Costituzione e valori della Carta, e non già di coincidenza di contenuto in senso proprio.

<sup>10</sup> Questo rilievo critico era già stato formulato in riferimento alla pronuncia 269, laddove era stato messo in evidenza come non fosse possibile prevedere con certezza con quale parametro (interno o dell'Unione) la Consulta avrebbe valutato la legge interna, ben potendo il risultato essere diverso “anche per diritti all'apparenza equivalenti, dovendo la Carta essere interpretata come fonte autonoma alla luce dei criteri indicati al suo art. 52 e, soprattutto, della giurisprudenza della Corte di giustizia” (Cfr. R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la Ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2018, p. 26). La soluzione prospettata dall'A. era allora ispirata agli approdi della Corte di giustizia nella pronuncia *Fransson*, che ha riconosciuto agli Stati membri la facoltà di applicare in prima battuta il proprio sistema costituzionale nelle materie in cui il diritto dell'Unione abbia riconosciuto al legislatore nazionale un certo margine di discrezionalità di azione. Questa soluzione sarebbe apparsa inoltre conforme ad altre pronunce dei giudici di Lussemburgo, tra cui Corte giust. 22 giugno 2010, *Melki*, cause riunite C-188 e 189/10, EU:C:2010:363. Per un commento a tale ultima sentenza cfr. R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giust. Civ.*, 2014, pp. 283 ss.

preoccupata di valorizzare il principio della *primauté*<sup>11</sup> nelle sue molteplici articolazioni e modalità di esplicazione<sup>12</sup>, tra cui quella della disapplicazione della norma interna incompatibile con quella dell'Unione direttamente applicabile; nonché quella del controllo, ad opera della Corte di giustizia, del rispetto da parte degli ordinamenti nazionali del diritto dell'Unione, nelle fattispecie ricadenti nel campo di applicazione di quest'ultimo<sup>13</sup>.

E la posizione assunta dalla Corte costituzionale appare ancora più “pericolosa” sol se si pensa che, nella sentenza 20, essa pretende così di contribuire, “per la propria parte”, alla corretta interpretazione ed applicazione dei diritti fondamentali, quali contemplati dalla Carta di Nizza, “in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall’art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti” (punto 2.3 del considerato in diritto).

Ora, è certamente vero che le varie carte costituzionali nazionali tendono in qualche modo ad integrarsi vicendevolmente nell’ottica dell’integrazione europea, al punto che uno stesso diritto è spesso contemplato in termini tendenzialmente analoghi dalle stesse; ma non bisogna tuttavia dimenticare che le peculiarità dei singoli ordinamenti e di quello dell’Unione nel suo complesso non possono consentire di attribuire ad una sola Corte, in specie se nazionale, la possibilità di trasformare le questioni di applicazione della propria Carta, in questioni di applicazione diretta di una “tradizione costituzionale comune”. In secondo luogo, poi, sono le Costituzioni nazionali che possono e debbono essere interpretate in armonia con la Carta dei diritti fondamentali, e non l’inverso!<sup>14</sup> Ciò significa, quindi, che la Corte costituzionale potrà certamente, in ragione di una certa flessibilità di interpretazione ed azione, dilatare la gamma dei parametri giuridici di cui si serve ai fini dell’epletamento della sua propria e congeniale funzione, essendo la Costituzione un testo rigido sul piano formale, ma in grado di accogliere con straordinaria capacità di adattamento gli impulsi provenienti anche dall’ordinamento superiore

---

<sup>11</sup> In argomento A. ARENA, *Sul carattere “assoluto” del primato del diritto dell’Unione europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2018, pp. 317 ss.

<sup>12</sup> Cfr. R. MASTROIANNI, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, pp. 585 ss; R. MASTROIANNI, *L’articolo 11 preso sul serio*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2018, pp. 5 ss.

<sup>13</sup> Si finirebbe, con espressa probabilità, con il mettere in secondo piano lo strumento più garantista per la tutela dei diritti fondamentali, ossia quello della disapplicazione ad opera del giudice comune, con ciò determinando un possibile abbassamento del livello di tutela.

<sup>14</sup> Diverso è invece il caso in cui la “tradizione costituzionale comune” sia uno dei criteri utilizzati dalla Corte di giustizia per risolvere le eventuali antinomie tra diritto interno e diritto dell’Unione. Sul punto si veda O. POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto “ascendente”, ovvero l’incidenza delle “tradizioni costituzionali comuni” nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell’Unione*, in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D’ANDREA - G. MOSCHELLA - A. RUGGERI - A. SAITTA, Torino, 2015, pp. 93 ss.; ID., *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D’ANDREA - G. MOSCHELLA - A. RUGGERI - A. SAITTA, Torino, 2016, pp. 91 ss.

(quello dell'Unione). E tuttavia, l'interpretazione evolutiva della Carta nazionale e con essa la propensione della Consulta ad ampliarne i parametri in funzione dei vari interessi in gioco, non può spingersi al punto da dimenticare che l'autorità più competente ad interpretare la Carta di Nizza, ivi compreso il suo articolo 53, è la Corte di giustizia. E sarà alla giurisprudenza di questa che, semmai, la Corte costituzionale dovrà ispirarsi nell'operazione di adattamento evolutivo del dato costituzionale.

Di ciò pare essere divenuta consapevole la Consulta nella più recente sentenza n. 63.

Nella pronuncia n. 20, infatti, l'incedere argomentativo della Corte costituzionale era incentrato sul comportamento che dovesse tenere il giudice nazionale nei casi di ravvisato contrasto di una legge interna tanto con disposizioni della Costituzione, quanto con norme e principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali. Nella successiva sentenza n. 63, pare che la prospettiva si sposti, e divenga piuttosto quella di sottolineare e ribadire che il giudice delle leggi possa d'ufficio, o debba se a ciò richiesto dal remittente, valutare il rapporto di compatibilità o meno tra la norma nazionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. E nel far ciò, la Corte costituzionale tradisce la consapevolezza di doversi pronunciare non necessariamente alla luce dei suoi parametri, ma di quelli dell'Unione, così come elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Nel momento in cui la Consulta esplicitamente mette in conto, infatti, di proporre essa stessa questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Lussemburgo, implicitamente ammette che il suo giudizio non possa se non ispirarsi ai parametri europei, quali contenuti nella Carta, interpretati e vissuti nella giurisprudenza dell'Unione che, se del caso, va sollecitata a mezzo del rinvio pregiudiziale, cui la Corte costituzionale ha già da qualche anno iniziato a fare ricorso. Si tratta di una piccola apertura, certo, soprattutto se si pensa che sulla Corte costituzionale non grava alcun obbligo di proporre rinvio pregiudiziale ex articolo 267, ma già significativa: il problema, dunque, non è più solo quello di imporre al giudice nazionale di rivolgersi in prima battuta a questa o quella Corte – profilo questo che certamente continua ad essere in certo qual modo problematico – ma anche quello di circoscrivere i parametri in funzione dei quali la Corte adita per prima si debba pronunciare.

## **5. Brevissime conclusioni**

Di fronte a questo problematico scenario, nessuna delle possibili soluzioni appare invero soddisfacente. La prima potrebbe essere quella di ritenere che, al di là di quanto pacificamente previsto nel nostro sistema costituzionale nazionale, anche di fronte ad una pronuncia di accoglimento della questione di legittimità costituzionale il giudice interno abbia sempre la possibilità di rivolgersi alla Corte di giustizia, perchè essa valuti la compatibilità o meno tra la norma interna e quella della Carta (o, per meglio dire, verifichi se la seconda osti o meno all'applicazione della prima); ovvero si esprima con una pronuncia sulla portata contenutistica di un diritto protetto dalla Carta stessa. Questa opzione ricostruttiva sarebbe, peraltro,

perfettamente in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale i poteri del giudice comune di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia e di disapplicare norme interne contrastanti con norme dell'Unione, non possano in alcun modo venire meno neppure allorché l'ordinamento nazionale contenga disposizioni, di rango costituzionale, che obblighino le istanze giudiziarie interne al rispetto dei *dicta* delle proprie Corti costituzionali<sup>15</sup>. E tuttavia, pare improbabile che un giudice interno, che sollevi questione innanzi alla Corte costituzionale avente ad oggetto una legge del suo Stato, per sospetta illegittimità della stessa, mantenga poi uno specifico interesse ad adire la Corte di Lussemburgo con riguardo ai rapporti tra il diritto dell'Unione e quella stessa legge. Inoltre, nell'ipotesi in cui la Corte di giustizia si pronunci nel senso che la Carta di Nizza non osti all'applicazione della legge di cui trattasi, non sarebbe facile individuare gli effetti in concreto di tale statuizione all'interno del nostro ordinamento.

La seconda soluzione, forse preferibile in quanto non rischierebbe di incidere in termini eccessivamente forti sul nostro sistema costituzionale, sarebbe invece quella di ritenere che non vi sia alcun obbligo per il giudice nazionale di rivolgersi prima alla Consulta e, solo successivamente, e all'esito del giudizio così instauratosi, alla Corte di giustizia<sup>16</sup>. In altri termini, di fronte ad un ipotetico contrasto della legge interna tanto con la Costituzione, quanto con il diritto dell'Unione, il giudice nazionale potrebbe decidere, in assoluta libertà, quale delle due corti (interna o dell'Unione) adire per prima.

Certo, questa soluzione potrebbe produrre degli effetti di disorientamento sul sistema, atteso che attribuire al giudice interno una siffatta scelta potrebbe acuire, e non già sopire, i potenziali conflitti tra le Corti<sup>17</sup>. Ma potrebbe pure far contenti tutti! Da un lato il giudice comune che, dopo avere subito un significativo ridimensionamento della sua libertà di azione, con particolare riguardo ai meccanismi di disapplicazione introdotti dalla Corte di giustizia ed avallati nel tempo dalla Corte costituzionale, ritornerebbe ora sulla scena con un ruolo decisamente più "attivo". Spetterebbe a lui, in altri termini, scegliere la statuizione di quale delle due Corti abbia bisogno in prima battuta. Anche la Corte costituzionale e la Corte di giustizia, in funzione dell'opzione ricotruttiva prospettata, avrebbero da dolersi

---

<sup>15</sup> Un esempio è offerto da Corte giust. 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Križan*, EU:C:2013:8.

<sup>16</sup> La priorità attribuita al giudizio di legittimità costituzionale era invece abbastanza chiara nel *dictum* 269 per tutte le questioni relative a norme dell'Unione di "portata" costituzionale, ossia in grado di attrarre a sé disposizioni - anche sovranazionali - che esprimessero valori fondanti dell'ordinamento e posti a presidio dei diritti fondamentali della persona. La Corte costituzionale aveva avvocato a sé la cognizione delle presunte violazioni dei diritti fondamentali sulla base di un criterio non già strutturale, ossia basato sulla natura autoapplicativa o meno delle norme della Carta, ma assiologico-sostanziale. Per questi rilievi si veda A. RUGGERI, *Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti*, in *Consulta online*, 23 marzo 2018, p. 156.

<sup>17</sup> Questo è quanto messo in evidenza da ultimo da A. RUGGERI, *Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti*, *cit.*, p. 159, il quale, già in riferimento alla pronuncia 269, proponeva una soluzione diversa, ossia quella di superare, a mezzo del legislatore costituzionale e per casi debitamente circoscritti, il ricorso all'incidentalità (pp. 160 ss.).

“un po' meno”, in quanto agirebbero entrambe nel proprio ambito ordinamentale, utilizzando i propri parametri di valutazione, sebbene dovendo necessariamente rinunciare, nell'ottica della cooperazione reciproca, a parte dei loro poteri in relazione alla scelta effettuata dal giudice.

Tuttavia, nemmeno questa opzione è esente da critiche; critiche che, in verità, la rendono difficilmente praticabile.

Così, nell'ipotesi in cui il giudice nazionale si rivolga in prima istanza alla Corte di giustizia, perchè ad esempio ritenga prioritario ottenere da questa una valutazione relativa al rapporto tra la Carta e il diritto interno, ovvero ancora l'individuazione dell'esatto significato da attribuire alla norma della Carta, anche al fine di valutare la portata del dubbio di costituzionalità, potrà comunque rivolgersi alla Consulta in via successiva. Il giudice interno, però, manterrà un tale interesse solo nell'ipotesi in cui i giudici di Lussemburgo valutino la compatibilità con il diritto dell'Unione della norma nazionale, sulla quale ad esempio permangano comunque dubbi di legittimità costituzionale. Ma allorché la Corte di giustizia ordini la disapplicazione della norma interna, in quanto ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione, la prospettazione di un quesito di legittimità costituzionale, quand'anche finalizzato ad ottenere una pronuncia della Consulta che con effetto demolitorio *erga omnes* riguardi la legge interna, potrebbe difettare, con estrema probabilità, del requisito della rilevanza<sup>18</sup>. Di converso, nell'ipotesi in cui decida di rivolgersi preliminarmente alla Corte costituzionale, il giudice comune sarà ben consapevole e accetterà che questa utilizzi in via principale i suoi parametri costituzionali di riferimento e che, nell'ipotesi in cui espunga la norma interna dall'ordinamento alla luce di tali criteri, gli sarà preclusa la possibilità di rivolgersi successivamente alla Corte di giustizia. In tal modo, tuttavia, si finirebbe con l'attribuire al giudice delle leggi una competenza che invero non potrebbe avere, ossia quella di valutare la compatibilità o meno, alla luce dei propri parametri, della norma interna con il diritto dell'Unione, per di più in fattispecie di rilevanza comunitaria. E tale competenza sarebbe difficilmente accettabile, dalla prospettiva dell'Unione, anche se il sindacato di cui si parla venisse svolto dalla Corte costituzionale utilizzando, come pare emergere tra le righe della sentenza 63, i parametri europei.

La via che parrebbe preferibile percorrere, quindi, potrebbe essere quella di attribuire “al buon senso” delle varie istanze giudiziarie coinvolte il compito di risolvere le potenziali antinomie tra norme e ordinamenti.

---

<sup>18</sup> Non pare che questo principio possa essere messo in discussione nemmeno dalla evoluzione cui si assiste della giurisprudenza costituzionale. In ogni caso, infatti, anche qualora il dubbio sulla compatibilità tra la norma interna e il diritto dell'Unione sia stato risolto dalla Corte di giustizia, la questione di illegittimità costituzionale successivamente posta potrebbe essere irrilevante, come la stessa Consulta ha lasciato intendere in varie pronunce, tra cui la n. 284 del 2007 e la n. 75 del 2012. In dottrina si vedano M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di «doppia pregiudizialità» comunitaria e costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, IV, pp. 222 ss.; A. CERRI, *La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte*, in *Giur. cost.*, 4/2013, pp. 2897 ss.

Il giudice comune, dal canto suo, dovrebbe con lucidità e responsabilità decidere quale delle due Corti sia più utile chiamare in gioco con priorità. Potrebbe (ipotesi questa molto probabile) avere prioritariamente bisogno di comprendere la portata della norma dell'Unione, per poi eventualmente attivare l'incidente di costituzionalità. Potrebbe invece effettuare la sua scelta sulla base del criterio della questione “più liquida”, ossia prediligendo la questione che gli appaia *prima facie* più fondata alla luce di quanto rinvenibile nella giurisprudenza interna e in quella dell'Unione. Potrebbe utilizzare il criterio *Fransson*, riconoscendo priorità di intervento al giudice delle leggi nei casi e nelle materie in cui l'Unione lasci più ampi margini di discrezionalità agli Stati membri<sup>19</sup>.

In ogni caso, la soluzione fondata sulla scelta del giudice sembrerebbe trovare conforto proprio nel disposto letterale delle sentenze in commento, laddove la Corte costituzionale rileva che <<La “prima parola” che questa Corte, per volontà esplicita del giudice a quo, si accinge a pronunciare sulla disciplina legislativa censurata è pertanto più che giustificata>> (sentenza 20/2019). Sembra quasi che i giudici costituzionali vogliano sottolineare di essersi pronunciati per primi – potendolo ovviamente fare alla luce del rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco – solo perchè ciò risponda ad una scelta del giudice comune, che ben avrebbe potuto piuttosto scegliere di agire diversamente. La “prima parola”, d'altra parte, fa anche pensare alla possibilità di una “seconda”, e forse “ultima” parola, che non potrebbe se non attribuirsi alla Corte di giustizia. Nella sentenza n. 63 la valorizzazione della scelta del legislatore appare viepiù esplicita, atteso che la Corte costituzionale gli attribuisce il potere “di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, *anche dopo* il giudizio incidentale di legittimità costituzionale” (corsivo aggiunto). La lettera della statuizione sembra lasci intendere che i giudici del Lussemburgo, quindi, possano essere aditi sia prima che dopo la Consulta, in base a quanto il giudice interno, l'autorità più prossima all'oggetto dell'intervento, decida di fare.

Ma anche la Corte costituzionale dovrebbe fare la sua parte. Così, qualora adita per prima, dovrebbe tenere a mente almeno due elementi di fondamentale rilievo. Da un lato dovrebbe tener conto della senz'altro pacifica possibilità di riempire di contenuti “comunitariamente” orientati la Carta costituzionale, anche in funzione del valore giuridicamente vincolante che il Trattato di Lisbona ha attribuito alla Carta di Nizza, purchè a tal fine basandosi sull'interpretazione che del sistema dell'Unione di tutela dei diritti è offerto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Dall'altro, poi, dovrebbe avere l'umiltà di rivolgersi essa stessa in via pregiudiziale ai giudici di Lussemburgo, come dichiara nella sentenza

---

<sup>19</sup> Quest'ultima soluzione consentirebbe comunque alla Corte di giustizia, sebbene in casi estremi, di esercitare un controllo di adeguatezza sui meccanismi costituzionali nazionali di tutela alla luce del rispetto dei criteri di primazia, unità ed effettività del diritto dell'Unione. Su questa impostazione si veda R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la Ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, op. cit., pp. 33 ss.

n. 63 di poter fare, in tutti i casi in cui le ravvisate ipotetiche violazioni coinvolgano anche parametri sovranazionali, sui quali non dovrebbe potere avere, invero, né la prima, né tanto meno l'ultima parola.

Un'ultima notazione pare opportuna.

In seguito alle pronunce della Corte costituzionale di cui si è detto, tutti si interrogano, come anche questo scritto ha fatto, d'altra parte, su come gestire al meglio questa nuova giurisprudenza, nel tentativo di conciliarla con la tradizione giuridica consacrata dalla *Simmenthal* e giunta fino ai giorni nostri. Il problema su cui tutti si scervellano, in altri termini, è quello di individuare la Corte delle corti, ossia quella cui spettino la prima e l'ultima parola in materia di tutela dei diritti. Tuttavia, forse sarebbe decisamente più facile e più coerente con un'esperienza giuridica - non solo sovranazionale - ormai consolidata, lasciare nelle mani del giudice comune questo ruolo, almeno in prima battuta, così valorizzando il classico strumento della disapplicazione della norma interna incompatibile con quella direttamente applicabile (della Carta dei diritti fondamentali).

Quello della disapplicazione, infatti, allorquando si versi in fattispecie ricadenti nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, è certamente il meccanismo più idoneo a garantire, in termini certi e in tempi rapidi, il soddisfacimento degli interessi sottesi alle posizioni giuridico-soggettive attribuite ai singoli da norme promananti dall'ordinamento dell'Unione.