

**Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario
assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato
accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione
self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)**

Antonio Ruggeri

SOMMARIO: 1. Profili della questione qui non trattati (con specifico riguardo alla legittimazione del giudice *a quo*). – 2. Conferma, in via di principio, delle usuali tecniche decisorie di risoluzione delle antinomie tra diritto interno e diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario. – 3. La svolta: l'abbandono del criterio strutturale di risoluzione delle antinomie, che ha riguardo al carattere autoapplicativo ovvero non autoapplicativo delle norme dell'Unione, a beneficio di un criterio assiologico-sostanziale, volto a dare rilievo alla carica di valore espressa dalle norme stesse. – 4. Due succinte notazioni finali: vale la soluzione oggi patrocinata dalla Consulta altresì per norme esterne alla Carta dei diritti dell'Unione ma da questa “coperte”, a motivo dell'attitudine dalle prime dimostrata di darvi specificazione-attuazione? E ancora, come reagiranno la Corte di giustizia e i giudici comuni alla odierna presa di posizione del giudice costituzionale? Dobbiamo, cioè, aspettarci nuovi conflitti, persino maggiormente aspri di quelli fin qui avutisi?

1. Profili della questione qui non trattati (con specifico riguardo alla legittimazione del giudice a quo)

Degna di particolare attenzione la pronunzia qui fatta oggetto di un primo rapidissimo esame. Lo è sotto più aspetti, il principale dei quali è quello subito appreso preso in considerazione. Non m'intrattengo, dunque, su taluni profili di ordine strettamente processuale, che pure meriterebbero di non essere fatti passare sotto silenzio, a partire da quello di cui al punto 4 del *cons. in dir.*, che porta la Corte a rigettare la censura d'inammissibilità eccepita dalla difesa erariale in relazione alla carenza di giurisdizione dell'autorità remittente. La Corte si appoggia, infatti, al riguardo ad un suo radicato indirizzo, favorevole al riscontro della insussistenza di siffatto requisito,

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

unicamente per la eventualità che esso risulti “manifestamente” mancante. Si ha qui uno dei non pochi casi al ricorrere dei quali la Corte restringe l'area entro cui ritiene consentito il proprio sindacato, al fine di salvaguardare l'autonomia decisionale di altro operatore istituzionale (qui, il giudice *a quo*; quanto, poi, alla verifica della sussistenza dei presupposti fattuali giustificativi dell'adozione dei decreti-legge, il Governo e, a seguire, le Camere in sede di conversione)¹.

In realtà, la Corte si fa prendere la mano; e, a rinforzo della soluzione prescelta, adduce numerosi elementi, offrendo dunque concreto e tangibile avallo all'iniziativa processuale del giudice *a quo*, al punto di spingersi ad affermare che lo “sforzo argomentativo” da questi prodotto risulta “privo di palesi carenze e sviluppato in modo coerente”: un giudizio, questo racchiuso nella parte finale dell'affermazione ora fedelmente trascritta, che finisce col dimostrare *per tabulas* la sussistenza della legittimazione processuale, non – si potrebbe dire – la sua “non manifesta infondatezza”.

2. Conferma, in via di principio, delle usuali tecniche decisorie di risoluzione delle antinomie tra diritto interno e diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario

Non è, ad ogni buon conto, su tutto ciò che desidero ora soffermarmi. Il cuore dell'argomentazione, estesamente offerta dalla decisione annotata, è – come si diceva – un altro, racchiuso nel punto 5 del *cons. in dir.*

Qui, la Corte affronta di petto, nuovamente, l'annosa questione relativa alle tecniche decisorie da mettere in campo al fine di risolvere le antinomie tra il diritto interno e il diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario: è questo il *punctum crucis* su cui il giudice costituzionale stima oggi opportuno far luogo ad una “precisazione” allo scopo di evitare il rischio di eventuali “equivoci” che potrebbero aversi a

¹ D'altronde, come si sa, è questa una tecnica decisoria mutuata da altri organi di garanzia, a partire dal Capo dello Stato che ne fa uso con riguardo all'esercizio del potere di rinvio delle leggi con richiesta di riesame (su ciò, da ultimo, A. Amato, *Il Presidente Mattarella al debutto: tre casi di controllo presidenziale sulle leggi*, in *Quad. cost.*, 4/2017, p. 889 ss.).

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

riguardo di condizioni e limiti del sindacato, rispettivamente, dei giudici comuni e della stessa Corte costituzionale.

Il giudice delle leggi è consapevole che precedenti pronunzie potrebbero essere utilizzate avverso il nuovo indirizzo oggi inaugurato, che tiene con consumata abilità distinte rispetto al caso odierno. Ha nondimeno a cuore di tranquillizzare quanti potrebbero pensare ad una svolta radicale: si fa, perciò, cura di richiamare i punti fermi del suo orientamento, specificamente per ciò che concerne i confini dell'area del sindacato di competenza dei giudici comuni (con riferimento ad antinomie interessanti norme dell'Unione *self-executing*) e di quella ricadente sotto il dominio del giudizio accentrato di costituzionalità (quanto alla violazione di norme eurounitarie prive dell'attitudine ad essere portate ad applicazione diretta) (p. 5.1 del *cons. in dir.*).

La Corte, dunque, non si interroga a riguardo di come debba regolarsi il giudice comune una volta che dovessero essere cadute norme interne contrarie a norme dell'Unione non *self-executing*.

Sembra però che il giudice non possa far altro – in attesa del necessario intervento del legislatore – che estrarre lui stesso la regola buona per il caso dal principio racchiuso nell'atto sovranazionale: né più né meno – se ci si pensa – di ciò che fa in presenza di pronunzia additiva di principio della Consulta. Solo che, stando così le cose, è da chiedersi a che serva il passaggio dalla Consulta stessa², posto che in ogni caso tocca poi al giudice comune (e non potrebbe essere altrimenti) produrre la regola di cui il caso stesso ha bisogno³.

Né varrebbe opporre che, grazie a siffatto passaggio (e agli effetti *erga omnes* propri delle decisioni di accoglimento), il diritto sovranazionale è salvaguardato nel migliore dei modi dalle incisioni a suo danno operate dal diritto interno. Come mi sono sforzato di argomentare altrove, l'obiezione proverebbe infatti troppo, dal momento che, portata fino alle sue ultime e conseguenti applicazioni, obbligherebbe a ripensare o, diciamo pure, a mettere risolutamente da

² Potrebbe, invero, servire laddove la Corte possa far luogo ad una pronunzia manipolativa, sostituendo la regola legislativa contraria al diritto dell'Unione con altra regola rispettosa dello stesso. Sappiamo, però, che non sempre questo è possibile.

³ Riprendo qui, con ulteriori sviluppi, una riflessione che, volendo, può vedersi nel mio *Effetti diretti delle norme eurounitarie e Costituzione*, in Aa.Vv., *L'effetto diretto delle fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Riflessioni sui rapporti tra fonti dell'Unione e fonti interne*, a cura di M. Distefano, Napoli, 2017, p. 65 ss., nonché in www.rivistaaic.it, 2/2015, 15 maggio 2015.

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

canto, in via generale, il meccanismo della “non applicazione” valevole per i casi di violazione di norme dell'Unione non *self-executing*. E ciò, a meno che non si immagini – ma *de iure condendo* o, forse, *de juris prudentia ferenda* – d'innovare a fondo all'intero sistema delle garanzie, dando modo al giudice comune di mettere subito da canto le norme interne incompatibili con norme eurounitarie autoapplicative e, *allo stesso tempo*, d'investire la Consulta al fine di pervenire alla loro caducazione con effetti *erga omnes*.

So bene essere questa una soluzione che fa a pugni con le regole che governano il meccanismo della incidentalità. Un meccanismo che, tuttavia, come pure è noto, è stato (ed è) dalla Consulta fatto oggetto di non secondarie manipolazioni e di una complessiva messa a punto che parrebbe invero essere non ancora del tutto compiuta⁴.

Senza ora indugiare su una discussione che, francamente, mi parrebbe essere improduttiva di pratico effetto, sta di fatto che la Corte tiene fermo, in via di principio, l'assetto dei rapporti interordinamentali fin qui invalso e, di conseguenza, il riparto delle competenze tra gli operatori istituzionali chiamati a risolvere le antinomie tra le fonti degli ordinamenti stessi. Richiama, al riguardo, alla memoria dei giudici comuni l'opportunità di avvalersi dello strumento del rinvio pregiudiziale al fine di potersi determinare nel migliore dei modi in merito alla sussistenza del contrasto internormativo (ancora punto 5.1). Forse, non sarebbe stato male qui precisare che, grazie all'attivazione dello strumento in parola, l'operatore nazionale può ricevere preziose indicazioni dal giudice dell'Unione anche per ciò che attiene alla natura (autoapplicativa o non) della norma dell'Unione stessa di volta in volta in gioco.

Il pensiero della Corte è, comunque, chiaro, malgrado il periodo finale del punto in esame risulti affannoso (forse, a causa di qualche espressione per errore materiale non riportata⁵).

3. La svolta: l'abbandono del criterio strutturale di risoluzione delle antinomie, che ha riguardo al carattere autoapplicativo ovvero

⁴ Immediato, al riguardo, il riferimento alla discussa, e discutibile, sent. n. 10 del 2015, ma molte altre potrebbero essere, per questo verso, ad ugual titolo richiamate.

⁵ ... da “sia in riferimento ai parametri europei...” in avanti.

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

non autoapplicativo delle norme dell'Unione, a beneficio di un criterio assiologico-sostanziale, volto a dare rilievo alla carica di valore espressa dalle norme stesse

E veniamo alla svolta, a quella che, con studiata ed ostentata modestia, la Corte chiama la “precisazione” che intende oggi fare e che, in realtà, è un vero e proprio sostanziale aggiustamento del suo precedente indirizzo⁶.

Tutto quanto dapprima detto a riguardo del modo di far valere il primato del diritto eurounitario non vale – a giudizio della Consulta – laddove siano in gioco norme della Carta di Nizza-Strasburgo, dal momento che questa risulta “dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale” (punto 5.2 del *cons. in dir.*).

Si tratta di un'affermazione di straordinario rilievo, che impone un autentico ripensamento di metodo, ancora prima che di teoria, per ciò che attiene all'assetto complessivo delle relazioni interordinamentali⁷.

⁶ Per vero, in anni ormai andati, la Corte aveva già dato ad intendere che, ogni qual volta fossero in gioco i principi fondamentali, oltre che dell'ordinamento interno, dello stesso ordinamento (al tempo) comunitario, lì si radicasse la propria competenza a conoscere delle relative antinomie (v., part., sent. n. 286 del 1986). La successiva giurisprudenza ha, tuttavia, fatto cadere questa indicazione teorica, oggi invece ripresa e rappresentata quale una novità di rilievo rispetto all'indirizzo giurisprudenziale fin qui invalso. Già annotando queste risalenti vicende, avevo avuto modo di osservare come, per effetto della presa di posizione della Corte, venga a determinarsi un conflitto tra criteri di risoluzione delle antinomie di problematica risoluzione, stante la insussistenza di un “metacriterio” che consenta di prendere partito per l'uno ovvero per l'altro (v., dunque, volendo, il mio *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 170/84, in tema di rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla “teoria” della separazione alla “prassi” della integrazione intersistemica?*, in *Giur. cost.*, 2/1991, p. 1583 ss., nonché in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, I, *Studi degli anni 1987/91*, Torino, 1992, p. 235 ss., spec. p. 271 ss.). Le notazioni ora svolte riprendono, con originali svolgimenti, questo mio antico pensiero.

⁷ A tacer d'altro, induce, a mia opinione, a ritenere che la copertura offerta al diritto internazionale e, appunto, al diritto dell'Unione dall'art. 117, c. 1, non si atteggi allo stesso modo per atti provvisti della medesima forma bensì si carichi di originali valenze in ragione delle loro norme e dei modi con cui esse danno voce ai valori. Mi riprometto, ad ogni buon conto, di tornare sul punto, già in più occasioni toccato, in altra e più adeguata sede.

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

La Corte sposta qui decisamente il tiro: non rileva più – fa capire – il carattere delle norme, vale a dire il loro essere o non essere autoapplicative. Il criterio strutturale, che guarda appunto al modo di essere degli enunciati, al loro vario prestarsi per le esigenze della pratica giuridica, viene risolutamente messo da canto per far posto ad un criterio assiologico-sostanziale, che attiene alla capacità delle norme d'incarnare i valori fondamentali dell'ordinamento, di darvi voce ed assicurarne l'inveramento – il massimo possibile alle condizioni oggettive di contesto – nell'esperienza.

Non importa, dunque, ora stabilire se una norma della Carta dell'Unione sia, o no, autoapplicativa; importa solo che essa possa – come può – racchiudere ed esprimere l'essenza di una Costituzione di tradizioni liberali, facendo luogo – in linea con l'aureo insegnamento racchiuso nell'art. 16 della *Dichiarazione* del 1789 – al riconoscimento dei diritti fondamentali e ponendo, perciò, le basi perché ad essi sia data effettiva e, per quanto possibile, appagante tutela.

Ammettendo il carattere *materialmente* costituzionale della Carta dell'Unione, la Corte implicitamente ammette pure – per lineare ed irrefutabile conseguenza – il carattere *materialmente* costituzionale del suo primo ed istituzionale garante: la Corte di giustizia.

Il *trend* volto a conformare le Corti europee (dunque, anche la Corte di Strasburgo) quali Corti *tendenzialmente* costituzionali⁸ riceve oggi un autorevole, particolarmente accreditato, riconoscimento e, allo stesso tempo, una spinta vigorosa per la sua compiuta affermazione. Che, poi, siffatto riconoscimento porti naturalmente con sé anche la conseguenza – a mia opinione, inevitabile – della *pari dignità*

⁸ Su ciò, v., sopra tutti, O. Pollicino, in più scritti, tra i quali *Allargamento ad est dello spazio giuridico europeo e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano, 2010; O. Pollicino - V. Sciarabba, *Tratti costituzionali e sovranazionali delle Corti europee: spunti ricostruttivi*, in Aa.Vv., *L'integrazione attraverso i diritti. L'Europa dopo Lisbona*, a cura di E. Faletti e V. Piccone, Roma, 2010, p. 125 ss.; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012; B. Randazzo, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2012; D. Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Milano, 2012, spec. p. 63 e 143; altri riferimenti in A. Guazzarotti, *La CEDU e l'Italia: sui rischi dell'ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 4/2013, p. 3657 ss., del quale v., inoltre, pure *ivi*, *La costituzionalizzazione della CEDU e della sua Corte: la (dis)illusione di un'Unione sempre più stretta*, 1/2016, p. 381 ss.

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

costituzionale di tutte le Carte dei diritti (e di tutte le Corti), senza alcuna aprioristica ordinazione di stampo gerarchico, quale quella sottesa alla dottrina dei controlimiti, è questione di cui la Corte non avverte oggi il bisogno di farsi carico. Ho l'impressione, però, che si sia ormai imboccata una strada che conduca fatalmente a quest'esito teorico-ricostruttivo, nel quale *toto corde* (e da tempo) mi riconosco, anche se – convengo – i tempi non sembrano essere ancora maturi per la sua piena accettazione.

Ebbene, quando sono in gioco norme assiologicamente pregnanti o, col linguaggio paludato della Corte, “tipicamente costituzionali”, ogni questione che le riguardi ha da esser portata, o prima (dell'eventuale rinvio pregiudiziale) o poi, al sindacato della Consulta⁹.

Il conflitto tra criteri di risoluzione delle antinomie (quello strutturale evocando in campo talora la competenza del giudice comune, quello assiologico-sostanziale la competenza del giudice costituzionale) si risolve – dice la Corte – *sempre* a beneficio del criterio di valore¹⁰.

Non chiarito è, tuttavia, in nome di quale “metacriterio” le cose debbano andare necessariamente così e, soprattutto, perché mai non possa lo stesso giudice comune – ricorrendone le condizioni – farsi interprete e garante diretto del primato delle norme in grado eminente espressive di valore.

⁹ La Corte sembra qui farsi interprete del timore da tempo circolante in dottrina di una eccessiva “erosione” del sindacato di costituzionalità, del quale si è, ancora da ultimo, fatto autorevole interprete uno studioso che è anche giudice costituzionale (A. Barbera, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in www.rivistaaic.it, 4/2017, 6 novembre 2017, spec. al § 3). Timore che verrebbe fugato per il caso che le antinomie specificamente riguardanti i principi venissero portate alla cognizione del giudice delle leggi (ma non si perda di vista quanto dietro rilevato con riferimento al caso di violazione in genere di norme dell'Unione non *self-executing*).

¹⁰ In fondo, in quest'ordine di idee la Corte sembra essersi già disposta anche con riguardo ad altre specie di antinomie interordinamentali, persino laddove una delle norme in campo appaia essere affetta da vizio di radicale nullità-inesistenza. Ciò che dovrebbe (o quanto meno potrebbe...) portare alla inammissibilità della questione, suscettibile di essere subito risolta col meccanismo della disapplicazione da parte del giudice comune. E invece, quando la posta in palio è assiologicamente pregnante, nel senso di cui si viene ora dicendo, la Corte attrae a sé il “dubbio” (seppur inesistente...) di costituzionalità, secondo quanto, ad es., testimoniato dalla discussa, e discutibile, sent. n. 238 del 2014.

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

D'altro canto, come si sa, è questa una eventualità di cui si ha riscontro laddove faccia difetto una disciplina legislativa specificamente riguardante il caso, l'operatore di giustizia trovandosi dunque obbligato a fare utilizzo del solo materiale normativo di cui dispone, la Carta costituzionale oppure una Carta dei diritti, quale la CEDU o, appunto, la Carta dell'Unione. Tanto più, poi, ciò risulta avvalorato laddove si convenga, con una ispirata e risalente (ma non perciò inattuale) pronunzia della Consulta, la n. 388 del 1999, che tutte le Carte "si integrano reciprocamente nella interpretazione" e che, perciò, uno stesso diritto può essere fatto oggetto di convergenti discipline da parte di più Carte, con la conseguenza che l'applicazione diretta della Costituzione si converte e risolve in applicazione diretta di altra Carta¹¹, e viceversa, ovvero pure di una "tradizione costituzionale comune"¹². E non è inopportuno qui rammentare che la stessa decisione in commento si fa premura di precisare che la Carta dei diritti dell'Unione richiede di esser interpretata "in armonia con le tradizioni costituzionali", facendo al riguardo esplicito richiamo della recente pronunzia della Corte di giustizia su *Taricco* e implicitamente dando conferma dell'ormai raggiunta pacificazione con la Corte sovranazionale (ancora prima che

¹¹ ... e, dunque, pure della CEDU: è questo, infatti, a mio modo di vedere, uno dei casi in cui si può (e deve) fare immediata applicazione della Convenzione (si è, da ultimo, intrattenuto sulla questione A. Randazzo, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Milano, 2017, spec. p. 210 ss.).

¹² Ha più volte e con acuti rilievi insistito sulla opportunità di far utilizzo delle tradizioni in parola al fine di prevenire ovvero risolvere le antinomie tra diritto interno e diritto eurounitario O. Pollicino, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero sia l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in Aa.Vv., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Torino, 2015, p. 93 ss., e, dello stesso, *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in Aa.Vv., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Torino, 2016, p. 91 ss. e, con specifico riferimento al caso *Taricco*, M. Bassini - O. Pollicino, *The Opinion of Advocate General Bot in Taricco II: Seven "Deadly" Sins and a Modest Proposal*, in www.verfassungsblog.de, 2 agosto 2017, nonché in www.penalecontemporaneo.it, 13 settembre 2017, dei quali v., inoltre, *Defusing the Taricco bomb through fostering constitutional tolerance: all roads lead to Rome*, in www.verfassungsblog.de, 5 dicembre 2017, e in www.penalecontemporaneo.it, 11 dicembre 2017.

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurolunitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

alla pronunzia stessa sia dato seguito con una decisione *ad hoc*, a chiusura del caso)¹³.

La Consulta si fa altresì premura di evocare in campo il canone della “massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico”, di cui all'art. 53 della Carta dell'Unione (ancora punto 5.2), al quale la stessa Consulta va peraltro facendo insistito riferimento¹⁴. Stranamente, però tralascia di fare altresì menzione del vincolo che la stessa Carta

¹³ Lascia nondimeno alquanto perplessi – se presa alla lettera – l'affermazione secondo cui la Corte parrebbe voler ritagliare per sé il ruolo di vigile garante della (corretta) interpretazione della Carta dell'Unione orientata verso le “tradizioni costituzionali” (*scilicet*: comuni). Temo che la Corte di giustizia possa leggere con una certa, comprensibile irritazione questo passaggio, presente nel punto 5.2.

¹⁴ Di recente, in sent. n. 123 del 2017. Sul canone suddetto, tra i molti altri che ne hanno variamente discusso, v. R. Conti, *sub* art. 53, in Aa.Vv., *La Carta dei diritti dell'Unione europea. Casi e materiali*, a cura di G. Bisogni - G. Bronzini - V. Piccone, Taranto 2009, p. 639 ss.; G. D'Amico, *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti*, in Aa.Vv., *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, a cura di A. Pin, Napoli, 2015, p. 17 ss.; C. Amalfitano - M. Condinanzi, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015, p. 126 ss. e p. 168 ss.; G.M. Salerno, *I diritti fondamentali tra le tradizioni costituzionali comuni e i controllimiti a tutela dell'identità costituzionale*, in *Il Filangieri*, Quad. 2014 su *Unione europea e principi democratici*, Napoli, 2015, p. 103 ss.; C. Panzera, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in [Consulta OnLine](#), 2/2015, 3 giugno 2015, spec. p. 492 ss.; nella stessa *Rivista*, A. Spadaro, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL*, p. 504 ss. e, dello stesso, ora, *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in Aa.Vv., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, cit., spec. p. 55 ss.; ivi pure C. Salazar, *I diritti sociali nel “gioco delle tre Carte”: qualche riflessione*, p. 217 ss., e L. D'Andrea, *A mo' di sintesi: ordinamento europeo e costituzionalismo contemporaneo*, spec. p. 314 ss.; L. Cappuccio, *La massima espansione delle garanzie tra Costituzione nazionale e Carte dei diritti*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Torino, 2016, p. 412 ss.; A.O. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Profili costituzionali*, Napoli, 2017, p. 92 ss., spec. p. 111 ss.; M. Cartabia, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in www.rivistaaic.it, 3/2017, 16 luglio 2017, spec. p. 12 ss.; M. Condinanzi - P. Iannuccelli, *sub* art. 53, in Aa.Vv., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni - O. Pollicino - S. Allegrezza - F. Pappalardo - O. Razzolini, Milano, 2017, p. 1085 ss. Infine, A. Randazzo, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, cit., spec. p. 222 ss., *ma passim*.

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurolunitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

dell'Unione pone di essere interpretata *anche* (e specificamente) alla luce della CEDU, come pure del riconoscimento in quest'ultima presente del canone in parola.

Qui è, a mia opinione, il cuore della questione oggi discussa. Ci si deve, infatti, chiedere se l'ottimale salvaguardia dei diritti di volta in volta in gioco richieda, per logica ed ineluttabile necessità, la messa da canto delle tecniche decisorie usualmente adottate per la risoluzione delle antinomie. Sfugge all'orizzonte teorico della Corte la circostanza, fin troppo ovvia per dover esser qui rammentata, che, per effetto dell'abbandono del criterio dell'applicazione diretta da parte del giudice comune, viene ad esser violato l'art. 11 Cost., che ad esso dà copertura, col fatto stesso di darla ad *ogni* norma sovranazionale, compresa dunque la Carta dei diritti dell'Unione, cui è riconosciuta la medesima forza e tutela del trattato che ad essa fa richiamo.

Il carattere assiologicamente connotato, nel senso sopra precisato, di una questione di "comunitarietà" obbliga ad un "bilanciamento" tra l'art. 11 e il disposto costituzionale di volta in volta evocato in campo dal diritto leso, che per sistema si risolve a svantaggio del primo? Ma perché mai, al fine di ponderare al meglio i beni della vita costituzionalmente protetti, occorre mettere da parte le tecniche decisorie con le quali vanno risolti i conflitti tra le norme?

Queste domande restano senza risposta nella decisione in commento. C'è una decisa presa di posizione, che si può condividere come non condividere, ma non si capisce qual è il ragionamento che la sostiene. A dirla tutta, non si capisce perché, in una congiuntura quale quella presa in esame dalla Consulta, si sarebbe in presenza di un conflitto *reale* (e non meramente *apparente*) tra criteri di risoluzione delle antinomie: apparente, infatti, per il caso che, *rispettandosi l'art. 11 e facendo valere al meglio di sé la Costituzione come sistema di valori fondamentali positivizzati*, si reputi possibile assicurare, *a un tempo e nella stessa misura*, il rispetto del criterio strutturale e di quello assiologico-sostanziale, attraverso la immediata applicazione della norma della Carta dell'Unione *self-executing* ed idonea ad apprestare l'ottimale tutela o, come che sia, a concorrere ad innalzare il livello della stessa, in ragione delle complessive esigenze del caso.

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

4. *Due succinte notazioni finali: vale la soluzione oggi patrocinata dalla Consulta altresì per norme esterne alla Carta dei diritti dell'Unione ma da questa "coperte", a motivo dell'attitudine dalle prime dimostrata di darvi specificazione-attuazione? E ancora, come reagiranno la Corte di giustizia e i giudici comuni alla odierna presa di posizione del giudice costituzionale? Dobbiamo, cioè, aspettarci nuovi conflitti, persino maggiormente aspri di quelli fin qui avutisi?*

Due ultime, rapidissime notazioni.

La prima riguarda la portata o la estensione del nuovo criterio, di assiologica fattura, per come delineato nella decisione di oggi.

C'è da chiedersi, infatti, se esso valga solo per le norme della Carta dell'Unione ovvero se possa altresì estendersi ad altre norme eurounitarie che si dimostrino essere provviste dell'attitudine a dare la *prima, diretta e necessaria* specificazione-attuazione alle prime. La "copertura" di cui gode la Carta in parola, a motivo del carattere assiologicamente pregnante delle sue norme, si trasmette, o no, a cascata ad altre norme che, seppur esterne alla stessa, possiedono carattere ugualmente, materialmente costituzionale?

Su ciò la Corte non dice nulla: dunque – a me pare – non ammette e non esclude. Si vedrà, con ogni probabilità, caso per caso se la tendenza a far (ri)espandere l'area del sindacato accentrato, di cui la pronunzia in esame costituisce la più elevata e densa espressione, si porterà ulteriormente in avanti, in forme e con effetti nondimeno ad oggi imprevedibili. Se tuttavia posso, anche alla luce di esperienze pure molto lontane da quella di nostro specifico interesse, azzardare una previsione, i presupposti di ordine teorico non fanno difetto per far dilatare ulteriormente l'area del sindacato suddetto: basti solo, ad es., pensare ai limiti riconosciuti a carico del referendum abrogativo, in particolare a quello che non dà modo di fare oggetto di abrogazione popolare norme che danno una "tutela minima" – come sibillinamente sono chiamate – a beni costituzionalmente protetti. Ciò che conferma che anche norme di legge comune possono esibire una pregnanza assiologica tale da giudicare necessaria la discesa in campo della Consulta a loro protezione¹⁵.

¹⁵ L'ambito, sempre più esteso, su cui si pongono talune questioni di biodiritto (con specifico riguardo alle esperienze d'inizio e fine-vita) offre plurime

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

Qui però rileva la seconda notazione, che ha riguardo al modo con cui reagiranno la Corte di giustizia, per un verso, e i giudici comuni, per un altro, alla odierna presa di posizione della Consulta, potendosene avere tanto un incoraggiamento a proseguire lungo la strada oggi intrapresa quanto, all'inverso, il consiglio a far luogo ad alcuni non secondari aggiustamenti (ad ulteriori "precisazioni"...) del punto di diritto ora fissato.

Non darei affatto per acquisita una convinta e generale adesione degli altri operatori di giustizia all'indicazione venuta dalla Consulta. Non si trascuri, in particolare, la circostanza che lo stesso giudice costituzionale ha nella decisione di oggi incoraggiato i giudici a battere la via della pregiudizialità eurounitaria, sia prima che dopo l'attivazione del giudizio di costituzionalità. E così potrebbe anche darsi il caso che la Corte di giustizia dimostri di non apprezzare la messa da canto del meccanismo dell'applicazione diretta laddove siano messe a rischio norme dell'Unione assiologicamente pregnanti. Non scarerei, insomma, l'ipotesi che, dopo la sofferta chiusura del caso *Taricco*, esploda un nuovo conflitto tra le due Corti, un conflitto persino più aspro del precedente, essendo qui in gioco la delimitazione dei confini dei campi sui quali si impiantano e svolgono i criteri di risoluzione delle antinomie. Come dicevo, potrebbe invece darsi il caso che la stessa Corte sovranazionale preferisca che a risolvere i conflitti tra norme "tipicamente costituzionali" sia, in ambito interno, il giudice delle leggi piuttosto che il giudice comune¹⁶. Vista la cosa dall'angolo visuale della Consulta, si avrebbe in tal modo un'ulteriore testimonianza di quella "costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia" (*rectius*, tra le Corti) cui è data nella decisione in commento una particolarmente marcata sottolineatura (al punto 5.2).

testimonianze di norme di legge comune che si fanno carico di dare regolazione a beni della vita che non dispongono di espliciti riferimenti in Costituzione; che, poi, la regolazione stessa sia adeguata allo scopo è, ovviamente, tutto un altro discorso, secondo quanto è peraltro confermato dal sofferto indirizzo giurisprudenziale che ha portato a riscrivere, in buona sostanza, la legge sulla procreazione medicalmente assistita.

¹⁶ D'altronde, in tempi sia risalenti che a noi vicini, la Corte dell'Unione ha ripetutamente e vigorosamente sollecitato interventi chirurgici radicali nel corpo normativo nazionale, volti ad estirpare una volta per tutte (a mezzo di leggi o, appunto, di pronunzie ablativo dotate di effetti parimenti generali) norme interne lesive del diritto sovranazionale.

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

C'è, nondimeno, da mettere in conto anche l'eventualità, sopra indicata, che passo dopo passo si finisca con l'emarginare il sindacato diffuso di "costituzionalità-eurounitarietà", confinandolo a casi (a torto o a ragione) ritenuti non carichi di valenza assiologica.

Staremo a vedere. Certo si è che la partita è aperta a tutto campo e che le relazioni tra gli ordinamenti (e le Corti) sono ben lungi dal ricevere un compiuto e stabile assetto, quella sia pur relativa quiete, in una congiuntura gravata da ricorrenti tensioni e non rimosse contraddizioni, di cui mostrano di avere un disperato bisogno.

Abstract: Lo scritto si sofferma sul nuovo indirizzo inaugurato da Corte cost. n. 269 del 2017, secondo cui le antinomie tra norme della Carta dei diritti dell'Unione europea e norme nazionali sarebbero in ogni caso riservate alla cognizione della Corte costituzionale, pur laddove le norme dovessero apparire *self-executing*. Si mette quindi in evidenza che si sarebbe in presenza di un conflitto tra criteri di risoluzione delle antinomie stesse, aventi natura, l'uno, strutturale e, l'altro, assiologico-sostanziale, senza che nondimeno risulti chiaro in nome di quale "metacriterio" possa stabilirsi a quale di essi dare la precedenza. La pronuncia in commento, in realtà, non chiarisce perché mai non possa riconoscersi in capo al giudice comune la competenza a fare subito applicazione diretta della norma eurounitaria, laddove ne sia dimostrata l'attitudine ad offrire l'ottimale salvaguardia dei diritti in gioco. Ci si chiede, infine, se la soluzione oggi patrocinata dalla Consulta possa valere altresì per norme sovranazionali esterne alla Carta dell'Unione ma da queste "coperte" e quale possa essere la reazione sia della Corte di giustizia che dei giudici comuni alla odierna presa di posizione che, comunque, sembra essere non consentita dal disposto di cui all'art. 11 Cost.

Parole chiave: antinomie tra Carta UE e norme nazionali; sindacato accentrato di costituzionalità; possibili conflitti con la Corte di giustizia e i giudici comuni

Antonio Ruggeri

Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)

Antonio Ruggeri, Professore Ordinario di Diritto Costituzionale,
Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Messina,
antonio.ruggeri@unime.it

[15.12.2017]