



**CORTE COSTITUZIONALE, RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE
E DIALOGO TRA LE CORTI: EVOLUZIONI E PROSPETTIVE***

di

Diana Basili

*(Dottoranda di ricerca presso la Scuola Dottorale di Scienze Politiche
-sez. Governo e Istituzioni-, Università degli Studi "Roma Tre")*

e

Giuseppe M. Di Niro

*(Dottorando di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche
Comparete, "Sapienza" Università di Roma)*

19 ottobre 2011

SOMMARIO 1. Il rinvio pregiudiziale alla luce del cammino comunitario della Corte costituzionale; 2. Il mancato utilizzo del rinvio pregiudiziale prima del 2008; 2.1. Le diverse tappe della giurisprudenza costituzionale in tema di rinvio pregiudiziale; 2.2. Le ragioni del mancato utilizzo del rinvio pregiudiziale; 3. La svolta operata dalla Corte costituzionale con le decisioni n. 102 e 103 del 2008: motivazioni, questioni aperte e possibili ulteriori sviluppi; 3.1. Il primo rinvio pregiudiziale: le argomentazioni della Corte costituzionale; 3.2. Le motivazioni (esplicite ed implicite) alla base della decisione di procedere al rinvio; 3.3. Le possibili ulteriori aperture dopo la svolta del 2008; 3.4. La prudente giurisprudenza costituzionale successiva al rinvio del 2008; 4. La Corte costituzionale tra rischi di auto-emarginazione e prospettive di dialogo.

1. Il rinvio pregiudiziale alla luce del cammino comunitario della Corte costituzionale.

Con l'espressione "cammino comunitario", Paolo Barile, in un noto lavoro a margine della sentenza n. 183/1973, poneva in evidenza l'idea secondo cui, nonostante la profonda evoluzione che già allora aveva caratterizzato la giurisprudenza costituzionale, il percorso da compiere prima di giungere ad una completa definizione dei rapporti tra i due ordinamenti sarebbe stato ancora lungo¹. In effetti, solo dopo una lunga evoluzione la Corte è giunta ad una certa e definitiva collocazione dell'ordinamento comunitario con riferimento a quello interno. Tuttavia, congiuntamente alle problematiche relative alla sistemazione di tali rapporti, nel corso del suo cammino la Corte costituzionale ha dovuto affrontare un'ulteriore questione: quella, cioè, relativa al proprio ruolo nei confronti delle questioni e delle problematiche di rilevanza comunitaria e, di conseguenza, al proprio rapporto con la Corte di Giustizia.

Com'è noto, la Corte costituzionale, pur muovendo da premesse teoriche divergenti rispetto a quelle fatte proprie dalla Corte di Giustizia per ciò che riguarda i rapporti tra ordinamenti, è progressivamente giunta a conclusioni convergenti con il giudice comunitario, realizzando quell'armonia tra diversi² che oggi caratterizza i rapporti tra le due Corti. Tale tendenziale convergenza, ferme restando le differenze teoriche dei rispettivi approcci, si è sviluppata mediante un dialogo che, pur iniziato presto, si è configurato come un dialogo a distanza³, per interposta persona⁴, in ragione della reiterata scelta di non utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale quale mezzo di interazione diretta con la Corte di Giustizia dell'Unione europea.

La decisione di non instaurare un dialogo diretto con il giudice comunitario - condivisa anche da altri giudici costituzionali in ambito europeo⁵ - ha da un lato contribuito a salvaguardare,

* I paragrafi 1, 2.2, 3 e 4 sono di Giuseppe M. Di Niro; il paragrafo 2.1 è di Diana Basili.

¹ BARILE P., *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973, pp. 2401 ss.

² Si rinvia a ONIDA V., «Armonia tra diversi» e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2002, pp. 549-557.

³ Sul punto si veda, tra gli altri, CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2009, p. 62 ss., in cui si mette in evidenza come il dialogo a distanza, pur essendo stato caratterizzato da fasi di forte conflittualità tra le due Corti, è comunque risultato nel complesso un dialogo molto proficuo, in grado di portare entrambi i giudici ad allinearsi su posizioni del tutto convergenti.

⁴ Si rinvia, su questo punto, a CARTABIA M., *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea*, in ZANON N. (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, pp. 101-104. L'Autrice evidenzia come diversi corollari processuali elaborati dalla Corte costituzionale, tra cui anche i c.d. casi di doppia pregiudizialità, hanno a lungo contribuito ad evitare ogni contatto diretto con la Corte di Giustizia, favorendo invece il rapporto diretto tra giudice comunitario e giudici comuni.

⁵ Com'è noto, anche altre Corti costituzionali europee hanno mostrato molta cautela nell'instaurare un dialogo diretto con il giudice comunitario. Sino ad oggi, infatti, hanno sollevato rinvii pregiudiziali solo la *Verfassungsgerichtshof* austriaca, la *Cour constitutionnelle* belga e la Corte costituzionale lituana. Una posizione di chiusura ha invece caratterizzato la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* francese, il quale ha infatti esplicitamente escluso la propria legittimazione ad adire in via diretta la Corte di Giustizia. Sono inoltre note le resistenze all'utilizzo del rinvio pregiudiziale nella giurisprudenza del *Tribunal constitucional* spagnolo, anche se di recente si rileva qualche piccola ma rilevante apertura (si veda, in particolare, la STC 199/2009 del 28 settembre, in cui due giudici costituzionali si sono

quantomeno sul piano formale, il ruolo della Corte costituzionale quale organo di chiusura dell'ordinamento interno, affermando implicitamente il principio secondo il quale la Corte "superiorem non recognoscens"⁶; questa impostazione ha però anche comportato l'impossibilità di costruire un dialogo diretto con la Corte di Giustizia, favorendo ed accentuando una progressiva auto-emarginazione della Corte costituzionale da tutte le questioni riguardanti l'applicazione e indirettamente l'interpretazione del diritto comunitario⁷.

Per questo ordine di ragioni acquisisce una particolare rilevanza la "svolta" operata con l'ordinanza n. 103 del 2008 con la quale la Corte costituzionale ha deciso di impiegare per la prima volta il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia⁸. Con questa decisione il Giudice costituzionale ha, per così dire, "rotto il ghiaccio"⁹, compiendo un importante primo passo nella direzione del dialogo diretto con la Corte di Giustizia ed aprendo alcuni spazi per potenziali nuovi utilizzi del rinvio pregiudiziale.

Ciò premesso, nel presente contributo si ricostruirà la giurisprudenza costituzionale in tema di rinvio pregiudiziale: saranno in primo luogo prese in considerazione le ragioni per le quali la Corte ha per lungo tempo negato a se stessa la legittimazione ad utilizzare questo strumento; si analizzeranno poi le motivazioni - di carattere esplicito ed implicito - che sono alla base delle decisioni n. 102 e 103 del 2008; si tenterà infine di individuare quali siano i possibili ulteriori

espressi, nel loro voto dissenziente, favorevoli a chiedere una pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia). Una certa cautela ha caratterizzato anche la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, il quale, pur riconoscendosi in astratto vincolato all'applicazione dell'attuale art. 267 TFUE, non ha mai utilizzato, almeno sino ad oggi, lo strumento del rinvio pregiudiziale. In modo simile, anche la Corte costituzionale polacca e il Tribunale costituzionale portoghese hanno ammesso esplicitamente la possibilità di sollevare una questione pregiudiziale, ma, così come il *Bundesverfassungsgericht* tedesco, non hanno ancora mai utilizzato tale strumento per istaurare un dialogo diretto con la Corte di Giustizia dell'Unione europea.

⁶ Si rinvia, ancora, a CARTABIA M., *op. ult. cit.*, pp. 107-110.

⁷ Sul processo di auto-emarginazione della Corte costituzionale dalle questioni comunitarie si rinvia, tra gli altri, a CARTABIA M. e CELOTTO A., *La Giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 4502 ss.; SALMONI F., *La Corte costituzionale, la Corte di Giustizia delle Comunità europee e la tutela dei diritti fondamentali*, in *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa: Atti del Seminario svoltosi a Copanello (CZ) il 31 maggio - 1 giugno 2002*, FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L. (a cura di), Torino, 2003, pp. 289- 346; SORRENTINO F., *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale problemi e prospettive*, relazione al Convegno *Giurisprudenza costituzionale ed evoluzione dell'ordinamento italiano (Palazzo della Consulta - maggio 2006)*, consultabile sul sito internet della Corte costituzionale.

⁸ L'istituto del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea è attualmente disciplinato dall'art. 267 TFUE. In precedenza, il rinvio pregiudiziale era già previsto dall'art. 177 del Trattato CEE del 1957 e, dopo il Trattato di Maastricht, dall'art. 234 del Trattato CE. Ai sensi dell'art. 267 TFUE «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile».

⁹ Come notato da CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, *op. cit.*, p. 94.

sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di rinvio pregiudiziale dopo la “svolta” del 2008.

Nella parte conclusiva si rifletterà infine sulla evoluzione del ruolo del Giudice costituzionale italiano alla luce del processo di integrazione giuridica europea. Il mancato utilizzo del rinvio sembrerebbe infatti aver comportato un’auto-emarginazione della Corte costituzionale sia nei confronti della Corte di Giustizia, chiamata ad interpretare il diritto comunitario, sia nei confronti dei giudici ordinari nazionali, competenti invece ad applicare in ambito interno le norme di derivazione europea. Alla luce di ciò, come si vedrà, la questione dell’utilizzo del rinvio pregiudiziale investe questioni ben più ampie, relative cioè alla collocazione - attuale e futura - della Corte costituzionale nell’ambito di quell’assetto multilivello di giustizia costituzionale che sembra oggi delinearci su scala europea.

2. Il mancato utilizzo del rinvio pregiudiziale prima del 2008.

2.1 Le diverse tappe della giurisprudenza costituzionale in tema di rinvio pregiudiziale.

Ripercorrendo le tappe della giurisprudenza costituzionale precedente all’ord. n. 103 del 2008, risulta evidente che la Corte costituzionale ha avuto modo di intervenire più volte sul tema della propria legittimazione ad utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e quando lo ha fatto, come si vedrà, la sua giurisprudenza non sempre è stata del tutto lineare e priva di contraddizioni¹⁰.

Già all’inizio del suo cammino comunitario, la Corte ha avuto l’occasione di prendere una posizione a riguardo. Infatti, sin dalla prima importantissima pronuncia in tema di rapporto tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, nella sentenza n. 14/1964 (c.d. sent. Costa c. Enel) - nella quale la legge n. 1643/1962 sulla nazionalizzazione dell’energia elettrica veniva sottoposta a giudizio della Corte per violazione dell’art. 11 Cost. in ragione di un presunto contrasto con alcune disposizioni del Trattato CEE - la difesa delle parti private aveva sostenuto l’esigenza di sospendere il giudizio costituzionale e di rimettere, tramite rinvio pregiudiziale, alla Corte di Giustizia la questione relativa alla corretta interpretazione della normativa comunitaria. In quella fase del suo cammino comunitario, la Corte costituzionale, rifiutando la tesi per la quale una norma interna

¹⁰ Parla di orientamenti “assai oscillanti”, tra gli altri, CATARBA M., *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea*, op. cit., p. 100. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia di rinvio pregiudiziale si rinvia, inoltre, GROPPI T., *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell’art. 177 del Trattato CE*, in CIARLO P., PITRUZZELLA G., TARCHI R. (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1997, pp. 171-188.

contrastante con il Trattato potesse essere dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 11 Cost., concluse che restava «assorbita la questione circa la rimessione degli atti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee e circa la competenza a disporre tale rinvio». In tal modo, il Giudice costituzionale riuscì agevolmente ad evitare di prendere una posizione chiara sulla questione della propria legittimazione ad utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia¹¹.

Dopo diversi anni, nell'ord. n. 206 del 1976, la Corte costituzionale, nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via incidentale, preferì demandare al giudice *a quo* il compito di risolvere ogni dubbio interpretativo relativo al diritto comunitario, invitandolo implicitamente ad utilizzare, se necessario, lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Anche in questo caso, il giudice costituzionale non affrontò esplicitamente la questione relativa alla propria legittimazione a sollevare il rinvio. Tuttavia, come notato dalla dottrina, nella decisione era implicito che non spettasse al giudice costituzionale adire la Corte di Giustizia, spettando invece tale compito al giudice rimettente¹².

Rappresentò una svolta - seppur priva di conseguenze pratiche - la sent. n. 168/1991, nella quale la Corte costituzionale, pur non procedendo al rinvio pregiudiziale a causa dell'assenza di dubbi interpretativi o di validità della norma comunitaria, per la prima volta affermò in modo chiaro ed esplicito - seppur solo in un *obiter dictum* - la propria «facoltà di sollevare anch'essa questione pregiudiziale di interpretazione ai sensi dell'art. 177» del Trattato CEE. Questa pronuncia provocò alcune riflessioni critiche da parte della dottrina¹³, non tanto sulla possibilità della Corte di utilizzare il rinvio, ma sulla circostanza che si trattasse di una “facoltà”, mentre si sarebbe invece dovuto trattare di un obbligo essendo la Corte un giudice di ultima istanza, ossia, ai sensi dell'allora art. 177 Trattato CE, un'autorità giurisdizionale “avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno”.

Una ulteriore svolta, questa volta di senso contrario, si ebbe con l'ord. n. 536/1995. In questa pronuncia, la Corte costituzionale invertì completamente la rotta rispetto alla precedente sentenza del 1991, negando a se stessa la legittimazione ad adire la Corte di Giustizia per mezzo del rinvio pregiudiziale. Nella pronuncia in questione, infatti, si affermò in modo esplicito che il giudice comunitario non poteva essere adito, come pur ipotizzato nella sent. n. 168/1991, dalla Corte costituzionale, «la quale "esercita essenzialmente una funzione di controllo costituzionale, di

¹¹ Ricorda tale sentenza come una occasione mancata da parte della Corte costituzionale per affrontare la questione della propria legittimazione ad utilizzare il rinvio pregiudiziale GROPPI T., *op. ult. cit.*, p. 172.

¹² Cfr. TIZZANO A., Sull'«incostituzionalità» delle leggi italiane incompatibili con i regolamenti comunitari, in *Foro it.*, 1976, p. 2299 ss.

¹³ Si veda, tra gli altri, SORRENTINO F., *Rivisitando l'art 177 del Trattato di Roma*, in AA. VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Milano, 1994, pp. 637-649

suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni" (sentenza n. 13 del 1960)» e che, pertanto, «nella Corte costituzionale non è ravvisabile quella "giurisdizione nazionale" alla quale fa riferimento l'art. 177 del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, poiché la Corte non può "essere inclusa fra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali" (sent. n. 13 del 1960, cit.)». In ragione di ciò, sarebbe dovuto essere il «giudice rimettente, il quale alleghi, come nella specie, la norma comunitaria a presupposto della censura di costituzionalità, a doversi far carico - in mancanza di precedenti puntuali pronunce della Corte di giustizia - di adire quest'ultima per provocare quell'interpretazione certa ed affidabile che assicuri l'effettiva (e non già ipotetica e comunque precaria) rilevanza e non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale circa una disposizione interna che nel raffronto con un parametro di costituzionalità risenta, direttamente o indirettamente, della portata della disposizione comunitaria».

È inoltre da notare che nel corso degli anni, coerentemente con tale giurisprudenza tesa ad escludere - con l'esclusione dell'*obiter dictum* senza conseguenze del 1991 - la propria legittimazione a sollevare rinvio pregiudiziale, la Corte costituzionale ha elaborato alcuni corollari processuali¹⁴ coerenti con la soluzione per la quale deve essere il giudice *a quo* ad adire, se necessario, la Corte di Giustizia, in modo da evitare la possibilità che una tale esigenza si possa porre nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale promosso, in via incidentale, dinanzi alla Corte stessa.

A tal riguardo, risulta essere di estrema rilevanza la giurisprudenza costituzionale in tema di questioni "doppiamente pregiudiziali", nelle quali il giudice *a quo* si trova cioè a dover utilizzare una normativa interna che presenta contemporaneamente dubbi di legittimità costituzionale e che sembra non compatibile con una norma comunitaria nei cui confronti nutra dubbi interpretativi o di validità¹⁵. In questi casi, la Corte costituzionale ha stabilito una vera e propria priorità logica e temporale tra pregiudiziale comunitaria, da sottoporre alla Corte di Giustizia, e questione di legittimità costituzionale, da sollevare solo una volta sciolti i dubbi interpretativi o di validità della norma comunitaria.

¹⁴ I diversi corollari processuali elaborati dalla giurisprudenza costituzionale sono ricostruiti in CARTABIA M., *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea*, op. cit., pp. 101-104.

¹⁵ Sul tema delle questioni doppiamente pregiudiziali, oltre al riferimento della nota precedente, si rinvia, anche a: CARTABIA M., WEILER J.H.H., *L'Italia in Europa: profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, pp. 194-197; GHERA F., *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di Giustizia*, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 1193-1223; PESOLE L., *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, in *Federalismi.it*, n. 15/2008, pp. 4-5. Riflessioni critiche sul tema sono formulate in SORRENTINO F., *È veramente inammissibile il doppio rinvio?*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 774 ss.

Coerentemente con tale giurisprudenza, nei casi in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata prima di procedere al rinvio pregiudiziale, la Corte costituzionale ha costantemente restituito gli atti al giudice *a quo* affinché questi procedesse al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia¹⁶.

Soluzione simile è stata utilizzata inoltre quando il giudice rimettente ha percorso contemporaneamente entrambe le vie, sollevando sia la questione di legittimità costituzionale che quella di pregiudizialità comunitaria. Anche in questi casi la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità ed ha restituito gli atti al giudice¹⁷.

Affinando progressivamente tale orientamento, la Corte costituzionale ha inoltre dichiarato inammissibili anche quelle questioni di legittimità costituzionale che coinvolgevano una norma comunitaria per la quale fosse già pendente dinanzi alla Corte di Giustizia una questione di interpretazione o di validità, indipendentemente da quale fosse il giudice del rinvio¹⁸.

Infine, espressione dello stesso orientamento sono quelle decisioni con le quali le Corti ha proceduto alla restituzione degli atti al giudice rimettente per *jus superveniens* conseguente ad una pronuncia della Corte di Giustizia¹⁹ oppure ha proceduto al rinvio a nuovo ruolo in attesa che il giudice comunitario si pronunciasse su questioni pregiudiziali vertenti sulla stessa normativa oggetto della questione di legittimità²⁰

Come notato dalla dottrina²¹, così facendo, la Corte costituzionale ha di fatto preferito rimanere estranea alle questioni di compatibilità tra le norme comunitarie e norme interne, favorendo ed incoraggiando, invece, il dialogo diretto tra i giudici comuni e la Corte di Giustizia. Il prezzo da pagare, tuttavia, è stato quello dell'auto-esclusione della Corte stessa, la quale, come si dirà meglio in seguito, non solo si è posta nella condizione di poter - eventualmente - intervenire solo dopo il giudice comunitario, ma in molti casi ha finito per demandare interamente la soluzione della questione al dialogo tra giudici comuni-giudice comunitario, con il rischio concreto di non esser più interpellata²².

¹⁶ Cfr.: ord. n. 536 del 1995, ord. n. 319 del 1996, ord. 108 e 109 del 1998.

¹⁷ Si veda, ad esempio, l'ord. n. 85 del 2002. Riflessioni critiche su tale decisione sono state formulate da SORRENTINO F., *È veramente inammissibile il doppio rinvio?*, *op. cit.*, p. 774 ss.

¹⁸ Cfr. ord. n. 391/1992.

¹⁹ Cfr. ord. n. 62/2003.

²⁰ Cfr. ord. n. 165 2004.

²¹ CARTABIA M., *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea*, *op. cit.*, pp. 103-104.

²² Come messo in evidenza in CARTABIA M., CELOTTO A., *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur cost.*, 2002, p. 4504, con questa giurisprudenza la Corte costituzionale, cercando di riservarsi la possibilità di intervenire dopo la Corte di Giustizia, finisce invece per non avere più la possibilità di esprimersi.

2.2 Le ragioni del mancato utilizzo del rinvio pregiudiziale.

La giurisprudenza costituzionale appena ripercorsa, tesa a negare la legittimazione della Corte costituzionale ad adire il giudice comunitario in via pregiudiziale, merita qualche approfondimento critico. Risulta infatti necessario comprendere quali siano le ragioni esplicite e, in particolare, quali siano le motivazioni implicite e di ordine sostanziale che sono alla base di tali pronunce.

Quanto alle motivazioni di ordine formale, come visto, nell'ord. n. 536/1995 la decisione di non procedere al rinvio viene argomentata in ragione dell'impossibilità di ricondurre la Corte costituzionale a quella "giurisdizione nazionale" alla quale fanno riferimento le norme comunitarie (oggi art. 267 TFUE). Tale argomentazione, pur formalmente lineare, si è prestata comunque a diversi rilievi critici.

Infatti, come rilevato sin da subito dalla dottrina²³, sul piano comunitario, per stabilire se la Corte costituzionale sia o meno riconducibile alla categoria delle giurisdizioni nazionali legittimate a procedere al rinvio, sarebbe stato necessario rifarsi non tanto ai criteri indicati dal giudice costituzionale, ma a quelli elaborati dalla Corte di Giustizia, che com'è noto detiene la competenza esclusiva ad interpretare il diritto comunitario (e quindi anche l'art. 177 Trattato CEE, oggi art. 267 TFUE). Invece, in particolare nell'ord. n. 536 del 1995, la Corte costituzionale sembrerebbe essersi disinteressata della giurisprudenza comunitaria, fondando le proprie argomentazioni su criteri propri dell'ordinamento interno.

Tuttavia, anche facendo riferimento a criteri propri dell'ordinamento interno e in considerazione quindi della peculiarità delle funzioni svolte dal giudice costituzionale rispetto ai comuni organi giurisdizionali, l'argomentazione utilizzata non sembrerebbe comunque di per sé sufficiente ad escludere la Corte dai soggetti che partecipano all'attività giurisdizionale. Quantomeno, tale affermazione risulta in netto contrasto con il ruolo del giudice costituzionale quale giudice *a quo* nei giudici di legittimità costituzionale²⁴, dato che per poter rimettere una questione alla Corte costituzionale - ossia dinanzi a se stessa - occorre che la questione sia sollevata, per l'appunto, da un organo giurisdizionale nel corso di un giudizio. Pertanto, dall'ord. n. 536 del 1995 emerge, come ampiamente rimarcato dalla dottrina²⁵, una palese contraddizione tra la qualifica della Corte costituzionale quale giudice *a quo* nel caso del giudizio di legittimità

²³ Sul punto si veda, tra i primi commentatori della ordinanza n. 536/1995, BARONE A., *La Corte costituzionale ritorna sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Il Foro it.*, p. 2050 ss.,

²⁴ Sul punto si rinvia a CARAVITA B., *Corte giudice a quo e introduzione del giudizio sulle leggi*, Padova, 1985.

²⁵ Si rinvia, su questo punto, a CARTABIA M., *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea*, cit., p. 105; GROPPI T., *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, cit., p. 184 ss.

costituzionale e il rifiuto della qualifica di giudice del rinvio ai sensi dei trattati comunitari. Alla luce di ciò, acquista una particolare valenza quella tesi per cui questa chiusura, più che essere dettata da ragioni di tipo tecnico, sembrerebbe espressione di una tendenza dettata dalla preoccupazione della Corte costituzionale di ritagliarsi un ambito di autonomia ermeneutica al riparo dalle interferenze della giurisprudenza comunitaria²⁶.

Tale riflessione porta, a questo punto, ad affrontare le motivazioni implicite e di ordine propriamente sostanziale alla base della chiusura del Giudice costituzionale con riferimento all'utilizzo del rinvio pregiudiziale. Due sono, in particolare, le chiavi di lettura utilizzabili: una prima, di carattere più generale, si ricollega al timore probabilmente avvertito dalla Corte di veder ridotta la propria indipendenza; una seconda interpretazione, invece, deve essere argomentata tenendo in considerazione le diverse fasi del cammino comunitario della giurisprudenza costituzionale.

Della prima motivazione di implicito si è già detto: negando la propria legittimazione quale giudice del rinvio pregiudiziale, la Corte costituzionale ha inteso evitare di assoggettarsi alla Corte di Giustizia, probabilmente temendo che un dialogo diretto con essa avrebbe potuto formalizzare un rapporto di sotto-ordinazione nei confronti del giudice comunitario. Detto altrimenti, la rinuncia al dialogo diretto sarebbe ricollegabile al tentativo della Corte costituzionale di evitare una possibile erosione della propria credibilità e autorevolezza quale organo di chiusura dell'ordinamento interno²⁷.

Con riferimento alla seconda chiave interpretativa, si rende ora necessario contestualizzare le decisioni della giurisprudenza costituzionale in tema di rinvio alla luce delle diverse fasi che hanno caratterizzato il cammino comunitario della Corte.

Infatti, come ricostruito dalla dottrina più attenta²⁸, le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale possono, almeno in parte, essere comprese utilizzando la seguente chiave di lettura: la Corte costituzionale ha ammesso - almeno teoricamente - di potersi sottoporre al vincolo del rinvio pregiudiziale nel momento in cui tale vincolo sembrava aver perso, nei suoi confronti, ogni carica dirompente (sent. n. 168/1991), mentre ha poi negato la propria legittimazione ad adire il

²⁶ Sul punto si veda, tra gli altri, AGOSTA A., *Il rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato CE, tra (ingiustificato?) horror obsequii della Corte costituzionale e irresistibile vocazione espansiva del giudice comunitario*, in FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L. (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa: Atti del Seminario svoltosi a Copanello (CZ) il 31 maggio - 1 giugno 2002*, Torino, 2003, pp. 349-373.

²⁷ Sul punto si rinvia nuovamente a CARTABIA M., *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea*, cit., pp. 107-110. Si vedano, inoltre, CELOTTO A., *Crolla un altro baluardo (nota a CORTE COSTITUZIONALE - Ordinanza 15 aprile 2008, n. 103)*, consultabile su www.giustamm.it; SORRENTINO F., *Rivisitando l'art 177 del Trattato di Roma*, op. cit., p. 637 ss.

²⁸ Su questo specifico punto si veda GROPPI T., *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, op. cit., p. 175. Si veda anche SORRENTINO F., *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1996, p. 41.

giudice comunitario nella successiva fase in cui, al contrario, le occasioni per utilizzare il rinvio sarebbero potute aumentare e divenire molto più frequenti.

Se si esclude, infatti, la sent. n. 14 del 1964, da collocare in una fase in cui l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale sui temi comunitari era ancora in piena evoluzione, la decisione adottata con l'ord. n. 206 del 1976 di non effettuare il rinvio pregiudiziale - demandandone l'utilizzo al giudice *a quo* - è in qualche modo emblematica. In quella fase, infatti, la Corte costituzionale aveva una competenza esclusiva in merito alla risoluzione dei contrasti tra diritto interno e norme comunitarie, da risolvere con la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme interne contrastanti. In tali giudizi le norme comunitarie si ponevano quali norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale, per cui l'esigenza di una loro corretta interpretazione avrebbe richiesto un sistematico utilizzo del rinvio pregiudiziale. Così, la scelta della Corte costituzionale di negare a se stessa la legittimazione ad adire il giudice comunitario, demandando invece tale compito al giudice *a quo*, le permetteva di aggirare il vincolo derivante dai trattati e di sottrarsi alla - altrimenti concreta - possibilità di dover sistematicamente ricorrere al rinvio pregiudiziale.

Coerentemente con la chiave di lettura proposta, non è casuale che l'apertura all'utilizzo del rinvio pregiudiziale effettuata con la sent. n. 168 del 1991 sia maturata in una fase successiva del cammino comunitario della Corte costituzionale. Infatti, dopo storica sent. n. 170 del 1984, al giudice costituzionale non competeva più la risoluzione dei contrasti tra diritto interno e diritto comunitario, dato che il compito di disapplicare le norme interne incompatibili con quelle comunitarie era stato oramai demandato ai giudici ordinari. Anche se la Corte costituzionale continuava a svolgere alcune competenze rilevanti per quanto riguardava i rapporti tra i due ordinamenti, la possibilità che una questione di compatibilità comunitaria giungesse dinanzi alla Consulta era divenuta difficilmente configurabile, essendosi quindi ridotto notevolmente il rischio che un dubbio interpretativo o di validità di una norma comunitaria - condizione necessaria per il rinvio - potesse emergere nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale.

Allo stesso modo può essere interpretata la successiva chiusura effettuata con l'ord. n. 536 del 1995. Infatti, non si può sottovalutare l'importanza delle - di poco precedenti - sentt. n. 384/1994²⁹ e n. 94/1995³⁰. Con tali pronunce, infatti, la Corte costituzionale ha ampliato le proprie competenze con riferimento alle questioni comunitarie, riconoscendosi competente nei procedimenti promossi in via d'azione a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una normativa

²⁹ Si rinvia, tra gli altri, a SORRENTINO F., *Una svolta apparente nel «cammino comunitario» della Corte: l'impugnativa statale delle leggi regionali per contrasto con il diritto comunitario*, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 3456 ss.

³⁰ Si veda BARONE A., *La Corte costituzionale ritorna sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, *op. cit.*, p. 2050 ss.

interna qualora incompatibile con il diritto comunitario. In seguito a queste sentenze, come è evidente, pur non risultando stravolto il precedente sistema - per cui era e restava, nei procedimenti in via incidentale, il giudice ordinario a dover risolvere il contrasto - si profilava comunque un possibile incremento delle occasioni in cui un dubbio interpretativo o di validità della normativa comunitaria sarebbe potuto emergere nel corso di giudizi sollevati in via d'azione, richiedendo da parte della Corte un giudizio di legittimità costituzionale avente la norma comunitaria ad integrazione del parametro di costituzionalità e rendendo quindi potenzialmente necessario un sistematico ricorso all'ausilio interpretativo del giudice comunitario in questo tipo di giudizio. In tale scenario, quindi, la chiusura netta all'utilizzo del rinvio operata con l'ord. n. 536 del 1995 va interpretata alla luce del rischio, probabilmente avvertito dalla Corte in quell'occasione, di trovarsi costretta, quantomeno nei giudizi in via d'azione, a dover utilizzare in modo sistematico il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

In tal modo però, si veniva a consolidare il c.d. sistema a "doppio binario"³¹ nella risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno: in tutti quei casi in cui vi era un giudice diverso da quello costituzionale - come avviene nei giudizi in via incidentale - la questione di compatibilità comunitaria doveva essere risolta da questi mediante l'applicazione della norma europea e la non applicazione di quella interna; nei soli giudizi promossi in via principale spettava invece alla Corte costituzionale risolvere il contrasto dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma interna incompatibile.

Tale sistema del doppio binario, oltre alle evidenti incongruenze teoriche³², presentava anche delle evidenti asimmetrie con riguardo all'utilizzo del rinvio pregiudiziale: per il giudice comune remittente il rinvio risultava ammesso - oltre che, come visto, incoraggiato dal giudice costituzionale -, configurandosi come una facoltà o, qualora si trattasse di giudice di ultima istanza, come un obbligo; per la Corte costituzionale - pur competente nei procedimenti in via d'azione a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma interna per incompatibilità con quella comunitaria - l'utilizzo del rinvio risultava, invece, precluso per difetto di legittimazione.

³¹ Si rinvia, tra i primi ad utilizzare questa definizione, a GROPPI T., *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, op. cit., p. 179.

³² Le incongruenze teoriche insite nel sistema a "doppio binario" sono state sin dall'inizio ampiamente evidenziate dalla dottrina. Come è noto, l'incongruenza risiede nel fatto che il contrasto tra norme interne e norma comunitaria viene risolto differentemente a seconda delle modalità con cui la questione viene posta: la norma interna viene disapplicata/non applicata se il contrasto è rilevato da un giudice ordinario, mentre viene dichiarata incostituzionale se il contrasto emerge nel corso di un giudizio sollevato in via d'azione dinanzi alla Corte costituzionale. In tal modo, la stessa norma interna risulta non applicabile, ma valida, nel primo caso, mentre risulta incostituzionale, quindi non valida in quanto affetta da un vizio di costituzionalità e quindi espunta dall'ordinamento, nel secondo caso. Come notato, se tale sistema risulta perfettamente comprensibile da un punto di vista pratico, si presenta assai meno giustificabile da un punto di vista teorico. Sul punto si veda, tra i contributi più recenti, CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, op. cit., p. 88.

L'asimmetria insita in questo sistema, oltre a destare alcune perplessità in dottrina³³, avrebbe inoltre rischiato di porre diversi problemi anche di ordine pratico qualora la Corte costituzionale, nel corso di un giudizio in via d'azione, avesse deciso di non utilizzare il rinvio pregiudiziale pur in presenza di un dubbio interpretativo o di validità della normativa di derivazione europea, con ciò rischiando di applicare il diritto comunitario in senso difforme rispetto agli orientamenti della Corte di Giustizia.

Come si vedrà, tale aspetto problematico del sistema del doppio binario troverà soluzione solo con le due decisioni del 2008, con le quali la Corte costituzionale, per l'appunto nel corso di un giudizio promosso in via principale, deciderà di impiegare per la prima volta il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

3. La svolta operata dalla Corte costituzionale con le decisioni n. 102 e 103 del 2008: motivazioni, questioni aperte e possibili ulteriori sviluppi.

3.1 Il primo rinvio pregiudiziale: le argomentazioni della Corte costituzionale.

La sentenza n. 102 del 2008 e la successiva ordinanza n. 103 del 2008, con la quale la Corte costituzionale impiega per la prima volta il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, rappresentano una svolta storica nella giurisprudenza costituzionale³⁴.

La decisione di utilizzare il rinvio pregiudiziale, maturata nell'ambito di un giudizio promosso in via principale avente ad oggetto una legge della Regione Sardegna, si presentava come necessaria al fine di poter ottenere chiarimenti sull'interpretazione di alcune norme comunitarie relative alla libertà di prestazione dei servizi e agli aiuti di stato, in modo da verificare la

³³ Si rinvia nuovamente, tra gli altri, a GROPPI T., *op. ult. cit.*, p. 178.

³⁴ Le due decisioni sono state ampiamente commentate dalla dottrina. A questo proposito, si rinvia, tra gli altri, a: BARTOLE S., *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *Le Regioni*, pp. 898-903; CARTABIA M., *La Corte costituzionale e la Corte di Giustizia: atto primo*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 1312-1318; CELOTTO A., *Crolla un altro baluardo (nota a CORTE COSTITUZIONALE - Ordinanza 15 aprile 2008, n. 103)*, *op. cit.*; DI SERI C., *Un'ulteriore tappa nel "cammino comunitario": la Corte costituzionale rinvia una questione di "comunitarietà" alla Corte di Giustizia (nota a Corte costituzionale - Ordinanza 15 aprile 2008, n. 103)*, consultabile su *Giustamm.it*; CICCARIELLO A., *La costruzione del contesto comune attraverso il rinvio pregiudiziale. Comprendere di non comprendere: la sconfitta della precomprensione? Brevi note sulla pregiudiziale comunitaria alla luce delle ordinanze della Corte costituzionale n. 103/2008 e 100/2009*, in *Amministrazione in cammino*, 1 settembre 2009; GENUSSA M., *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: la Corte costituzionale come "giudice europeo"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3 del 2008, p. 612 ss.; GUARNIER T., *La Corte costituzionale: «organo giurisdizionale» dinanzi al suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea. Contraddizione, apertura o "dissociazione"?*, in *Giur. it.*, gennaio 2009, pp. 40-47; PESOLE L., *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, *op. cit.*; SORRENTINO F., *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 1288-1291; SPIGNO I., *La Corte costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2008.

compatibilità della legge regionale con i principi comunitari e, quindi, con l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Al di là delle altre questioni affrontate nella sentenza n. 102 del 2008, ciò che maggiormente interessa in questa sede sono le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale per giustificare la svolta operata con l'ordinanza n. 103/2008, soprattutto in considerazione della precedente giurisprudenza che, come visto, aveva invece negato la legittimazione della Corte costituzionale ad adire in via pregiudiziale il giudice comunitario.

La Corte motiva la decisione in ragione della peculiarità del giudizio in via principale, in modo da non contraddire apertamente la propria precedente giurisprudenza. Nelle argomentazioni delle due decisioni sembrerebbe infatti emergere il tentativo del giudice costituzionale di completare il precedente sistema del "doppio binario", limitando ai soli giudizi in via d'azione la possibilità di impiegare il rinvio, senza modificare, quindi, il precedente orientamento teso a negare la possibilità di adire il giudice comunitario nei giudizi promossi in via incidentale³⁵.

Infatti, diversamente dai procedimenti in via incidentale, in cui resta il giudice *a quo* - eventualmente impiegando il rinvio pregiudiziale - a dover risolvere le questioni di compatibilità comunitaria delle norme interne prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, nei procedimenti promossi in via d'azione non vi è invece la possibilità di contare sull'intermediazione di un altro giudice. Per cui, se in un procedimento promosso in via principale si presenta un dubbio relativo alla corretta interpretazione o alla validità di una norma comunitaria, il Giudice costituzionale non ha altra alternativa se non quella di rivolgersi direttamente alla Corte di Giustizia mediante lo strumento del rinvio pregiudiziale.

Come si legge nella sent. n. 102 del 2008, infatti, nei giudizi in via principale la «Corte, pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale, ha natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza». In ragione di ciò, in tali giudizi, essa «è legittimata a proporre rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE³⁶».

La dottrina più attenta non ha mancato di porre in evidenza alcune contraddizioni insite in tale distinzione, soprattutto in ragione del fatto che la legittimazione al rinvio non si baserebbe sullo svolgimento di funzioni differenti, trattandosi in entrambi i casi di un giudizio di legittimità

³⁵ Si rinvia, tra gli altri, a PESOLE L., *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, op. cit., p. 13. In particolare, l'Autrice evidenzia l'atteggiamento prudente della Corte costituzionale che con le due decisioni del 2008 apre al rinvio pregiudiziale senza demolire il sistema precedente.

³⁶ Attuale art. 267 TFUE

costituzionale, bensì in ragione delle diverse modalità - in via principale piuttosto che in via incidentale - attraverso le quali la Corte viene chiamata a svolgere la medesima funzione³⁷.

Com'è evidente, le due decisioni ribaltano la precedente giurisprudenza costituzionale - con particolare riferimento all'ord. n. 536 del 1995 - che al contrario negava la riconducibilità del giudice costituzionale alla categoria degli organi di natura giurisdizionale individuati dalla normativa comunitaria. Inoltre, la Corte, oltre a riconoscere per la prima volta la propria natura di giudice, si auto-qualifica quale "giudice di ultima istanza", in tal modo riconoscendosi non solo legittimata ad adire la Corte di Giustizia, ma implicitamente riconoscendo in capo a se stessa - ai sensi dell'art. 234 Trattato CE (oggi art. 267 TFUE) - l'obbligo³⁸ di procedere al rinvio per sciogliere il dubbio interpretativo o di validità della norma comunitaria.

Appare quindi evidente come la Corte costituzionale operi una svolta rispetto propria precedente giurisprudenza, qualificandosi per la prima volta quale organo giurisdizionale ai sensi dell'ordinamento comunitario. Per questa ragione in dottrina si è parlato apertamente, seppur con diverse sfumature, di vero e proprio *overruling*³⁹.

Da evidenziare come questa svolta della giurisprudenza costituzionale non sia puntualmente ed esplicitamente motivata dal punto di vista teorico, dato che non sono specificate le ragioni che permetterebbero - diversamente da quanto affermato nell'ord. n. 536/1995 - di individuare nella Corte costituzionale un organo di natura giurisdizionale. Al contrario, dalle argomentazioni utilizzate sembrerebbero emergere, più che altro, motivazioni di carattere pratico riconducibili a preoccupazioni di ordine comunitario⁴⁰. Il Giudice costituzionale, infatti, evidenzia come esso risulti essere, nei giudizi in via d'azione, l'unico giudice competente a pronunciarsi sulla questione, per cui non ammettere in questo tipo di giudizio la possibilità che la Corte costituzionale possa far ricorso allo strumento del rinvio pregiudiziale comporterebbe «un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario quale interpretato dalla Corte di Giustizia CE».

³⁷ Si veda, tra gli altri, CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, op. cit., p. 83-90. Si parla di vera e propria "dissociazione" in GUARNIER T., *La Corte costituzionale: «organo giurisdizionale» dinnanzi al suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea. Contraddizione, apertura o "dissociazione"?*, op. cit., p. 43.

³⁸ L'attuale art. 267 TFUE prevede, infatti, che «Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte».

³⁹ Parte della dottrina ha qualificato la svolta operata con le due decisioni del 2008 come un vero e proprio *overruling*: BARTOLE S., *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, op. cit.; CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, op. cit., p. 93. Una valutazione meno netta è invece formulata da PESOLE L., *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, op. cit., p. 10. Secondo l'Autrice non si tratterebbe, invece, di un vero cambio di rotta ma solo di un cambio di prospettiva da parte della Corte costituzionale.

⁴⁰ Come notato da BARTOLE S., op. ult. cit., pp. 898-903.

Alla luce delle argomentazioni della Corte, nulla cambierebbe nei giudizi in via incidentale, essendo la decisione del rinvio fondata esclusivamente sulla peculiarità del procedimento in via d'azione, in cui non vi sono altri giudici, e sulla conseguente necessità di garantire in ogni caso l'interesse all'uniforme interpretazione e applicazione del diritto comunitario. In tal modo, sembrerebbe venir confermato e perfezionato quel sistema del "doppio binario"⁴¹ di cui si è detto in precedenza, con tutte le incongruenze e le questioni ancora aperte che saranno analizzate nel prosieguo della presente trattazione.

3.2. Le motivazioni (esplicite ed implicite) alla base della decisione di procedere al rinvio.

Diverse sembrerebbero essere le motivazioni che hanno spinto la Corte costituzionale a procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

Una prima motivazione è quella utilizzata esplicitamente dalla Corte e che riguarda, come detto, la natura peculiare del giudizio promosso in via principale, in cui la Corte è giudice di unica istanza e, quindi, qualora non avesse proceduto al rinvio avrebbe potuto provocare «un'inaccettabile lesione al generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario quale interpretato dalla Corte di Giustizia».

In questa argomentazione sembrerebbe emergere una preoccupazione di ordine comunitario che si ricollega direttamente con la seconda motivazione, non espressamente richiamata dalla Corte costituzionale, ma che ha sicuramente influito sulla decisione di procedere al rinvio. Anche alla luce di una consolidata giurisprudenza comunitaria, potrebbe aver influito sulla decisione del giudice costituzionale la consapevolezza che, in caso di mancato utilizzo del rinvio, si sarebbe potuta configurare una responsabilità extracontrattuale a carico dello Stato italiano per danni causati ai singoli dalla violazione, di carattere manifesto, del diritto comunitario da parte degli organi giurisdizionali di ultima istanza, tra i quali va annoverata, per l'appunto, anche la Corte costituzionale. Infatti, tra i possibili casi di violazione manifesta del diritto comunitario la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha espressamente indicato anche la mancata osservanza dell'obbligo del rinvio pregiudiziale da parte degli organi giurisdizionali di ultima istanza. Di conseguenza, se la Corte costituzionale, quale giudice di unica istanza, non avesse utilizzato il rinvio pregiudiziale, questo comportamento omissivo avrebbe potuto configurare una fattispecie di responsabilità da far valere nei confronti dello Stato italiano sia attraverso un procedimento di

⁴¹ Si veda GROPPI T., *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, op. cit.*, p. 179. Più ampiamente sul tema CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 83 ss.

infrazione azionabile dalle istituzioni comunitarie, sia mediante un'azione per il risarcimento del danno promossa, dinanzi ai giudici nazionali, da soggetti privati eventualmente danneggiati⁴².

Al di là di queste motivazioni, esplicite e implicite, riconducibili a preoccupazioni di carattere comunitario, non si può tuttavia escludere che la decisione della Corte potrebbe essere motivata anche alla luce di valutazioni di carattere più generale e da contestualizzare in uno scenario di lungo periodo. In questo senso, potrebbe aver influito sulla decisione della Corte costituzionale l'intento di voler uscire dalla situazione di isolamento nella quale si era, di fatto, relegata, ponendo così le premesse per - ed avviando concretamente - un dialogo diretto con la Corte di Giustizia⁴³.

Infatti, come rilevato prontamente dalla dottrina, la decisione di procedere per la prima volta al rinvio, pur rappresentando una svolta storica nella giurisprudenza costituzionale, non è stata del tutto inaspettata ed è comunque arrivata dopo anni di attesa e di preparativi⁴⁴, anche in considerazione del fatto che, probabilmente, tale ulteriore passo era oramai divenuto inevitabile considerando l'attuale fase del processo di integrazione - giuridica - europea⁴⁵.

In questa prospettiva, si potrebbe interpretare la decisione della Corte costituzionale come espressione di una complessiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale su questo tema, anche in ragione della consapevolezza dell'ineluttabilità di tale passo. A sostegno di tale tesi, si deve sottolineare il fatto che nella sent. n. 102/2008 viene affermato che con la ratifica dei Trattati comunitari «l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno». È questa la prima volta che nella giurisprudenza costituzionale si fa esplicito riferimento ad un fenomeno di "integrazione" degli ordinamenti⁴⁶ e questa variazione terminologica sembrerebbe non casuale se considera la rilevanza della decisione nella quale viene utilizzata. Com'è noto, infatti, se da un lato la Corte di Giustizia, alla luce di una lettura monista del rapporto tra gli ordinamenti, ha sin dall'inizio utilizzato tale concetto, la Corte costituzionale, al

⁴² Per approfondimenti si rinvia a STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea: Parte istituzionale*, Torino 2011, p. 385 ss.

⁴³ Tale aspetto è evidenziato, tra gli altri, da PESOLE L., *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, op. cit., p. 11.

⁴⁴ Questo aspetto viene evidenziato da CARTABIA M., *La Corte costituzionale e la Corte di Giustizia: atto primo*, op. cit., p. 1312. L'autrice fa riferimento, in particolare, ai numerosi incontri di studio che la Corte costituzionale ha periodicamente dedicato al tema dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario. Da notare che il 20 aprile 2007, quindi pochi mesi prima della decisione di adire per la prima volta il giudice comunitario, si era tenuto presso Palazzo della Consulta un seminario in cui diversi costituzionalisti avevano auspicato che la Corte costituzionale aprisse un dialogo diretto con la Corte di Giustizia utilizzando lo strumento del rinvio pregiudiziale. Si segnala, a questo proposito, la relazione presentata in quell'occasione da SORRENTINO F., *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, op. cit.

⁴⁵ Si rinvia, sul punto, a CELOTTO A., TAJADURA J., BARCENA J. (a cura di), *Giustizia costituzionale e Unione europea. Una comparazione tra Austria, Francia, Germania, Italia, Spagna e Portogallo*, Napoli, 2011, p. 276. L'Autore sostiene che la decisione della Corte di procedere al rinvio con l'ord. n. 103/2008 rappresenta una soluzione ragionevole, «probabilmente inevitabile nel progressivo sviluppo dell'Unione europea».

⁴⁶ Tra i primi commentatori a sottolineare questa evoluzione terminologica della giurisprudenza costituzionale BARTOLE S., *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, op. cit., pp. 898-903.

contrario, quasi per prendere le distanze da quell'approccio, ha sempre enfatizzato nella sua giurisprudenza la "distinzione" - e quindi la separazione - dei due ordinamenti⁴⁷, non utilizzando mai, per lo meno prima del 2008, il termine integrazione per descriverne il rapporto.

Anche alla luce delle considerazioni appena svolte, la decisione di procedere al primo rinvio pregiudiziale potrebbe ben essere considerata come l'inizio di un nuovo percorso⁴⁸ ed è per tale ragione che si cercherà ora di comprendere quali potrebbero essere, in seguito alle due decisioni prese in esame, i possibili ulteriori sviluppi della giurisprudenza costituzionale sul tema del rinvio pregiudiziale.

3.3. Le possibili ulteriori aperture dopo la svolta del 2008.

La svolta del 2008 deve essere a questo punto analizzata in modo da valutarne la portata innovativa in prospettiva futura, al fine di poter cogliere quali siano gli ulteriori potenziali sviluppi che tale scelta giurisprudenziale potrebbe comportare. Infatti, come prontamente rilevato dalla dottrina, le due decisioni non risolvono alcuni problemi connessi all'applicazione dello strumento del rinvio pregiudiziale e, anche per tale ragione, esse potrebbero essere considerate come il preludio di una nuova fase della giurisprudenza costituzionale caratterizzata da un più costante dialogo con il giudice europeo⁴⁹.

Pur risultando al momento difficile pronosticare se questa prima apertura potrà portare ad un più intenso dialogo diretto con la Corte di Giustizia anche nel corso di giudizi diversi da quello in via principale, non vi è dubbio che le due pronunce hanno per così dire "rotto il ghiaccio"⁵⁰, lasciando aperti una serie di interrogativi che solo la successiva giurisprudenza costituzionale potrà chiarire.

Infatti, le argomentazioni utilizzate nell'ord. n. 103/2008 sono, da un lato, prudenti, tese a completare il precedente sistema del "doppio binario"⁵¹ senza demolirlo⁵², ma dall'altro lato sono di tutta evidenza alcuni aspetti innovativi in grado, almeno teoricamente, di consentire ulteriori

⁴⁷ Sul punto si rinvia, tra gli altri, a CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, cit., p. 61 ss.

⁴⁸ In questo senso SORRENTINO F., *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, cit., p. 1289.

⁴⁹ Si veda SORRENTINO F., *op. ult. cit.*, p. 1289.

⁵⁰ In questo senso CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, op. ult. cit., p. 94.

⁵¹ Sul c.d. teoria del "doppio binario" si rinvia, tra gli altri, a CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, op. cit., p. 83 ss.

⁵² Come sostenuto da PESOLE L., *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, op. cit., p. 13.

aperture della giurisprudenza costituzionale. Vista in prospettiva, la decisione in esame si presta infatti ad almeno due letture tra loro profondamente diverse⁵³.

Secondo una prima interpretazione, per così dire di tipo “minimalista⁵⁴”, la decisione di procedere per la prima volta al rinvio dovrebbe essere considerata come un punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale: la Corte, infatti, senza stravolgere il precedente sistema con riferimento alle soluzioni già elaborate per i procedimenti in via incidentale, si limita ad aggiungere su quel sistema un ulteriore tassello giustificabile esclusivamente in ragione della peculiarità dei procedimenti in via d’azione, in cui essa risulta essere giudice di unica istanza. In tal senso, la Corte costituzionale, con l’ord. n. 103/2008, avrebbe compiuto un ultimo passo di un cammino già consolidato.

Riflettendo, invece, sugli aspetti maggiormente innovativi della decisione del 2008, una diversa chiave di lettura indurrebbe a cogliere nell’apertura della Corte costituzionale un “primo passo” suscettibile di ulteriori sviluppi⁵⁵, in grado, perciò, di permettere l’utilizzo del rinvio pregiudiziale anche nel corso di giudizi diversi da quelli in via principale.

Infatti, se la legittimazione della Corte costituzionale ad adire il giudice comunitario è circoscritta ai procedimenti in via d’azione poiché, in questi casi, essa risulterebbe giudice di unica istanza, è da rilevare che la Corte, nell’esercizio delle proprie competenze, risulta essere sempre - con la sola eccezione dei giudizi in via incidentale in cui entra in relazione con il giudice *a quo* - giudice unico, contro le cui decisioni, ai sensi dell’art. 137 Cost., non è ammessa alcuna impugnazione.

Pertanto, coerentemente con le argomentazioni della Corte, anche nei giudizi diversi da quelli in via incidentale e da quelli in via principale, essa, in quanto giudice di unica istanza, potrebbe trovarsi nelle condizioni di dover sollevare un rinvio pregiudiziale - ai sensi dell’art. 267 TFUE - qualora si trovasse a dover utilizzare, per risolvere il giudizio in questione, una norma comunitaria caratterizzata da dubbi circa l’interpretazione o la validità⁵⁶.

Da un punto di vista puramente teorico, l’attuale giurisprudenza costituzionale sembrerebbe pertanto coerente, almeno in astratto, con la possibilità di impiegare il rinvio pregiudiziale anche nel corso di giudizi per conflitto di attribuzione, tra organi e tra enti, nei giudizi relativi agli statuti regionali, nei giudizi sull’ammissibilità dei referendum abrogativi e nei giudizi sulle accuse al Presidente della Repubblica. In tutti questi giudizi, infatti, non esiste altro giudice all’infuori della

⁵³ Su questo punto si rinvia a CARTABIA M., *La Corte costituzionale e la Corte di Giustizia: atto primo*, op. cit., pp. 1312-1318.

⁵⁴ Si rinvia nuovamente a CARTABIA M., op. ult. cit., p. 1315.

⁵⁵ CARTABIA M., op. ult. cit., p. 1315.

⁵⁶ Questo aspetto viene evidenziato, tra gli altri, da PESOLE L., *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull’ordinanza n. 103 del 2008*, op. cit., p. 14.

Corte costituzionale, la quale risulta quindi essere, come nei giudizi promossi in via principale, giudice di unica istanza.

Tuttavia, appare evidente che in concreto risulterebbe difficile, se non impossibile, immaginare l'utilizzo del rinvio pregiudiziale in alcune delle ipotesi appena proposte. Per quanto riguarda i conflitti di attribuzione tra poteri - diversamente, come si dirà, da quelli tra Stato e Regioni - o i giudizi penali a carico del Presidente della Repubblica è difficile immaginare casi in cui la normativa comunitaria possa trovare concreta applicazione. Problemi si porrebbero anche in relazione all'utilizzabilità del rinvio nei giudizi di ammissibilità dei referendum abrogativi. In questo caso la difficoltà starebbe non tanto nella possibilità che la normativa comunitaria possa trovare applicazione in questo tipo di giudizio, ma nelle rigide scadenze temporali, previste dalla legge, entro le quali la Corte costituzionale è tenuta ad esprimersi e che renderebbero l'utilizzo del rinvio pregiudiziale particolarmente difficoltoso⁵⁷.

Al di là di tali ipotesi, però, l'utilizzo del rinvio pregiudiziale nel corso di giudizi diversi da quelli in via d'azione sembrerebbe concretamente configurabile, oltre che teoricamente coerente con l'attuale giurisprudenza, in alcuni specifici casi.

La Corte costituzionale ha già in passato dichiarato ammissibili quei conflitti tra enti sorti a causa di una lamentata invasione di una sfera di competenza attribuita e garantita da un atto normativo comunitario⁵⁸. In un giudizio di questo genere, qualora dovessero emergere dubbi interpretativi o di validità della norma comunitaria in questione, sarebbe difficile escludere la possibilità di un rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale che, come evidente, sarebbe in questo caso giudice di unica istanza. Discorso simile potrebbe esser fatto, inoltre, con riguardo ai giudizi di legittimità costituzionale degli statuti regionali previsto dall'art. 123 della Costituzione.

Infine, seppur la Corte costituzionale ha sistematicamente escluso la possibilità di procedere al rinvio nel corso di un giudizio in via incidentale, vi sono tuttavia delle questioni che allo stato attuale ancora attendono di esser chiarite e che potrebbero, almeno in teoria, aprire ad ulteriori rinvii anche in questo tipo di giudizio. Ci si riferisce, in particolare, al caso in cui la norma comunitaria - integrativa del parametro costituzionale - non sia o comunque non appaia al giudice *a quo* direttamente applicabile⁵⁹. Non potendo il giudice *a quo* far altro che denunciare al Giudice costituzionale la presunta incompatibilità della norma interna, la Corte costituzionale si troverebbe ad essere l'unico soggetto abilitato dall'ordinamento a risolvere il contrasto tra la le due norme

⁵⁷ Su tali ipotesi si vedano: CARTABIA M., *La Corte costituzionale e la Corte di Giustizia: atto primo*, op. cit., p. 1315; SORRENTINO F., *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, op. cit., p. 1291

⁵⁸ Cfr. sent. n. 399 del 1987.

⁵⁹ Tale aspetto problematico è posto in evidenza, ancora, da SORRENTINO F., *op. ult. cit.*, p. 1290.

mediante la dichiarazione di illegittimità costituzionale di quella interna⁶⁰. Pertanto, se la Corte costituzionale rinunciasse ad utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale rischierebbe di determinare quell'«inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario quale interpretato dalla Corte di Giustizia» che ha rappresentato la motivazione principale del rinvio del 2008. Anche in questo caso, quindi, sembrerebbe logico lasciare alla Corte stessa il compito di sollevare l'eventuale rinvio pregiudiziale.

3.4. La prudente giurisprudenza costituzionale successiva al rinvio del 2008.

Risulta a questo punto necessario esaminare brevemente la giurisprudenza costituzionale successiva all'ord. n. 103 del 2008, in modo da valutare se e in che modo la Corte ha dato seguito a quella svolta e, in particolare, se ha provveduto a dare risposta ad alcuni degli interrogativi appena evidenziati.

Per quanto riguarda i giudizi promossi in via incidentale, non si rintracciano esplicite aperture nella giurisprudenza della Corte costituzionale in seguito alla svolta del 2008.

Al contrario, già nella ordinanza n. 415 del 2008, di poco successiva al primo rinvio, la Corte costituzionale ha ribadito in modo chiaro il proprio precedentemente orientamento teso a negare la possibilità di procedere essa stessa al rinvio pregiudiziale nel corso di un giudizio in via incidentale. In particolare, in questa pronuncia la Corte ha affermato nuovamente che la questione di compatibilità di una norma nazionale con le disposizioni comunitarie rappresenta un «*prius logico* e giuridico rispetto all'incidente di costituzionalità» e, pertanto, «spetta al giudice comune accertare se la fattispecie al suo esame ricada sotto il disposto di una disciplina comunitaria del tipo indicato e verificare, eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia (art. 234 del Trattato CE)⁶¹, la compatibilità delle norme nazionali, essendo ad esso preclusa l'applicazione di queste ultime qualora si convinca dell'esistenza di un conflitto». Pur senza enfatizzare eccessivamente la portata di tale pronuncia, appare evidente come la Corte costituzionale abbia voluto in tal modo mettere un punto fermo, confermando la propria precedente giurisprudenza secondo la quale nei procedimenti in via incidentale deve essere il giudice remittente a farsi carico della risoluzione delle questioni di

⁶⁰ Si veda la recente sent. n. 28 del 2010, punto 5 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte costituzionale chiarisce che «l'impossibilità di non applicare la legge interna in contrasto con una direttiva comunitaria non munita di efficacia diretta non significa tuttavia che la prima sia immune dal controllo di conformità al diritto comunitario, che spetta a questa Corte, davanti alla quale il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale, per asserita violazione dell'art. 11 ed oggi anche dell'art. 117, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 170 del 1984, n. 317 del 1996, n. 284 del 2007).»

⁶¹ Attuale 267 TFUE.

compatibilità comunitaria della norma interna, procedendo esso stesso al rinvio pregiudiziale qualora necessario⁶².

Sempre con riferimento ai giudizi in via incidentale, diverso significato ha invece la sentenza n. 28/2010. In questo caso, la Corte costituzionale, pur non essendosi spinta sino ad una esplicita apertura circa un possibile utilizzo del rinvio pregiudiziale nel corso di questo tipo di giudizio, sembrerebbe non abbia voluto nemmeno pregiudicare futuri sviluppi della propria giurisprudenza in materia.

Nel caso esaminato, si trattava di un giudizio promosso in via incidentale, in cui il giudice *a quo* ha sollevato un dubbio circa la compatibilità di una norma interna con una norma comunitaria non munita di efficacia diretta. La Corte costituzionale - contrariamente a quanto sostenuto dalla parte resistente che chiedeva un previo rinvio pregiudiziale al giudice comunitario da parte del giudice remittente - ha condiviso la decisione del giudice *a quo* di sollevare questione di legittimità ed ha affermato in modo chiaro la propria competenza ad esercitare, in questo caso, un vero e proprio “controllo di conformità comunitario” con riguardo alla norma interna. La Corte ha escluso, nel caso di specie, la possibilità di utilizzare il rinvio pregiudiziale solo in quanto il significato della norma comunitaria risultava sufficientemente chiaro. Tuttavia il Giudice costituzionale a questo punto si è fermato e non ha sciolto il seguente dubbio: a chi sarebbe spettato il compito di procedere al rinvio qualora la norma comunitaria fosse stata caratterizzata da dubbi interpretativi o di validità? In casi di questo genere, come detto in precedenza, la Corte costituzionale è di fatto l’unico soggetto abilitato dall’ordinamento a risolvere il contrasto, non potendo infatti il giudice *a quo*, dinanzi a norma comunitaria priva di efficacia diretta, procedere alla disapplicazione della norma interna contrastante. Non entrando nel merito del problema, la Corte costituzionale sembrerebbe aver quindi preferito non sciogliere - pur avendone avuto la possibilità - uno dei profili maggiormente problematici dell’attuale sistema a “doppio binario”.

Passando ora all’analisi dei giudizi diversi da quelli promossi in via incidentale, anche a tal riguardo non si rilevano ulteriori aperture della giurisprudenza costituzionale.

In realtà, nonostante il fatto che il rinvio pregiudiziale non sia stato più utilizzato, si segnala che nel corso di diversi giudizi in via principale successivi alla svolta del 2008 tale eventualità è stata prospettata dalle parti. La Corte costituzionale ha però sempre ritenuto che non sussistessero le condizioni o che non fosse comunque necessario adire la Corte di Giustizia: in alcuni casi, il giudice costituzionale ha deciso di non procedere al rinvio in quanto il dubbio circa la presunta incompatibilità comunitaria della normativa interna è risultato assorbito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale per il contrasto con parametri diversi dal 117, comma 1, della

⁶² Tale giurisprudenza ha poi trovato ulteriore conferma anche nella successiva ord. n. 100/2009.

Costituzione⁶³; in altri casi, invece, la Corte ha ritenuto superfluo procedere al rinvio in quanto il giudizio si è concluso con una dichiarazione di cessazione della materia del contendere⁶⁴ oppure ha semplicemente ritenuto insussistente il dubbio interpretativo prospettato dalla parte⁶⁵.

Pertanto, in assenza di ulteriori sviluppi della giurisprudenza costituzionale, i dubbi precedentemente prospettati circa la possibilità di utilizzare il rinvio pregiudiziale anche nel corso di giudizi diversi da quelli in via d'azione non sono stati al momento ancora sciolti.

L'assenza di ulteriori evoluzioni in materia può essere motivato in ragione del fatto che, almeno per il momento, non sembrerebbero esser giunti all'attenzione della Consulta giudizi in grado di porre le premesse per un ulteriore rinvio. A ciò si aggiunga che, come si vedrà tra breve, molto spesso le questioni di legittimità costituzionale che presentano anche profili comunitari semplicemente non giungono dinanzi alla Corte costituzionale, trovando invece soluzione nel dialogo diretto tra i giudici comuni e la Corte di Giustizia.

Infine, anche alla luce delle pronunce appena esaminate, il mancato ricorso a nuovi rinvii e l'assenza di rilevanti evoluzioni giurisprudenziali in materia potrebbero essere motivati anche in considerazione del fatto che la Corte costituzionale, anche dopo la svolta del 2008, sembrerebbe aver mantenuto un atteggiamento di estrema prudenza, per cui il rinvio pregiudiziale rappresenterebbe una sorta di *extrema ratio*, ossia uno strumento da utilizzare solo come ultima soluzione qualora non esista altro modo per garantire l'interesse generale all'uniforme applicazione del diritto comunitario. In tal senso, potrebbe aver influito su questo atteggiamento della Corte costituzionale il timore - avvertito anche prima del 2008 - di veder ulteriormente "erosa" la propria indipendenza nei confronti dell'ordinamento e del giudice comunitario⁶⁶: detto altrimenti, si tratterebbe del timore di vedere il proprio ruolo ridursi, di fatto, a quello di comune giudice remittente dinanzi alla Corte di Giustizia⁶⁷.

⁶³ Cfr. sent. nn. 320/2008 e 18/2009.

⁶⁴ Cfr., ancora sent. n. 320/2008 e ord. n. 126/2010.

⁶⁵ Cfr. sent. nn. 439/2008 e 16/2010.

⁶⁶ Si veda CELOTTO A., *Crolla un altro baluardo (nota a CORTE COSTITUZIONALE - Ordinanza 15 aprile 2008, n. 103)*, op. cit., il quale fa riferimento alla inevitabile "erosione" dell'autonomia della Corte costituzionale a seguito dell'utilizzo del rinvio pregiudiziale

⁶⁷ Sul rischio che la Corte costituzionale si trasformi, utilizzando il rinvio pregiudiziale e dialogando direttamente con la Corte di Giustizia, in semplice giudice rimettente si veda MEZZANOTTE C., nella *Replica al Convegno Tecniche argomentative e diritti fondamentali*, Roma, LUISS «Guido Carli», 6 Maggio 2005, riportata in PANUNZIO S.P. (a cura di), *I costituzionalisti e la tutela dei diritti nelle Corti europee. Il dibattito nelle riunioni dell'osservatorio costituzionale presso la Luiss «Guido Carli» dal 2003 al 2005*, Padova, 2007, pp. 678 ss.

4. La Corte costituzionale tra rischi di auto-emarginazione e prospettive di dialogo.

Esaminata la giurisprudenza costituzionale in tema di rinvio pregiudiziale, si cercherà ora di formulare alcune riflessioni relativamente al ruolo della Corte costituzionale anche alla luce dell'attuale fase del processo di integrazione giuridica europea.

Come anticipato, la reiterata scelta di non impiegare il rinvio pregiudiziale sembrerebbe aver contribuito ad accentuare una sostanziale auto-emarginazione del giudice costituzionale dalle questioni relative l'attuazione e - indirettamente - l'interpretazione del diritto comunitario⁶⁸.

Mentre tale auto-emarginazione andava accentuandosi, il dialogo tra giudici interni e giudice comunitario - incoraggiato dalla stessa Corte costituzionale oltre che dalla Corte di giustizia⁶⁹ - si è progressivamente consolidato sotto diversi profili: quello della profondità, alla luce della capacità della giurisprudenza comunitaria di incidere sempre più sull'operato e sulle decisioni dei giudici interni; quello della estensione, in ragione dell'ampliarsi della materie toccate dal diritto europeo; quello della intensità, in considerazione del numero di rinvii pregiudiziali sollevati dai giudici interni alla Corte di Giustizia.

Con riferimento al primo punto, la dottrina non ha mancato di evidenziare come la giurisprudenza della Corte di Giustizia sia divenuta sempre più penetrante, incisiva e quindi vincolante per il giudice comune, il quale si trova oramai ad agire, di fatto, come un organo dell'ordinamento comunitario o quantomeno a svolgere una vera e propria "funzione comunitaria"⁷⁰. Com'è noto, l'idea sottostante all'attuale art. 267 del TFUE è infatti basata sulla distinzione tra interpretazione e applicazione del diritto comunitario: al giudice comunitario spetterebbe il controllo sulla interpretazione del diritto comunitario; ai giudici nazionali spetterebbe, invece, l'applicazione delle norme comunitarie così come interpretate dalla Corte di Giustizia. Tuttavia, la distinzione tra i due momenti si è rivelata tutt'altro che agevole, permettendo al giudice comunitario di incidere in modo sempre più profondo sulle decisioni dei giudici nazionali. Si pensi, ad esempio, alla tendenza della giurisprudenza comunitaria ad adottare pronunce spesso molto dettagliate, nelle quali la Corte di Giustizia estende il proprio giudizio anche al di là della mera interpretazione della norma comunitaria e si spinge, di fatto, sino ad una sorta di giudizio di

⁶⁸ Sul tema della auto-emarginazione si rinvia nuovamente a CARTABIA M. e CELOTTO A., *La Giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, op. cit., p. 4502 ss.; SALMONI F., *La Corte costituzionale, la Corte di Giustizia delle Comunità europee e la tutela dei diritti fondamentali*, op. cit., pp. 289- 346; SORRENTINO F., *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale problemi e prospettive*, op. cit.

⁶⁹ Come ricordato, tra gli altri, da CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, op. cit., p. 61 ss.

⁷⁰ Su questo punto si rinvia, tra gli altri, a CARTABIA M., CELOTTO A., *La Giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, op. cit., p. 4493.

compatibilità comunitaria della norma nazionale e all'indicazione delle modalità con le quali il giudice nazionale deve dare attuazione alla norma comunitaria nell'ordinamento interno⁷¹.

Il dialogo tra giudici interni e Corte di Giustizia è inoltre cresciuto anche in estensione, soprattutto in ragione degli ambiti materiali sempre più ampi oggi "intercettati" dal diritto europeo. La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo non è più infatti circoscritta ai profili propriamente economici di interesse comunitario, ma va oramai stabilmente consolidandosi, oltre che in alcuni settori pur non rientranti - almeno formalmente - nella competenza normativa degli organi comunitari, anche in ambiti quale quello della tutela dei diritti fondamentali in precedenza di competenza esclusiva delle corti costituzionali nazionali⁷².

Passando infine al profilo meramente quantitativo, l'intensità del dialogo tra giudici nazionali e Corte di Giustizia si evince anche dal fatto che, tra i sei paesi fondatori, l'Italia è seconda solo alla Germania per numero di domande pregiudiziali sollevate dinanzi alla Corte di Giustizia (Germania 1802, Italia 1056, Francia 816, Paesi Bassi 767, Belgio 651, Lussemburgo 73)⁷³. In particolare, non può essere trascurato il fatto che, su un totale di 1056 rinvii dal 1952 al 2010, nella maggior parte dei casi non sono le supreme magistrature, quali la Corte di Cassazione (108 rinvii) o il Consiglio di Stato (64), ad adire il giudice comunitario, bensì gli altri organi giurisdizionali a ciò legittimati (883). Ciò sta a dimostrare non solo l'intensità del dialogo, ma soprattutto una certa disinvoltura ed una certa dimestichezza con la quale i giudici comuni italiani dialogano direttamente, tramite il rinvio pregiudiziale, con la Corte di Giustizia.

Alla luce delle riflessioni appena svolte, si può sostenere che la scelta della Corte costituzionale di non procedere - almeno sino al 2008 - all'utilizzo del rinvio pregiudiziale ha di fatto impedito l'instaurarsi di un dialogo diretto tra giudice costituzionale e giudice comunitario proprio mentre, in parallelo, questo dialogo andava consolidandosi e intensificandosi tra la Corte di Giustizia e i giudizi ordinari.

Solo con il primo - e per ora unico - rinvio del 2008 la Corte ha effettivamente aperto al dialogo ed ha posto le premesse per un rapporto dialogico diretto con la Corte di Giustizia.

⁷¹ Su tali tendenze della giurisprudenza comunitaria si rinvia a SORRENTINO F., *Rivisitando l'art 177 del Trattato di Roma*, op. cit., pp. 637-649.

⁷² Per riflessioni sul tema si rinvia a CARTABIA M., CELOTTO A., *La Giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, op. cit., pp. 4477-4507.

⁷³ Si è preferito limitare la comparazione del dato italiano a quello degli altri paesi fondatori delle prime comunità europee in ragione del più esteso e comunque coincidente periodo temporale nel quale gli organi giurisdizionali di questi stati hanno potuto utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Nei paesi che hanno aderito solo successivamente al processo di integrazione comunitaria si riscontra in generale un utilizzo in termini assoluti più limitato dello strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia da parte dei propri organi giurisdizionali: Bulgaria 18, Repubblica Ceca 15, Danimarca 135, Estonia 6, Irlanda 55, Grecia 151, Regno Unito 505, Spagna 244, Cipro 2, Finlandia 64, Lettonia 10, Lituania 10, Ungheria 33, Malta 1, Austria 363, Polonia 32, Portogallo 77, Romania 19, Slovenia 3, Slovacchia 8, Svezia 87. Fonte: *Corte di Giustizia dell'Unione europea - Relazione annuale 2010 (Compendio dell'attività della Corte di Giustizia, del Tribunale e del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea)*, consultabile sul sito della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

A tal riguardo, nel presente contributo ci si è chiesti se la “svolta” del 2008 sia da intendersi come un semplice completamento di un sistema precedentemente elaborato, oppure, al contrario, come l’inizio di un nuovo percorso, ossia un decisivo “primo passo” suscettibile di ulteriori sviluppi nell’ottica di un più sistematico dialogo diretto con il giudice comunitario.

Si è visto che, dopo il rinvio del 2008, sono tuttora irrisolte alcune questioni problematiche relative alla legittimazione della Corte costituzionale a procedere al rinvio anche in giudizi diversi da quelli in via d’azione. Pertanto, la auto-qualificazione della Corte costituzionale quale organo legittimato al rinvio potrebbe aprire ad una serie di ulteriori sviluppi e, in tale ottica, non sembrerebbe in contrasto con l’attuale giurisprudenza l’utilizzo del rinvio pregiudiziale nel corso, ad esempio, di giudizi relativi ai conflitti di attribuzione, con particolare riguardo ai conflitti tra stato e regioni, ma anche nei giudizi di legittimità costituzionale sugli statuti regionali.

La Corte ha invece confermato un atteggiamento molto prudente per ciò che riguarda i giudizi in via incidentale, ribadendo anche dopo il 2008 la competenza del giudice *a quo* a risolvere tutte le questioni di compatibilità comunitaria prima di sollevare una eventuale questione di legittimità costituzionale. Proprio tale giurisprudenza rappresenta uno dei fattori che più sembrerebbe accentuare l’emarginazione della Corte costituzionale dalle questioni comunitarie. Infatti, soprattutto nei casi di doppia pregiudiziale, la pronuncia del giudice comunitario - cui si riconosce precedenza temporale - quasi sempre rende superflua e comunque non proficua, anche a causa di ragioni attinenti all’economia dei tempi processuali, la eventuale sollevazione di una successiva questione di legittimità costituzionale. In questo modo, la Corte costituzionale, riservandosi la possibilità di intervenire solo dopo la Corte di Giustizia, finisce invece per essere di fatto esclusa da una vasta gamma di giudizi che comunque toccano profili di legittimità costituzionale⁷⁴. Ciò nonostante, anche con riferimento ai giudizi in via incidentale sono tuttora aperte alcune questioni, dato che non è stato ancora sciolto il dubbio circa la legittimazione della Corte costituzionale ad utilizzare il rinvio pregiudiziale qualora la norma comunitaria - integrativa del parametro di costituzionalità - appaia non direttamente applicabile e su di essa vi siano dubbi interpretativi o di validità.

Anche alla luce di ciò, si condivide l’opinione per cui una volta “varcato il Rubicone” con il primo rinvio del 2008, almeno potenzialmente si profilano oggi dinanzi alla Corte costituzionale ampi spazi per un dialogo istituzionale con il giudice comunitario⁷⁵. I rischi e, soprattutto, le

⁷⁴ Come ricordato da CARTABIA M., CELOTTO A., *La Giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, op. cit., p. 4503 ss., è accaduto puntualmente che i giudici comuni, dopo essersi rivolti alla Corte di Lussemburgo, non hanno più riproposto la questione alla Corte costituzionale dato che il percorso sarebbe stato troppo defaticante e poco proficuo per le parti.

⁷⁵ In questo senso SORRENTINO F., *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, op. cit., p. 1291.

opportunità di tale prospettiva vanno però contestualizzati alla luce della trasformazione del ruolo della Corte di Giustizia - lasciando sullo sfondo la Corte Europea dei diritti umani che non è oggetto della presente trattazione - e della più complessiva evoluzione di quel sistema multilivello di giustizia costituzionale che sembrerebbe oggi configurarsi in ambito europeo.

Come da tempo rilevato dalla dottrina, il ruolo della Corte di Lussemburgo sembrerebbe avvicinarsi sempre più a quello di una vera e propria corte costituzionale federale⁷⁶. Ciò è vero sia in considerazione della sua oramai consolidata giurisprudenza in tema di rapporti tra gli ordinamenti e di primato del diritto comunitario, sia con riferimento alla progressiva elaborazione di uno standard comunitario di protezione dei diritti e di un patrimonio di principi costituzionali comuni posti oggi quale fondamento dell'ordinamento comunitario.

Anche in considerazione di ciò, sembrerebbe delinearsi su scala europea un vero e proprio sistema multilivello di giustizia costituzionale caratterizzato - ed è questa la particolarità di tale assetto - per l'assenza di una struttura di tipo gerarchico tra le diverse giurisdizioni nazionali e sovranazionali⁷⁷. Infatti, tale assetto sembrerebbe composto da una pluralità di livelli giurisdizionali tra di loro coordinati, ognuno dei quali costituirebbe solo un livello "parziale" di un più complessivo sistema multilivello basato e organizzato - piuttosto che sulla sovra e sotto-ordinazione - sul coordinamento tra i diversi livelli e su un processo circolare di interazione tra gli stessi⁷⁸. I diversi livelli, in modo più o meno sistematico e più o meno diretto, dialogano, interagiscono e, soprattutto, sviluppano - attraverso le loro giurisprudenze - interdipendenze, processi di recezione e una sempre più consolidata circolazione dei modelli e degli orientamenti giurisprudenziali.

Il mancato utilizzo del rinvio pregiudiziale prima del 2008 non ha impedito alla Corte costituzionale di essere progressivamente "integrata" in questo assetto multilivello. Infatti, pur in assenza di un dialogo diretto con il giudice comunitario, le interazioni non sono mancate: si è però

⁷⁶ Tra i primi in Italia ad intuire e a mettere in evidenza la tendenza della Corte di Giustizia a trasformarsi in una sorta di Corte federale: CARBONE S. M., SORRENTINO F., *Corte di Giustizia o Corte federale delle Comunità europee?*, in *Giur. cost.*, 1978, pp. 654-668. Tra i contributi più recenti, di estrema rilevanza le riflessioni di RIDOLA P., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, pp. 276-292. L'Autore evidenzia la vocazione e ricostruisce la progressiva evoluzione della Corte di Giustizia quale vero e proprio Giudice costituzionale dell'UE, contestualizzando il ruolo del giudice comunitario alla luce del progressivo consolidarsi di in un sistema europeo di giustizia costituzionale multilivello. Per ulteriori spunti di riflessioni sulla evoluzione della giurisprudenza comunitaria con particolare riferimento alle implicazioni di tale evoluzione sul ruolo della Corte costituzionale, si rinvia, tra gli altri, a: CARTABIA M., CELOTTO A., *La Giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, op. cit., pp. 4477-4507; CARBONE S. M., *Corte costituzionale, pregiudiziale comunitaria e uniforme applicazione del diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 3/2007, pp. 707-717.

⁷⁷ Si rinvia nuovamente a RIDOLA P., op. ult. cit., p. 273 ss.

⁷⁸ Con particolare riferimento al tema della tutela dei diritti fondamentali e alla interazione "circolare" tra i diversi livelli giurisdizionali in ambito europeo, si rinvia a PANUNZIO S. P., *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in PANUNZIO S. P. (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, pp. 3-104.

trattato di un dialogo indiretto, ossia mediato dal giudice *a quo*⁷⁹, sviluppato nelle diverse fasi in modo da permettere un “dialogo nascosto”⁸⁰, latente e non esplicito, ma comunque reale tra le due Corti.

Tuttavia, in assenza di un dialogo diretto la Corte costituzionale, oltre a porsi comunque nella condizione di doversi assoggettare passivamente all’influenza della giurisprudenza comunitaria, ha di fatto precluso a se stessa la possibilità di partecipare costruttivamente ed in modo diretto allo sviluppo giurisprudenziale di quel patrimonio comune di principi e di valori che sono alla base di questo sistema multilivello di giustizia costituzionale in ambito europeo⁸¹.

Alla luce di ciò, la svolta del 2008 deve essere contestualizzata e valutata anche prendendo in considerazione quali siano le opportunità insite in un più sistematico dialogo con il giudice comunitario nell’assetto multilivello appena descritto.

Un dialogo diretto tra le due Corti potrebbe infatti rappresentare un’opportunità per lo stesso Giudice costituzionale, il quale avrebbe l’occasione di non subire più solo passivamente le decisioni della Corte di Lussemburgo, ma potrebbe invece porsi nelle condizioni di influenzare la stessa formazione ed elaborazione della giurisprudenza comunitaria⁸². A tal riguardo, non si può trascurare il fatto che se, da un lato, l’utilizzo del rinvio pregiudiziale richiede certamente uno sforzo da parte del giudice nazionale di comprensione del diritto europeo, non vi è dubbio che specularmente anche la Corte di Giustizia, per risolvere la questione, è chiamata a compiere uno sforzo di comprensione delle problematiche e dei principi caratterizzanti l’ordinamento nazionale.

Inoltre, risulta di tutta evidenza come lo strumento del rinvio pregiudiziale possa rappresentare il canale principale mediante il quale la Corte costituzionale potrebbe far valere la sua autorevole posizione in sede comunitaria, anche in considerazione del fatto che un rinvio

⁷⁹ Sul dialogo indiretto tra le due Corti, mediato dal giudice interno, e sui corollari processuali conseguentemente elaborati dalla Corte costituzionale al fine di evitare il dialogo diretto si rinvia a CARTABIA M., *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea*, op. cit., p. 101-104.

⁸⁰ Si rinvia sul punto a FONTANELLI F., MARTINICO G., *Alla ricerca della coerenza: le tecniche del «dialogo nascosto» fra i giudici nell’ordinamento costituzionale multi-livello*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico comparato*, n. 2/2008, pp. 351-387.

⁸¹ Si concorda con quanto sostenuto da SORRENTINO F., *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale problemi e prospettive*, op. cit., il quale ha evidenziato come la Corte costituzionale, evitando il dialogo diretto con il giudice comunitario, abbia finito con «l’assistere passiva al dialogo tra il giudice nazionale e il giudice comunitario, precludendosi la possibilità d’intervenire per prospettare direttamente alla Corte di Giustizia il proprio approccio ai valori costituzionali in gioco e soprattutto d’influire sul relativo bilanciamento». Una posizione simile è sostenuta anche da CARTABIA M. e CELOTTO A., *La Giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, op. cit., p. 4505. Gli Autori evidenziano infatti come la Corte costituzionale, rinunciando al dialogo diretto al fine di evitare il rischio di sottoporsi all’autorità del giudice europeo, ha a lungo negato a se stessa l’opportunità di influenzare la giurisprudenza comunitaria. In tal modo, la Corte costituzionale ha certamente subito l’influenza del giudice comunitario, dato che è comunque sempre stato a conoscenza ed ha sempre dato applicazione alla sua giurisprudenza, ma rifiutando il dialogo diretto non ha mai potuto esprimere - almeno prima del 2008 - la voce dell’ordinamento italiano nei giudizi comunitari.

⁸² Sul punto si rinvia, tra gli altri, a CARTABIA M., *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea*, op. cit., pp. 114-121.

argomentato da parte del Giudice costituzionale si caratterizza certamente per un peso ed una autorevolezza ben maggiori rispetto al rinvio effettuato da un giudice ordinario. Per cui le due Corti si troverebbero, in tal modo, a confrontarsi in una interazione tendenzialmente paritaria in cui il dialogo sia effettivo, ossia di tipo bidirezionale⁸³.

Infine, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, il rinvio pregiudiziale può essere utilizzato, oltre che per porre questioni interpretative, anche per sottoporre alla Corte di Giustizia questioni relative alla validità delle norme derivate e degli altri atti comunitari⁸⁴. Diversamente da quanto accade attualmente - per cui le pronunce di interpretazione si trasformano spesso in un giudizio di compatibilità comunitaria della norma interna - l'utilizzo del rinvio per sottoporre questioni di validità porrebbe la Corte di Giustizia nelle condizioni di dover sindacare la normativa di derivazione comunitaria assumendo i principi di quell'ordinamento quale parametro del suo giudizio.

Si può quindi supporre che un utilizzo più stabile del rinvio pregiudiziale potrebbe favorire uno scambio dialogico di tipo effettivamente "bidirezionale" tra le due Corti⁸⁵: non più solo strumento di armonizzazione delle giurisprudenze nazionali con quella comunitaria, ma canale mediante il quale la Corte costituzionale - anche con riferimento alla materia della tutela dei diritti fondamentali - potrebbe far pesare in ambito comunitario la sua autorevole e consolidata esperienza.

Certamente, ulteriori aperture al dialogo comporterebbero la necessità di una complessiva ridefinizione della stessa collocazione della Corte costituzionale sia nei confronti del giudice comunitario, sia, più in generale, nei confronti delle questioni che interessano i complessi rapporti tra l'ordinamento comunitario e quello interno. Tuttavia, indipendentemente da quali saranno i prossimi "passi comunitari" e dalla loro tempistica, non si può prescindere dalla considerazione che la Corte costituzionale, così come gli altri giudizi nazionali - costituzionali e comuni -, sono ormai sempre più parte di un sistema costituzionale multilivello e che tutti i livelli giurisdizionali che compongono questo assetto sono oggi chiamati a partecipare, pur nella diversità dei ruoli e delle competenze, allo sviluppo giurisprudenziale di un patrimonio di valori e principi comuni che, anche alla luce delle tradizioni costituzionali comuni, costituiscono il fondamento dello stesso ordinamento comunitario

⁸³ Per un'analitica e articolata ricostruzione comparativa delle influenze, interazioni e, in alcuni casi, del vero e proprio dialogo che caratterizza i rapporti tra le corti e tra i diversi livelli giurisdizionali, sia in ambito europeo che extraeuropeo, si rinvia a DE VERGOTTINI G., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010.

⁸⁴ Su questo punto si rinvia, in particolare, a CATARBA M., *La Corte costituzionale e la Corte di Giustizia: atto primo*, in *Giur. Cost.*, *op. cit.*, pp. 1317.

⁸⁵ Si rinvia nuovamente a CATARBA M., *op. ult. cit.*, p. 1317.

Se, come detto, la svolta del 2008 è stata sotto diversi aspetti inevitabile⁸⁶, solo i prossimi passi del cammino comunitario della Corte costituzionale - con particolare riferimento all'utilizzo del rinvio pregiudiziale e all'instaurazione di un più sistematico dialogo diretto con il giudice comunitario - permetteranno di comprendere quale ruolo il giudice costituzionale svolgerà nell'assetto multilivello di giustizia costituzionale.

Qualora la Corte costituzionale continuasse ad avere - come per il momento si riscontra anche dopo la decisione del 2008 - un atteggiamento di estrema prudenza con riferimento all'utilizzo del rinvio pregiudiziale, il rischio sarebbe quello - evidenziato dalla dottrina - di schierarsi a difesa del carattere precettivo della Costituzione in un contesto di giustizia costituzionale multilivello che oramai già condiziona l'effettività dello stesso testo costituzionale⁸⁷. In tal modo, accentuando il processo di auto-emarginazione, il ruolo del Giudice costituzionale non potrà che essere sempre più quello di giudice dei conflitti, ossia di arbitro delle competenze garantite dalla Costituzione, e sempre meno quello di giudice dei diritti, in uno scenario multilivello in cui, come visto, l'elaborazione giurisprudenziale dei principi e dei valori comuni sono sempre più rimessi ad una pluralità di livelli giurisdizionale tra loro interdipendenti.

Non è possibile fare previsioni certe su quali saranno le prossime decisioni della Corte costituzionale. Ciò dipenderà, però, dall'atteggiamento di entrambe le Corti e dalla loro capacità di contribuire a consolidare un assetto multilivello basato sul coordinamento e sulla integrazione anziché sulla sovra o sotto-ordinazione gerarchica, sulla collaborazione e sulle interazione paritaria piuttosto che - come in diverse fasi è invece avvenuto - sulla conflittualità.

⁸⁶ Come sostenuto da CELOTTO A., *Italia*, in CELOTTO A., TAJADURA J., BARCENA J (a cura di)., *Giustizia costituzionale e Unione europea. Una comparazione tra Austria, Francia, Germania, Italia, Spagna e Portogallo*, op. cit., p. 276.

⁸⁷ In tal senso Ridola P., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, op. cit., p. 286.