



22 MAGGIO 2019

Doppia pregiudizialità: una svolta 'opportuna' della Corte costituzionale

di Stefano Catalano

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Verona



Doppia pregiudizialità: una svolta ‘opportuna’ della Corte costituzionale*

di Stefano Catalano

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Verona

Sommario: 1. Introduzione; 2. La svolta della Corte costituzionale sulla ‘doppia pregiudizialità’; 3. Le ragioni e l’obiettivo della svolta; 4. Casi in cui si segue la nuova regola; 5. La compatibilità della priorità della questione di costituzionalità rispetto al diritto dell’Unione europea; 6. Natura della ‘priorità italiana’ e rapporto con il rinvio pregiudiziale; 7. Il seguito delle decisioni della Corte costituzionale nei casi di doppia pregiudizialità relativi alla CDFUE con specifico riguardo agli “altri profili”; 8. Considerazioni complessive sulla ‘svolta’ della Corte costituzionale.

1. Introduzione

La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 269 del 2017; 20 e 63 del 2019, compie una “svolta” in tema di risoluzione delle antinomie fra diritto interno e diritto dell’Unione europea e, in particolare, dà un’importante “precisazione” in merito alle ipotesi di doppia pregiudizialità¹, ovvero, per usare le parole della stessa Corte, alle “controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell’Unione”.

Prima della fondamentale specificazione contenuta nel punto 5.2 del *Considerato in diritto*, la Corte, nella sentenza n. 269 del 2017, tiene a confermare le regole che governano, in generale, i rapporti fra norme interne e norme dell’Unione europea². Si ricorda espressamente come “il contrasto con il diritto

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il termine svolta è usato da A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentratore di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Diritti comparati*, n. 3 del 2017, p. 5. Nello stesso senso G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, p. 2948 che osserva come la sentenza “rappresenta la più rilevante novità giurisprudenziale nei rapporti fra diritto interno e diritto eurounitario dopo la sentenza *Granital* n. 170 del 1984”.

Fra i primi scritti che affrontano i problemi in tema di doppia pregiudizialità non può non richiamarsi M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di “doppia pregiudizialità”, comunitaria e costituzionale*, in *Foro italiano*, 1997, p. V, c. 222 e ss. Già allora la A. segnalava (c. 223) che “i casi di sovrapposizione tra le competenze della Corte costituzionale italiana e quelle della Corte di giustizia costituiscono evenienza tutt’altro che rara e quindi il giudice può in più di una occasione trovarsi di fronte ad ipotesi di “doppia pregiudizialità”, costituzionale e comunitaria” dovendo quindi “stabilire quale delle due abbia la priorità”.

² Il punto viene costantemente ricordato nei commenti alla sentenza n. 269 del 2017. Si vedano, in particolare, A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentratore di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., p. 4; A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei*

dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* – e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima (...) – soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto”. In simili casi, ossia se la disposizione UE è direttamente efficace, “spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata (..) e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale”. Solo laddove la norma eurounitaria sia priva di efficacia diretta e non sia possibile superare il contrasto in via interpretativa, “il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale”.

Tanto ribadito, si sente il bisogno di fare una “precisazione” con riguardo alle situazioni di ‘doppia pregiudizialità’.

Queste ultime, sino alla svolta enunciata nella sentenza n. 269 del 2017 e poi confermata con le sentenze nn. 20 e 63 del 2019, venivano costantemente decise nel senso della precedenza delle questioni relative al diritto europeo rispetto a quelle di costituzionalità.

A partire dall'ordinanza n. 536 del 1995, la Corte costituzionale ha sempre chiesto ai giudici comuni di adire preventivamente la Corte di giustizia, al fine di definire correttamente il quadro normativo sovranazionale³. Come è stato giustamente notato, la ragione “addotta da parte della Corte costituzionale ha fatto (...) riferimento alla condizione della necessaria applicabilità della norma nel processo *a quo*”. In effetti, “potendo la risposta della Corte di giustizia determinare la non applicazione (o disapplicazione) del diritto nazionale per contrasto con quello eurounitario (...), occorre attendere la risposta di quest'ultima”, poiché essa incideva sulla rilevanza della questione di costituzionalità, rendendo il più delle volte “inutile” o non praticabile la successiva sollevazione di una questione di costituzionalità⁴.

controlimiti, in www.forumcostituzionale.it, p. 3; A-O. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della Carta dei diritti fondamentali*, *ivi*, p. 3.

³ Nell'ordinanza si dice chiaramente che è “il giudice rimettente, il quale alleggi, 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”. Sul punto M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di “doppia pregiudizialità”, comunitaria e costituzionale*, cit., c. 224. La A. ritiene “discutibile” che la Corte possa obbligare il giudice a porre rinvio pregiudiziale, nelle ipotesi di doppia pregiudizialità.

⁴ R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3 del 2014, p. 7. Anche R. BIN, *Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4 del 2018, p. 625 ricorda come il fatto che siano stati riconosciuti effetti diretti alle decisioni della Corte di giustizia abbia “fatto esplodere lo strumento del rinvio pregiudiziale, con cui i giudici comuni riescono a raggiungere un risultato che altrimenti sarebbe loro precluso: liberarsi dal vincolo della legge”.

Questo atteggiamento della Corte alla ‘autoemarginazione’ emerge anche da altri elementi. Da un lato, sono state ritenute inammissibili questioni di costituzionalità sollevate contemporaneamente⁵ o in pendenza di un rinvio pregiudiziale; dall’altro, si è avuto il rinvio a nuovo ruolo di una questione, in attesa della decisione del Giudice europeo⁶; dall’altro ancora, il sopravvenire di una pronuncia della Corte di giustizia è stata considerata, come nell’ordinanza n. 124 del 2004, alla stregua di un vero e proprio *jus superveniens* con conseguente restituzione degli atti al giudice *a quo*⁷.

L’orientamento ora ricordato, nonostante non siano mancati alcuni tentativi dei giudici volti a riportare nell’alveo del controllo di costituzionalità le questioni di compatibilità delle norme interne rispetto a quelle dell’UE, è stato ribadito costantemente⁸ e, da ultimo, molto chiaramente con l’ordinanza n. 48 del 2017⁹. Si dice espressamente che “l’asserita pregiudizialità dell’incidente di legittimità costituzionale rispetto alla verifica della compatibilità con il diritto dell’Unione è (...) insostenibile, essendo valida (...) la proposizione esattamente contraria”. Infatti, prosegue la Corte, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale “la questione di compatibilità comunitaria (oggi con il diritto dell’Unione europea) costituisce un *prins* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio principale e, pertanto, la rilevanza di codesta questione”. Non solo. Di fronte alle preoccupazioni del remittente, derivanti dalla possibile incertezza dovuta alla non unanime valutazione sulla immediata applicabilità del diritto UE in quel caso in rilievo, la Corte afferma categoricamente che “l’esigenza di dirimere discordanze

⁵ Con l’ordinanza n. 85 del 2002 la Corte costituzionale decide nel senso dell’inammissibilità una questione di costituzionalità sollevata contemporaneamente ad un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Secondo la Corte emerge una “manifesta contraddittorietà dell’ordinanza di rimessione, in quanto il giudice solleva contemporaneamente ‘questione pregiudiziale’ interpretativa dei principi del trattato CE avanti alla Corte di giustizia, al fine di accertare se la norma censurata sia compatibile con l’ordinamento comunitario e, quindi, applicabile nell’ordinamento italiano, e questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, così presupponendo che la norma, di cui egli stesso ha sollecitato l’interpretazione della Corte di giustizia, sia applicabile”. Da ciò deriva la manifesta inammissibilità.

⁶ Questo è quanto deciso con l’ordinanza n. 165 del 2004. Il rinvio a nuovo ruolo, per altro, sembra aver valorizzato la portata del nuovo art. 117, primo comma, della Costituzione. Si veda M. D’AMICO, *Relazione introduttiva*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Ai confini del favor rei*, Torino, 2005, p. 26 e ss. Alla medesima relazione ed al volume nel quale è inserita si fa rinvio per l’analisi delle complesse ed interessanti problematiche che si ponevano in quella vicenda.

Sull’atteggiamento della Corte si veda R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, cit., p. 7.

⁷ In argomento T. GIOVANNETTI, P. PASSAGLIA, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, p. 403.

⁸ Lo ricordano G. CAMPANELLI, G. FAMIGLIETTI, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, p. 426. Gli stessi A.A. citano diverse decisioni che sono espressione dell’orientamento della Corte a favore della “priorità della questione pregiudiziale comunitaria”.

⁹ L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269 del 2017*, in www.forumcostituzionale.it, p. 1.

interpretative non può valere a sovvertire le regole del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, rendendo rilevante una questione che (...) non lo è”.

2. La svolta della Corte costituzionale sulla ‘doppia pregiudizialità’

È in questo quadro che, “fermi restando i principi del primato e dell’effetto diretto del diritto dell’Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale”, per la Corte, “una precisazione si impone”. Essa, si legge nella sentenza n. 269 del 2017, va fatta “alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell’Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona”. La principale novità, introdotta da tale Trattato e presa in considerazione, è il conferimento di “effetti giuridici vincolanti”, equivalenti a quelli dei Trattati UE, alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea di Nizza-Strasburgo. Per le ragioni specificate nella decisione – che verranno poi ricordate – la “Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell’Unione, ai sensi dell’art. 267 del TFUE”.

La svolta è contenuta in un *obiter dictum*, considerato che la Carta di Nizza non era stata invocata quale parametro dal giudice *a quo* e che, quindi, le affermazioni sul punto non sorreggono la decisione finale della Corte costituzionale.

La “precisazione” diviene, invece, *ratio decidendi* nelle sentenze n. 20 e 63 del 2019. Con riguardo alla prima decisione, il TAR Lazio indica quale parametro l’art. 117, primo comma, Cost., integrato dalla Carta di Nizza¹⁰. Interessante è sottolineare, per altro, che la questione viene posta, in via preliminare alla Corte, prima della pubblicazione della sentenza n. 269 del 2017. Con la seconda pronuncia, invece, si decide un dubbio di costituzionalità sollevato dalla Corte di cassazione dopo il deposito della sentenza del 2017 appena richiamata.

Inoltre, nella sentenza n. 20 del 2019, si chiarisce come il fatto che il giudice remittente abbia richiamato non solo la CDFUE, ma anche una direttiva UE connessa strettamente con le norme della stessa Carta,

¹⁰ Come si segnala nella sentenza n. 20 del 2019, “Ritiene il giudice *a quo* che le indicate disposizioni contrastino, innanzitutto, con l’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007”.

“non induce a modificare l’orientamento ricordato”, ovvero quello della sentenza n. 269 del 2017. Il punto è particolarmente importante e verrà ripreso oltre.

Nel complesso, dalle decisioni emerge l’affermazione, sia pur con riguardo al particolare caso in cui il contratto fra norme coinvolga oltre alla Costituzione italiana la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, della priorità della questione di costituzionalità rispetto a quella europea. Nelle ipotesi segnalate, i criteri enunciati per la generalità dei casi a partire dalla sentenza n. 170 del 1984 – ossia la verifica della sussistenza (o meno) in capo alla disciplina eurounitaria delle caratteristiche necessarie per l’efficacia immediata – non valgono¹¹ e viene rotta la rigidità dello schema della ‘doppia pregiudizialità’¹². In particolare, il vincolo posto in capo al “giudice comune di delibare previamente, a pena di inammissibilità, la pregiudiziale comunitaria rispetto alla questione di costituzionalità si inverte”¹³. Si introduce, quindi, una “deroga” rispetto a quanto solitamente avviene nei rapporti fra ordinamento italiano ed europeo¹⁴. Il nuovo corso della giurisprudenza costituzionale pone diverse e significative questioni che meritano di essere specificamente trattate.

3. Le ragioni e l’obiettivo della svolta

È la stessa Corte costituzionale a spiegare le ragioni della propria “precisazione”. Anzitutto, “occorre prendere atto” che la CDFUE “costituisce parte del diritto dell’Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale”. I principi e i diritti contenuti nella Carta “intersecano in larga misura i principi e diritti garantiti dalla Costituzione italiana”. Da questa circostanza emerge la possibilità che la lesione di un diritto possa integrare la contemporanea violazione sia della Costituzione, sia della Carta di Nizza. Di fronte ad una simile eventualità si riconosce che “le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* di questa Corte”. Ciò anche alla luce “del principio che situa il sindacato accentratore di costituzionalità delle leggi a fondamento dell’architettura costituzionale”. Non si deve trascurare neppure che la “sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE” rende possibile un “concorso di rimedi giurisdizionali”.

¹¹ A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei controlimiti*, cit., p. 4; A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentratore di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., p. 5.

¹² A-O. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentratore di costituzionalità relativo alla violazione della Carta dei diritti fondamentali*, cit., p. 4.

¹³ G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2949.

¹⁴ R. ROMBOLI, *Dalla “diffusione” all’ “accentramento”*: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale, in *Foro italiano*, 2018, p. I, c. 2231; C. SCHEPISI, *I futuri rapporti tra le Corti dopo la sentenza n. 269/2017 e il controllo erga omnes alla luce delle reazioni dei giudici comuni*, in *federalismi.it*, n. 22 del 2018, p. 3.

In un simile quadro, non è difficile giungere alla conclusione, cui per altro giunge la Corte, secondo cui “nel concorso fra rimedi giurisdizionali nazionale ed eurounitario, il rimedio interno deve precedere quello europeo”¹⁵.

La Corte pare fare propria la proposta avanzata da Augusto Barbera, secondo il quale, per superare le difficoltà poste a seguito dell'introduzione con la Carta di Nizza di norme di principio volte a tutelare i diritti, bisognerebbe differenziare la soluzione dei contrasti fra norme interne e norme UE. In particolare, laddove “si tratti di puntuali antinomie fra regole spetta al giudice comune disapplicare la regola interna”, mentre laddove “l'antinomia riguarda una norma nazionale in contrasto con principi (od obiettivi), diventa appropriato il coinvolgimento delle Corti costituzionali”, sia pur rispettando la disciplina europea sulla facoltà o obbligo per i giudici comuni di proporre rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia¹⁶.

Più in generale, la Corte costituzionale, con il suo cambio di rotta, sembra aver perseguito un importante obiettivo: reagire alla propria emarginazione nell'ambito della tutela dei diritti¹⁷ e riacquisire un ruolo centrale in materia¹⁸.

Le ragioni di tale sostanziale estromissione sono molteplici¹⁹. In primo luogo, va menzionato l'atteggiamento della Corte medesima, di cui si è dato conto sopra, volto a dare precedenza alle questioni di compatibilità con il diritto europeo rispetto a quelle di costituzionalità²⁰. In secondo luogo, va menzionato l'utilizzo, spesso assai ampio e talvolta eccessivamente ‘creativo’, dell'interpretazione conforme, sia a Costituzione, sia a diritto dell'Unione europea, sia a norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo²¹. In terzo luogo, va menzionato l'ampio ricorso alla non applicazione che ha rappresentato “il grimaldello con cui ‘forzare’ il principio della riserva alla Corte costituzionale del giudizio

¹⁵ G. SCACCIA, *L'inversione della “doppia pregiudizialità” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in www.forumcostituzionale.it, p. 3.

¹⁶ A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4 del 2017, p. 9.

¹⁷ A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei controlimiti*, cit., p. 5; D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1 del 2019, p. 232 e s. Quest'ultimo A. ritiene lo strumento usato dalla Corte in contrasto con il diritto UE. Sul punto si tornerà oltre nel testo.

¹⁸ A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, in *Consulta online*, 2019, n. 1, p. 164.

¹⁹ Le ragioni sono ricordate da G. SCACCIA, *L'inversione della “doppia pregiudizialità” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 5 e s.; G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, in federalismi.it, 24 del 2018, p. 15 e s.

²⁰ Nello stesso senso G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 9.

²¹ Non è questo, ovviamente, il luogo in cui ragionare sui problemi segnalati nel testo e posti dall'interpretazione conforme. Si rinvia sul punto a M. LUCIANI, (voce) *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IX, Milano, 2016, p. 391 e ss.; IDEM, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale oggi e interpretazione “conforme a”*, in federalismi.it, n. 16 del 2007, p. 1 e ss.; M.E. D'Amico, B. Randazzo (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino, 2009.

di legittimità delle leggi ordinarie”²². In quarto luogo, va menzionato il fatto che la Carta di Nizza abbia assunto, dopo il Trattato di Lisbona, la stessa efficacia giuridica dei Trattati dell’UE. Ciò ha reso possibile, attraverso l’utilizzo del meccanismo di dialogo, ormai assai noto e diffuso fra giudici comuni e Corte di giustizia, rappresentato dal rinvio pregiudiziale, la non infrequente disapplicazione (o per meglio dire non applicazione) delle norme interne in contrasto con la medesima Carta di Nizza. Soprattutto quest’ultima circostanza ha comportato tre ordini di problemi. Da una parte, ha determinato l’emarginazione e lo scavalco della Corte costituzionale di cui si è appena detto. Dall’altra, ha compromesso “le garanzie di certezza che accompagnano gli istituti di legittimità costituzionale”. Dall’altra ancora, ha messo in discussione la ripartizione delle competenze fra giudici comuni e Corte costituzionale, delineata dagli artt. 134 e 101 della Costituzione, facendo assumere ai primi “compiti impropri”²³.

Di fronte ad una simile situazione, non è da considerare eccessivamente strano, ancorché forse non del tutto prevedibile, che la Corte abbia “colto l’occasione” per dare ai giudici delle indicazioni su come affrontare i casi nei quali vi sia un intreccio fra norme costituzionali ed europee in tema di diritti degli individui, reagendo alla propria emarginazione in materia²⁴. In effetti, come è stato giustamente notato, il nuovo orientamento della Corte ha quali destinatari principali i giudici comuni, cui viene ricordata l’impossibilità, nel sistema italiano, di esercitare, attraverso lo strumento della non applicazione per contrasto con la Carta di Nizza, un sindacato di costituzionalità diffuso sulle leggi²⁵. Che le cose stiano realmente così è dimostrato dalle stesse parole della Corte costituzionale. Nella sentenza n. 269 del 2017, infatti, si chiarisce come, se il giudice non applica una norma interna in conflitto con la Carta di Nizza e con la Costituzione, “la non applicazione trasmoda inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge”.

Nel complesso, allora, la correzione apportata dalla Corte, che postula la priorità del giudizio incidentale, vuole porre un argine sia alla tendenza a valutare i problemi di costituzionalità alla stregua di violazioni della CDFUE, sia alla conseguente disapplicazione delle norme interne, suggerendo ai giudici comuni di seguire la via del ricorso all’incidente di costituzionalità²⁶. Il Giudice delle leggi, insomma, tende ad

²² R. BIN, *Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni*, cit., p. 627.

²³ A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., p. 8.

²⁴ A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei controlimiti*, cit., p. 5.

²⁵ A. GUAZZAROTTI, *Un “atto interruttivo dell’usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, in www.forumcostituzionale.it, p.1 e s.

²⁶ G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2949 e s. Di inversione delle priorità parla A. GUAZZAROTTI, *Un “atto interruttivo dell’usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 2. Per C. PINELLI, *L’approccio generalista del modello di rapporti tra fonti: i trattati sono tutti uguali?*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1 del 2018, p. 12 si ha una “ingiunzione al giudice di invertire la sequenza nei casi di doppia pregiudizialità”. Anche D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., p. 231 nota

“escludere che (...) il giudice comune possa considerarsi abilitato a rilevare *motu proprio* la giuridica inesistenza della norma” interna “senza chiamare in campo la Consulta”²⁷. Risulta chiaro, allora, che quest’ultima vuole riportarsi al centro del sistema di tutela dei diritti²⁸.

Se così stanno le cose, si deve sottolineare come la ‘priorità all’italiana’ assomigli molto a quella prevista legislativamente in Francia nel 2010, attraverso l’inserimento dell’art. 23-2 nell’*ordonnance* n. 58-1067 del 1958 che disciplina, in base al rinvio operato dall’art. 61-1 della Costituzione della V Repubblica, il funzionamento del controllo di costituzionalità in via successivo ora vigente anche in quel Paese.

La *ratio* della regola risiede nella volontà di riportare la Costituzione al vertice dell’ordinamento francese e di rivedere il meccanismo attraverso il quale, a partire dagli anni settanta del secolo scorso, è stata assicurata la tutela dei diritti fondamentali e che si fondava sul ricorso da parte dei giudici comuni al diritto dell’Unione europea, nonché ai documenti internazionali²⁹. In effetti, in Francia, nell’assenza, sino al 2008, di un controllo di costituzionalità sulle leggi in vigore, erano i giudici a non applicare le leggi che violavano i diritti fondamentali, attraverso il controllo di convenzionalità. Quest’ultimo, più precisamente, in forza della superiorità riconosciuta ai trattati internazionali dall’art. 55 della Costituzione francese, consente al giudice di non applicare le norme interne che siano in conflitto con le regole sovranazionali, ivi comprese, ovviamente, quelle che riconoscono diritti fondamentali in capo ai singoli. È bene sottolineare che il sistema ora descritto funziona anche con riguardo alle regole dell’Unione europea. In altre parole, in Francia, con riguardo a tutte le norme internazionali, opera un sistema analogo a quello a cui si fa ricorso in Italia soltanto quando vi è un contrasto fra norme interne e norme dell’Unione europea immediatamente applicabili dai giudici.

che la Corte ha affermato che il rinvio pregiudiziale “dovrebbe lasciare spazio, nell’ambito dei diritti fondamentali, a un preventivo controllo di costituzionalità”.

²⁷ A. RUGGERI, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in *Consulta online*, 2018, n. 3, p. 559. L’A. fa esplicito riferimento al caso in cui venga in rilievo la Carta di Nizza e afferma che qui il la Corte costituzionale ritiene “obbligata” la sollevazione della questione di legittimità costituzionale.

²⁸ Tutti coloro i quali hanno commentato l’orientamento inaugurato con la sentenza n. 269 del 2017, come evidenziato da A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l’oscillazione del pendolo*, cit., p. 164, parlano di una “manovra di ‘riaccentramento’ (...) posta in essere dal giudice delle leggi”.

²⁹ Nella relazione al disegno di legge di riforma della legge organica sul procedimento di controllo di costituzionalità, poi approvato, si dice che la priorità dell’esame della questione di costituzionalità si collega con la volontà, espressa dal Parlamento con la legge costituzionale del 23 luglio 2008 di modifica della Costituzione della V Repubblica, di consentire ai singoli di “riappropriarsi della Costituzione”. Espressamente si dice che la “*priorité d’examen (...) s’inscrit dans la volonté de réappropriation de la Constitution par les justiciables exprimée par le pouvoir constituant lors de la révision du 23 juillet 2008*”. La relazione può essere reperita al seguente link la relazione che accompagna il Projet che è reperibile al link <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1599.asp>. Anche la sentenza del 3 dicembre 2009, n. 2009-595 DC del *Conseil constitutionnel* ricorda che “imponendo l’esame prioritario dei vizi di costituzionalità prima di quelli relativi alla non compatibilità di una disposizione legislativa rispetto agli obblighi internazionali della Francia, il legislatore organico ha inteso garantire il rispetto della Costituzione e ricollocarla al suo posto al vertice dell’ordinamento”.

In un simile quadro, allora, la tutela dei diritti non veniva percepita dal singolo come discendente dall'applicazione della Costituzione (attraverso un controllo di costituzionalità in via successiva che non c'era), ma come derivante dalla disapplicazione, caso per caso, della legge in base al ricorso alle discipline sovranazionali. Ne era derivato un paradosso: i diritti, pur riconosciuti dal sistema costituzionale francese, non venivano garantiti usando la Costituzione, ma usando le regole internazionali che assumevano, quindi, almeno nell'ambito dei diritti, una posizione di preminenza³⁰.

Proprio per reagire alla situazione descritta, è stato introdotto legislativamente l'obbligo per il giudice di esaminare prioritariamente le questioni di costituzionalità, laddove vi sia contemporaneamente una lesione anche della disciplina sovranazionale (ovvero nei casi in cui vi sia un'ipotesi che in Italia verrebbe definita di doppia pregiudizialità)³¹.

Nel complesso, emerge una forte analogia fra la priorità esistente in Francia e quella italiana, pur dovendosi segnalare che quest'ultima concerne essenzialmente le norme della Carta di Nizza.

4. Casi in cui si segue la nuova regola

Il riconoscimento del fatto che la CDFUE è una fonte del diritto dell'Unione “dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale”, nonché la constatazione secondo cui “le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes*” conducono la Corte ad affermare che, laddove vi sia una contemporanea lesione dei diritti garantiti dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza, “debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale”. Si è già osservato come questa presa di posizione rappresenti una importante novità.

Ciò posto, occorre comprendere in quali ipotesi si applichi la nuova regola. Innanzitutto, “non rileva più (...) il carattere delle norme, vale a dire il loro essere o non essere autoapplicative”. Alla valutazione sulla natura e sulla struttura delle disposizioni viene preferita quella relativa alla loro caratteristica sostanziale.

³⁰ Su tali aspetti e per ulteriori riferimenti bibliografici sia consentito rinviare a S. CATALANO, *La question prioritaire de constitutionnalité in Francia: analisi di una riforma attesa e dei suoi significati per la giustizia costituzionale italiana*, Napoli, 2016, p. 17 e ss. Sulla riforma del sistema di controllo di costituzionalità francese si rinvia a M. CAVINO, *Lezioni di giustizia costituzionale francese*, Napoli, 2014; S. BENVENUTI, *La via francese alla giustizia costituzionale*, Napoli, 2016.

³¹ M. CARTABIA, *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Napoli, 2014, p. 42 e s.; S. BENVENUTI, *La via francese alla giustizia costituzionale*, cit., p. 187. Nella letteratura francese T. DI MANNO, *La QPC, une question incidente de constitutionnalité 'à la française'*, in C. Decaro, N. Lupo, G. Rivosecchi (a cura di), *La 'manutenzione' della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino 2012, p. 9; P. CASSIA, *Plaider la question prioritaire de constitutionnalité*, D. Rousseau (a cura di), *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, 2012, p. 115; H. LABAYLE, *Question prioritaire de constitutionnalité et question préjudicielle: ordonner le dialogue des juges?*, in *Revue française de droit administratif*, 2010, p. 661; S. PLATON, *Les interférences entre l'office du juge ordinaire et celui du Conseil constitutionnel: 'malaise dans le contentieux constitutionnel'?*, in *Revue française de droit administratif*, 2012, p. 641. Analogamente C. SEVERINO, *La Question prioritaire de constitutionnalité. Quadro normativo e prassi applicativa del giudizio in via incidentale francese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, p. 497.

Determinante è, in altre parole, la loro impronta tipicamente costituzionale³². È quest'ultima a giustificare la scelta compiuta per la prima volta con la sentenza n. 269 del 2017 con riguardo alla Carta di Nizza.

Il riferimento fatto alla tutela dei diritti porta a chiedersi se il meccanismo previsto dalla citata decisione valga tutte le volte in cui viene in rilievo una norma della CFDEU, ovvero se sia necessario effettuare un preliminare scrutinio da parte dei singoli giudici sulla natura della posizione dei singoli protetta dalla Carta medesima. La risposta che pare preferibile è quella che considera coincidente l'ambito di applicazione della priorità della questione di costituzionalità con tutte le ipotesi in cui viene in rilievo la Carta di Nizza³³. In altre parole, dovrebbe prevalere un criterio formale: si adisce la Corte costituzionale tutte le volte nelle quali si denuncia una violazione della CFDEU. Una simile conclusione trova sostegno sia nell'utilizzo generico che la Corte fa dei termini 'diritti' e 'principi' riferiti alla Carta³⁴ – la cui distinzione, per altro non agevole dato il loro labile confine, spetterebbe alla Corte di giustizia³⁵ –, sia nella necessità di meglio garantire la certezza del diritto. Con riguardo a tale secondo aspetto, va notato come chiedere al giudice di effettuare un vaglio preliminare potrebbe creare equivoci, considerato che ogni disposizione della Carta di Nizza contiene dei principi che possono diventare regole³⁶. Inoltre, il ragionamento proposto è coerente con l'osservazione sopra svolta in base alla quale, per la Corte, assume un peso determinante, per far scattare la necessità del ricorso al controllo di costituzionalità, che una norma abbia natura tipicamente costituzionale.

In generale, va ribadito che il punto di partenza essenziale è che una disposizione racchiuda ed esprima "l'essenza di una Costituzione di tradizioni liberali", a prescindere dalla sua struttura autoapplicativa o meno. Quindi, se vengono in rilievo fonti tipicamente costituzionali, bisogna investire la Corte

³² A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., p. 5 e s.; F.S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, in *federalismi.it*, n. 4 del 2018, p. 7 e s. G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, p. 2958 evidenzia come la Corte ritenga che nel caso della Carta di Nizza non si possa fare riferimento a quanto richiesto dalla Corte di giustizia nel caso *Simmenthal*. Lo stesso A. nota, inoltre, che il carattere dell'effetto diretto abbia ormai perso la sua centralità (p. 2961).

³³ In questo senso, pur essendo critico con la Corte, è D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., p. 231. L'A. osserva che la regola posta dalla sentenza n. 269 del 2017 vale per tutte le norme della Carta, ossia "non solamente per quelle prive di diretta efficacia, ma anche per quelle norme direttamente efficaci".

³⁴ Anche in questo caso la Corte sembra riprendere quanto sostenuto da A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., p. 10 e s.

³⁵ G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 2960.

³⁶ A-O. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della Carta dei diritti fondamentali*, cit., p. 6 e ss.

costituzionale e fra i vari criteri di risoluzione delle antinomie prevale quello che fa riferimento al “valore”³⁷.

Ponendosi in quest’ottica, ci si deve chiedere se il ragionamento contenuto nella sentenza n. 269 del 2017 possa essere esteso anche alle disposizioni dell’Unione europea che si collegano strettamente con quelle della Carta di Nizza, nonché alle norme UE, come ad esempio quelle dei Trattati, che possano essere considerate partecipi del carattere materialmente costituzionale e che riconoscano diritti ai singoli. Il problema si pone, evidentemente, soprattutto laddove vi siano norme dell’Unione europea dotate di effetti diretti e che, quindi, rientrerebbero nel cono di applicazione del meccanismo messo a punto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984. Negli altri casi, come è noto, anche prima della svolta delle sentenze nn. 269 del 2017; 20 e 63 del 2019, il controllo di costituzionalità era possibile, pur se bisogna rammentare, ancora una volta, che vi è stata, da parte dei giudici comuni, una progressiva fuga dal Giudice delle leggi. Secondo alcuni, una risposta affermativa sarebbe criticabile³⁸. Una estensione “troppo severa e formale” dell’orientamento della Corte potrebbe “allargare indefinitamente” il suo controllo a tutte le questioni collegate ai diritti garantiti dalla Costituzione, con il risultato di “contrapporre al monismo da sempre seguito dalla Corte di giustizia” un altro monismo, quello costituzionale, che sarebbe “rovesciato” rispetto al primo³⁹. Il rischio che si paventa è quello di giungere, “passo dopo passo” alla “emarginare il sindacato diffuso di costituzionalità-eurounitarietà”⁴⁰.

Tuttavia, se si pone mente alle ragioni, sopra segnalate, che hanno condotto la Corte ad invertire la rotta rispetto al passato, con l’obiettivo di reagire alla propria emarginazione dalle questioni che attengono alla tutela dei diritti costituzionali, pare preferibile la conclusione secondo cui il giudice dovrebbe sollevare questione di costituzionalità anche qualora vi siano norme diverse da quelle contenute nella Carta di Nizza, come ad esempio quelle di un regolamento, almeno quando si possa ritenere che, nella sostanza,

³⁷ A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., p. 6 e s.

³⁸ Ritene che la logica della sentenza n. 269 del 2017 si dovrebbe estendere anche ai Trattati ed agli atti di diritto secondario, “qualora governino la tutela dei diritti fondamentali” D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., p. 232. L’A. è comunque critico con questa eventualità che renderebbe il conflitto tra ordinamenti “ancora più ampio e imprevedibile”. Perplexità sul possibile allargamento dell’eccezione posta dalla sentenza n. 269 del 2017 sono espresse anche da C. PINELLI, *L’approccio generalista del modello di rapporti tra fonti: i trattati sono tutti uguali?*, cit., p. 13.

³⁹ G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 2659 e s.

⁴⁰ A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., p. 12.

vi sia un contrasto proprio con la CDFUE⁴¹. Una ipotesi del genere ricorrerebbe altresì qualora vi fosse un conflitto sia con la Carta di Nizza sia una norma dei Trattati aventi un contenuto equivalente⁴². Si pensi, solo per fare un esempio, all'art. 157, quarto comma, del TFUE che contiene una disposizione analoga all'art. 23, secondo comma, della Carta di Nizza in tema di misure a favore della parità, in diversi ambiti, fra donne e uomini.

Per altro, la posizione opposta, quindi restrittiva, potrebbe portare a conclusioni paradossali. Nel caso in cui un diritto fosse riconosciuto sia da una norma della CDFUE e da una regola immediatamente applicabile dal giudice, quest'ultimo potrebbe evitare di sollevare q.l.c. semplicemente non prendendo in considerazione la Carta di Nizza, ma limitandosi ad utilizzare la disposizione di diritto derivato dell'UE⁴³. Nel senso qui suggerito si è chiaramente espressa la Corte costituzionale con la sentenza n. 20 del 2019, poi confermata dalla sentenza n. 63 del 2019⁴⁴.

In questa occasione, il giudice remittente, ovvero il TAR del Lazio, ritiene che alcune disposizioni che prevedono la pubblicazione di dati riguardanti dirigenti delle pubbliche amministrazioni violino l'art. 117, primo comma, Cost., integrato, quali parametri interposti, da norme del diritto europeo sia primario sia derivato. Infatti, si denuncia la lesione del diritto alla vita privata, di quello alla protezione dei dati personali, dei principi di proporzionalità e pertinenza, sanciti dagli articoli 7, 8 e 52 della CDFUE e dagli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della direttiva 95/46/CE.

⁴¹ A-O. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della Carta dei diritti fondamentali*, cit., p. 16. Analogamente sembra esprimersi, pur evidenziando possibili profili problematici, C. SCHEPISI, *I futuri rapporti tra le Corti dopo la sentenza n. 269/2017 e il controllo erga omnes alla luce delle reazioni dei giudici comuni*, cit., p. 11. Secondo l'A. "la sentenza n. 269/2017 avrebbe (...) l'effetto di devolvere alla Corte costituzionale non solo le questioni che coinvolgono norme della Carta eventualmente dotate di per sé di effetti diretti, ma anche i profili di contrasto tra norme interne e norme europee di diritto secondario, pure qualora direttamente efficaci, come conseguenza del fatto che sia al contempo invocata (in alcuni casi solo a latere) la violazione di un principio della Carta corrispondente a un diritto della Costituzione".

⁴² La situazione considerata nel testo differisce da quella in cui si ragiona della possibile estensione, in generale, del meccanismo della sentenza n. 269 del 2017 alle norme dei Trattati. La stessa decisione da ultimo ricordata dà una risposta negativa. Sul punto F.S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, cit., p. 10 e s. Critico con la differenziazione fra Carta e Trattati è G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudizialità" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 10 che parla appunto di "trattamento giuridico differenziato per i Trattati e la CDFUE". Lo stesso A., però, individua la giustificazione della diversità di trattamento nella diversità "categoriale (...) fra i diritti consacrati nella Carta e le libertà riconosciute e garantite nei Trattati". Nello stesso senso sembra anche A. GUAZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 3.

A favore dell'estensione dei casi di coinvolgimento prioritario della Corte costituzionale alle ipotesi di violazione dei Trattati è R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica sant'agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra carte e corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1 del 2018, p. 31.

⁴³ Lo segnala, citando anche decisioni che paiono dimostrare il rischio paradossale di cui si è detto nel testo, V. PICCONE, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di 'sutura' post Corte costituzionale n. 269/2017*, in *Diritti comparati*, n. 1 del 2018, p. 326.

⁴⁴ A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, cit., p. 166.

Il problema che la Corte deve affrontare, per valutare l'ammissibilità della questione, è proprio quello di comprendere se l'esistenza di un conflitto con una direttiva, oltre che con la Carta di Nizza, possa portare a concludere che l'indirizzo inaugurato con la sentenza n. 269 del 2017 vada modificato.

La risposta che viene data è negativa. Si dice che tale circostanza “non induce a modificare l'orientamento ricordato”. La ragione sta nel fatto che “i principi previsti dalla direttiva si presentano (...) in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della CDFUE”. Non solo, infatti, “essi ne forniscono specificazione o attuazione”, ma hanno anche “costituito ‘modello’ per quelle norme” della Carta di Nizza che vengono invocate come parametri interposti. Ne consegue che le norme della direttiva “partecipano all'evidenza della (...) stessa natura” di quella della CDFUE.

Una volta, allora, chiarito che ci si trova in una ipotesi di ‘doppia pregiudizialità’ analoga a quella presa in considerazione dalla sentenza n. 269 del 2017, la Corte può giungere alla conclusione che l'attribuzione a quest'ultima della “prima parola” risulta “più che giustificata dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco”.

Viene ribadito che l'ammissibilità della questione non dipende, dunque, tanto dalla natura *self executing* o meno della direttiva in esame, quanto dal suo carattere materialmente costituzionale. La circostanza che le norme interposte europee corrispondano a diritti costituzionali viene considerata “condizione necessaria e sufficiente per lo svolgimento del sindacato di costituzionalità”. Si va oltre, quindi, all'ipotesi della precedente pronuncia del 2017 e potrà aversi, in futuro, anche la denuncia, in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi, finanche di norme “legate da una “singolare connessione” con la Carta” di Nizza⁴⁵.

Alla luce delle considerazioni precedentemente svolte, l'estensione operata dalla sentenza n. 20 del 2019 criticata da alcuni per le stesse ragioni per le quali ritenevano possibile, ma non opportuno un allargamento del meccanismo introdotto con la sentenza n. 269 del 2017⁴⁶ (poi confermata dalla sentenza n. 63 del 2019), sembra da salutare positivamente, sia perché risulta coerente con il ragionamento svolto nella decisione da ultimo richiamata, sia perché consente alla Corte costituzionale di recuperare ulteriore terreno nell'assolvimento del suo compito di garanzia dei diritti, riportando al centro della scena la

⁴⁵ A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. N. 20 del 2019)*, in *Consulta online*, 2019, n. 1, p. 114 e s.

⁴⁶ Si veda ancora A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. N. 20 del 2019)*, cit., p. 114 e s. Nello stesso senso G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in *www.questionegiustizia.it*, par. 3.

Costituzione italiana, spesso postergata dai giudici comuni, come si è già notato, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴⁷.

5. La compatibilità della priorità della questione di costituzionalità rispetto al diritto dell'Unione europea

Si è segnalato che la giurisprudenza costituzionale in esame tende ad introdurre, sia pur in un ambito peculiare, la possibile priorità della questione di costituzionalità rispetto alla valutazione delle problematiche di compatibilità al diritto dell'Unione europea. Se ne sono ricordate, inoltre, le ragioni ed il fatto che vi sia una non trascurabile somiglianza con il sistema francese.

In questo quadro, sembra necessario comprendere, prima di ogni altra considerazione specifica sul nuovo orientamento della Corte costituzionale, se la previsione della priorità della questione di costituzionalità sia o meno, in generale, compatibile con il diritto dell'Unione europea. Per rispondere, occorre richiamare, ovviamente, la giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto⁴⁸.

Molto interessante ed istruttiva è, ancora una volta, l'esperienza francese. Qui, già in sede di esame del disegno di legge organica che ha espressamente stabilito la priorità, si è posto proprio tale problema. Più precisamente, sono state rigettate le proposte finalizzate ad escludere la *priorité* nelle ipotesi in cui fossero venute in rilievo le norme dell'ordinamento dell'Unione europea. A nulla sono valse le parole del Vice Presidente del *Conseil d'État* e del Primo Presidente della *Cour de cassation* con le quali, davanti alla *Commission des lois* dell'*Assemblée nationale*, si è fatta presente la specialità del diritto dell'Unione europea che imporrebbe la priorità dell'esame delle problematiche di compatibilità con quest'ultimo. In particolare, non ha sortito effetto il richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia, inaugurata dalla celeberrima sentenza *Simmenthal* del 9 marzo 1978, nella quale si è solennemente statuito che “il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”.

⁴⁷ Valgono, quindi, le stesse considerazioni, svolte con riferimento alla sentenza n. 269 del 2017, da B. CARAVITA, Roma locuta, *causa finita? Spunti per un'analisi di una recente actio finium regundorum, in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 15 del 2018, p. 8.

⁴⁸ Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, oltre a quanto si dirà nel testo, si rinvia, con riguardo a primato, disapplicazione, procedura pregiudiziale ed effetto diretto, a D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., p. 227 e ss.

In sede parlamentare, ha prevalso, invece, la lettura della sentenza ora richiamata data dal Vice Presidente del Senato del Belgio che, portando l'esempio del proprio Paese in cui è stato introdotto un meccanismo analogo a quello francese, ha sostenuto come la primazia del diritto dell'Unione europea, affermata dalla Corte di giustizia, non imporrebbe affatto che vi sia priorità delle 'questioni europee' rispetto a quelle di costituzionalità⁴⁹.

Il punto è stato preso in considerazione, anche in senso critico, da diversi autori, che non hanno mancato di evidenziare il problema di conformità rispetto ai principi della *primauté* e della diretta applicabilità delle norme provenienti dall'ordinamento europeo, nonché il difficile equilibrio della priorità con l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che introduce la facoltà, ed in alcuni casi l'obbligo, di effettuare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia⁵⁰.

Stando così le cose, non era difficile immaginare che qualche giudice, prima o poi, avrebbe chiesto alla Corte di giustizia di verificare la 'euro-compatibilità' della *priorité* della questione di costituzionalità. Ciò è avvenuto, come noto, nella prima occasione utile⁵¹, da parte della *Cour de cassation* con due ordinanze analoghe del 16 aprile 2010.

Alla Corte di giustizia dell'Unione europea è stata offerta, allora, l'occasione di precisare, ancora una volta, le conseguenze, sulle norme interne relative ai vincoli posti ai giudici sul controllo di costituzionalità, derivanti dal necessario primato del diritto sovranazionale e degli effetti diretti di quest'ultimo.

Prima della decisione della Corte di giustizia, al fine di difendere la compatibilità con l'ordinamento europeo della priorità della questione di costituzionalità dagli 'attacchi' della *Cour de cassation*, sono intervenute, indirettamente, nella vicenda sia il *Conseil constitutionnel*, sia il *Conseil d'État*⁵².

Il primo lo fa con un lungo *obiter* contenuto nella decisione del 12 maggio 2010, n. 2010-605 DC nel quale si sottolineano essenzialmente due cose. Da un lato, si osserva che la disciplina sul controllo di costituzionalità abilita il giudice *a quo* ad assumere tutte le misure provvisorie od urgenti che si rendano

⁴⁹ Si veda l'audizione di F. Delperé, riportata nel *Rapport Warsmann* n. 1898 del 3 settembre 2009, reperibile al link <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1898.asp>, p. 98 e ss. (spec. p. 103) che ricorda anche la decisione del Consiglio di Stato belga del 3 marzo 2009 con la quale, escludendo la contrarietà al diritto dell'Ue del meccanismo di priorità introdotto dal legislatore del Belgio, non si effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nello stesso *Rapport* si leggono i resoconti delle audizioni citate nel testo degli alti magistrati sentiti dalla Commissione parlamentare.

⁵⁰ Per ulteriori riferimenti, anche bibliografici, sia consentito rinviare a S. CATALANO, *La question prioritaire de constitutionnalité in Francia: analisi di una riforma attesa e dei suoi significati per la giustizia costituzionale italiana*, cit., p. 162 e ss.

⁵¹ P. COSTANZO, *Decolla in Francia la questione prioritaria di costituzionalità: la Cassazione tenta di spargliare le carte, ma il Consiglio costituzionale tiene la partita in mano (una cronaca)*, in www.giurcost.org, p. 1.

⁵² Su tali decisioni si veda J. ZILLER, *European Union Law in the Jurisprudence of French Supreme Courts: Europe-Friendliness with a French Touch*, in *European public law*, 2015, p. 779 e s.

necessarie, in pendenza del controllo di costituzionalità, per salvaguardare il rispetto del diritto sovranazionale, compresa la possibilità di “sospendere immediatamente tutti gli effetti di una legge incompatibile con il diritto dell’Unione europea”. Conseguentemente il sistema di controllo di costituzionalità non ostacolerebbe la immediata applicazione del diritto dell’Unione. Dall’altro, si riconosce che le norme sulla questione di costituzionalità non privano i giudici, anche “quando propongono una questione di costituzionalità”, della facoltà di “proporre alla Corte di giustizia dell’Unione europea una questione pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea”.

Anche il *Conseil d’État* dà il suo contributo al ‘salvataggio’ della priorità con la decisione del 14 maggio del 2010, n. 312305 (*Rujović*)⁵³, ponendosi, sempre con un *obiter dictum*, in linea di continuità con il *Conseil constitutionnel* di cui utilizza sostanzialmente le stesse parole.

La Corte di giustizia UE decide sul punto con la sentenza del 22 giugno 2010 relativa alle cause C-188/10 e C-189/10⁵⁴. Viene richiamata, anzitutto, la giurisprudenza sia in materia di primato del diritto UE, sia in tema di rapporto fra controllo di costituzionalità e rinvio pregiudiziale. Successivamente, data anche la delicatezza del caso, si danno due risposte alla questione pregiudiziale. La prima prende in considerazione l’interpretazione della priorità della questione di costituzionalità data dalla Corte di cassazione francese. Secondo questa ricostruzione, la normativa nazionale sarebbe in contrasto con il diritto UE (punto n. 47 della sentenza).

“Tuttavia”, precisa subito la stessa Corte all’inizio del punto n. 48 – e qui inizia la seconda risposta –, un’altra ricostruzione dell’ordinamento francese, compatibile con il diritto europeo, è stata proposta, ossia quella del *Conseil constitutionnel* e del *Conseil d’État* sopra richiamata.

Per i giudici europei, “l’art. 267 TFUE osta ad una normativa di uno Stato membro che instaura un procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale delle leggi nazionali, nei limiti in cui il carattere prioritario di siffatto procedimento abbia l’effetto di impedire (...) [ai giudici] di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte”. Tuttavia, la stessa disposizione “non osta a siffatta normativa nazionale” se gli organi giurisdizionali nazionali sono liberi: *a)* di sottoporre, “in qualunque momento”, alla Corte di giustizia “qualsiasi questione pregiudiziale che essi ritengano necessaria”; *b)* di “adottare

⁵³ La decisione è reperibile sul sito del *Conseil d’État* con il numero di registro 312305.

⁵⁴ Per la ricostruzione della decisione si vedano V. MARZUILLO, *Primazia del diritto UE e controllo ultra vires. I recenti sviluppi giurisprudenziali nel dialogo fra Corte di giustizia e Corti costituzionali europee*, in R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther (a cura di), *La Corte costituzionale vent’anni dopo la svolta*, Torino, 2011, p. 263 e ss.; N. LAZZERINI, *Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2010 nelle cause riunite Aziz Melki e Selim Abdeli*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3 del 2010; R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità*: Simmenthal revisited?, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, p. 4089 e ss.; G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 21 e s.

qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione"; e) di "disapplicare, al termine di siffatto procedimento incidentale, la disposizione legislativa nazionale" che ritengano in contrasto con le disposizioni provenienti dall'ordinamento europeo.

In qualche modo, la decisione in esame sembra, allora, superare la, pur abbondantemente citata e per moltissimi versi confermata, sentenza *Simmenthal* del 1978⁵⁵. In effetti, nell'ammettere che la conclusione del controllo di costituzionalità possa precedere la definitiva applicazione del diritto europeo, la Corte, forse in maniera sorprendente, consente che, provvisoriamente, una regola interna possa temporaneamente paralizzare l'applicazione del diritto dell'Unione europea. Proprio in questo senso, pare essersi avuta, allora, una attenuazione del rigore della giurisprudenza *Simmenthal*⁵⁶. La Corte di giustizia, in definitiva, si accontenta della possibilità per i giudici di assumere misure provvisorie volte a garantire i diritti assicurati dalle norme dell'UE delle quali non si ha, in tutto e per tutto, l'immediata ed incondizionata applicazione⁵⁷.

Tuttavia, occorre sottolineare come non vi sia stato un completo avallo, da parte della Corte di giustizia, della priorità del controllo di costituzionalità⁵⁸. In primo luogo, per rispettare le condizioni poste dalla Corte di giustizia, bisognerà ritenere abilitati i giudici ad assumere i provvedimenti provvisori, necessari per garantire la tutela dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, in ogni momento, anche a prescindere da ragioni di urgenza. In secondo luogo, non può nascondersi come nei fatti i 'paletti' imposti della Corte di giustizia limitino il carattere prioritario della questione di costituzionalità.

⁵⁵ Nel senso indicato nel testo si esprimono C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015, p. 135 e s. Considera la decisione in esame (ed altre che verranno poi richiamate nel testo) alla stregua di una "apertura" della Corte di giustizia verso "una lettura aggiornata della sentenza *Simmenthal*", A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., p. 11.

⁵⁶ In questo senso R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica sant'agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra carte e corti*, cit., p. 27 che afferma come la regola della "disapplicazione trova quindi una limitazione (quanto meno una sospensione temporale) qualora l'ordinamento interno contempli un previo accertamento della legalità costituzionale, con la garanzia, tuttavia, che la decisione assunta dalla Corte costituzionale nazionale possa essere successivamente messa in discussione dal giudice comune, se necessario previo svolgimento della procedura pregiudiziale di interpretazione ex art. 267 TFUE".

⁵⁷ R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità* □ : *Simmenthal revisited?*, cit., p. 4092 e s.

Il punto è sottolineato in modo particolare dalla dottrina francese. Si vedano D. SIMON, A. RIGAUD, *Solange, le mot magique du dialogue des juges...*, in *Europe, Repère* n. 7, p. 2 ; P-Y. GAHDOUN, *Repenser la priorité de la QPC*, in *Revue du droit public*, 2010, p. 1723; M. DISANT, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, 2011, p. 181.

⁵⁸ Di 'sdoganamento' parla espressamente D.U. GALETTA, *Autonomia procedurale e dialogo costruttivo fra giudici alla luce della sentenza Melki*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 233. Ricorda che la priorità è "astretta da forti vincoli ma non del tutto annullata" G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 23.

Quest'ultima, infatti, è euro-compatibile purché non sia necessariamente prioritaria nel caso in cui il giudice ritenga di dover effettuare il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE⁵⁹.

La giurisprudenza successiva della Corte di giustizia conferma l'orientamento affermato nella sentenza *Melki*. Molto interessante è un caso che si riferisce all'ordinamento austriaco. Questo è particolarmente rilevante perché la Corte costituzionale di quel Paese, in una decisione del 14 marzo 2012 (U 466/11)⁶⁰, ha affermato che il suo controllo di costituzionalità delle leggi dovrebbe essere esteso alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (da intendersi come parametro). La Corte di giustizia, nel decidere il rinvio pregiudiziale volto a comprendere se la giurisprudenza del giudice costituzionale austriaco fosse o meno compatibile con il diritto dell'UE, richiama espressamente e testualmente la sentenza *Melki*. Soprattutto ricorda quale debba essere l'estensione del potere/dovere dei giudici comuni di effettuare il rinvio pregiudiziale. Si dice che “il funzionamento del sistema di cooperazione tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali instaurato dall'articolo 267 TFUE e il principio del primato del diritto dell'Unione necessitano che il giudice nazionale sia libero di adire, *in ogni fase del procedimento che reputi appropriata, e finanche al termine di un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, la Corte di giustizia con qualsiasi questione pregiudiziale ritenga necessaria”⁶¹.

Nello stesso senso vanno altre pronunce della Corte di giustizia, sia coeve, sia successive alla sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale. Nella decisione del 20 dicembre 2017, nella causa C 322/16, si ribadisce come “un giudice nazionale investito di una controversia concernente il diritto dell'Unione, il quale ritenga che una norma nazionale sia non soltanto contraria a tale diritto, ma anche inficiata da vizi di costituzionalità, non è privato della facoltà o dispensato dall'obbligo, previsti dall'articolo 267 TFUE,

⁵⁹ M. CAVINO, *Lezioni di giustizia costituzionale francese*, Napoli, 2014, p. 102 e s. Nella copiosa dottrina francese si veda X. MAGNON, *La QPC face au droit de l'Union: la brute, les bons et le truand*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2010, p. 785 e s. L'A. osserva che la Corte di giustizia mette in discussione la priorità della questione di costituzionalità solo nelle ipotesi nelle quali ci sono problemi di compatibilità con il diritto UE, non la sua esistenza. Nello stesso senso P. MANIN, *La question prioritaire de constitutionnalité et le droit de l'Union européenne. Un bilan provisoire*, in *L'actualité juridique. Droit administratif*, 2010, p. 2196.

Sul tema della compatibilità al diritto UE della priorità della questione di costituzionalità francese si veda anche, volendo, S. CATALANO, *La question prioritaire de constitutionnalité in Francia: analisi di una riforma attesa e dei suoi significati per la giustizia costituzionale italiana*, cit., p. 162 e ss.

⁶⁰ Ricorda e segnala i passaggi più significativi della sentenza del Giudice costituzionale austriaco, collegandola anche alla sentenza n. 269 del 2017, S. VERNUCCIO, *La sentenza 269/2017: la Corte costituzionale di fronte alla questione dell'efficacia diretta della Carta di Nizza e la prima risposta del giudice comune (Cass. Ord. 3831/2018)*, in *Osservatorio costituzionale – Rivista AIC*, n. 2 del 2018, p. 13.

⁶¹ Sentenza CGUE 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 (questa decisione è richiamata, così come la sentenza *Melki*, dalla sentenza n. 269 del 2017). L'evidenziato in corsivo è da attribuirsi all'Autore. Sulla decisione si veda R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità*: Simmenthal revisited?, cit., p. 4093 e ss. che sottolinea come si sia giunti ad una conclusione diversa rispetto a quella cui avrebbe condotto una “applicazione ortodossa della dottrina *Simmenthal*” (p. 4096). Sulla decisione si rinvia anche a P. FARAGUNA, *Rinvio pregiudiziale e questione di legittimità costituzionale (nota a Corte di giustizia UE, C-112/13)*, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 1 e ss.

di sottoporre alla Corte questioni relative all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione per il fatto che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto nazionale è subordinata ad un ricorso obbligatorio dinanzi ad una corte costituzionale". La stessa decisione, poi, ricorda ancora una volta che l'art. 267 TFUE sul rinvio pregiudiziale e il principio del primato del diritto dell'Unione attribuiscono un ampio potere ai giudici di investire, in ogni momento che ritengano opportuno (quindi anche dopo la decisione sulla legittimità costituzionale di una norma), la Corte di giustizia delle questioni relative alla interpretazione del diritto UE e di non applicare le norme interne con esso confliggenti⁶².

Da ricordare è, infine, la decisione del 24 ottobre 2018, nella causa C-234/17 perché, oltre a contenere affermazioni analoghe a quelle appena riportate, riprendendo la sentenza *Simmmenthal*, ribadisce che "i giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, le norme del diritto dell'Unione hanno l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione nazionale, senza chiedere né attendere la previa soppressione di tale disposizione nazionale per via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale". In effetti, considerando il momento in cui la decisione viene presa e il tenore delle affermazioni della Corte di giustizia, potrebbe sembrare che quest'ultima – più ancora di quella del 20 dicembre 2017 poco sopra richiamata – abbia anche voluto rispondere, in senso critico ovviamente, proprio al nuovo corso inaugurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 269 del 2017⁶³.

Ad ogni modo, in generale, la giurisprudenza della Corte di giustizia non considera contraria con il diritto dell'Unione europea, ed in particolare con l'art. 267 del TFUE, la previsione di un meccanismo di controllo di costituzionalità prioritario, purché siano rispettate le condizioni sopra indicate⁶⁴.

6. Natura della 'priorità italiana' e rapporto con il rinvio pregiudiziale

Chiarito come, in sé e per sé, l'introduzione della priorità della questione di costituzionalità rispetto all'esame dei profili di compatibilità con il diritto dell'Unione europea non è incompatibile con

⁶² Analogamente si esprime la sentenza CGUE 13 dicembre 2018, nella causa C 492/17.

A commento della pronuncia citata nel testo A. RUGGERI, *Ancora in tema di congiunte violazioni della Costituzione e del diritto dell'Unione, dal punto di vista della Corte di giustizia (Prima Sez., 20 dicembre 2017, Global StarNet)*, in *Diritti comparati*, n.1 del 2018, p. 269 e s. osserva come "la decisione del giudice di Lussemburgo qui annotata mette alcuni punti fermi che parrebbero presagire l'apertura di un nuovo fronte di guerra tra le due Corti". Lo scontro potrebbe nascere proprio a seguito della sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale. Tuttavia, lo stesso A., poco oltre, ritiene che "debba attendersi una sostanziale convergenza tra le due Corti" (p. 271).

⁶³ Così si esprime A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto europolitano e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. N. 20 del 2019)*, cit., p. 115. Nello stesso senso G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 34 e ss. che inserisce fra le "stoccate" della Corte di giustizia alla sentenza n. 269 del 2017 anche la sentenza relativa alla Causa C-322/16 citata sopra nel testo.

⁶⁴ Per tutti A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., p. 11 e s.

L'ordinamento sovranazionale, si deve ragionare sugli eventuali aspetti problematici che comunque potrebbe porre la 'svolta' compiuta dalle sentenze nn. 269 del 2017; 20 e 63 del 2019.

Preliminarmente, va segnalato che per prevenire eventuali contrasti con la giurisprudenza europea e per far intendere di volersi porre all'interno del perimetro nel quale la priorità della questione di costituzionalità non è in contrasto con il diritto UE, la stessa Corte afferma di collocarsi in "linea con" gli "orientamenti" della Corte di giustizia che, infatti, richiama esplicitamente⁶⁵. Si legge nella sentenza n. 269 del 2017 che "di fronte a casi di "doppia pregiudizialità" (...) la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell'Unione «non osta» al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, «in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria»; di «adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione".

Tuttavia, questa attestazione della Corte non è sufficiente ad escludere ogni dubbio.

Un aspetto essenziale da indagare è quello relativo alla natura del vincolo della priorità della questione di costituzionalità che, come si è detto, il Giudice delle leggi intende affermare nei casi in cui una norma interna ponga contemporaneamente problemi di compatibilità con la Costituzione e con la Carta di Nizza. In particolare, si deve capire quali effetti abbia la nuova regola sulla possibilità per i giudici di porre rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Il passaggio centrale, in argomento, della sentenza n. 269 del 2017 è quello in cui si dice che "questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE".

Dalla formulazione letterale non emerge definitivamente se, in futuro, si richieda al giudice di prendere obbligatoriamente in considerazione la questione di costituzionalità sempre prima di quella europea

⁶⁵ Anche su questo la Corte sembra prendere spunto da quanto sostenuto da A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., p. 11 e ss. che, in effetti, coglie e segnala le aperture della giurisprudenza della Corte di giustizia a favore del superamento della giurisprudenza *Simmenthal*.

(precisamente quella riguardante la compatibilità con la Carta di Nizza), ovvero se lo stesso giudice comune abbia margini di autonoma scelta.

Secondo un diffuso modo di intendere, la decisione in esame parrebbe “riconoscere incondizionata priorità alla q.l.c. (...) nell’ipotesi di parametri costituzionali ed europeo con contenuti almeno parzialmente sovrapponibili”, dovendosi intendere per parametro europeo la CDFUE. Più precisamente, con l’obiettivo di garantire l’uniforme tutela dei diritti – che, per usare le parole della Corte stessa, postula “la necessità di un [suo] intervento *erga omnes*” – il Giudice costituzione si attribuirebbe “un generalizzato *jus primi verbi*” in materia⁶⁶. La volontà di invertire, rispetto a quanto avveniva in base al precedente orientamento della giurisprudenza costituzionale, l’ordine temporale di esame delle questioni pregiudiziali sarebbe “evidente”⁶⁷.

L’obbligo del previo ricorso alla Corte costituzionale, poi, sarebbe “puntellato” dalle norme contenute negli artt. 101 e 134 Cost. che conducono a ritenere come il “mancato rispetto delle priorità” scardinerebbe il sistema di controllo di costituzionalità accentrato vigente in Italia⁶⁸.

Così ragionando, allora, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sarebbe azionabile “a posteriori”, qualora il giudizio di costituzionalità si concludesse con una pronuncia che lasciasse in vigore la norma nazionale⁶⁹.

Una conseguenza del mutamento di prospettiva potrebbe essere, allora, una non trascurabile estromissione dei giudici comuni dal dialogo con la Corte di giustizia, costruito come noto sullo strumento del rinvio pregiudiziale⁷⁰. Quest’ultimo, nell’ambito dei diritti fondamentali, diverrebbe recessivo rispetto al controllo di costituzionalità, con l’ulteriore effetto di lasciare essenzialmente nelle mani della Corte costituzionale il confronto con la Corte di Lussemburgo basato sull’art. 267 TFUE⁷¹.

⁶⁶ G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2954 e s.

⁶⁷ G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 23.

⁶⁸ A. GUAZZAROTTI, *Un “atto interruttivo dell’usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 2. Similmente si esprime L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269 del 2017*, cit., p. 4 secondo cui la “regola enunciata dalla Corte costituzionale (...) si impone al giudice comune”.

⁶⁹ A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei controlimiti*, cit., p. 4.

⁷⁰ Nota che il nuovo orientamento della Corte costituzionale potrebbe avere l’effetto di portare a un calo “in termini quantitativi del ricorso al rinvio pregiudiziale” G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2953.

⁷¹ D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., p. 231. L’A. osserva come “la Corte costituzionale lascia libera la facoltà al giudice comune di servirsi, *ex post*, del procedimento pregiudiziale”. Ciò, comunque, porta a chiedersi “quale sia l’effetto utile di un rinvio che il giudice comune potrebbe esercitare solo dopo aver esperito la questione di costituzionalità”.

L'opinione favorevole a considerare la priorità della questione di costituzionalità obbligatoria sembra essere condivisa anche dall'ordinanza della Cassazione, Sez. II civ., 16 febbraio 2018, n. 3831⁷². Si dice, infatti, che “la doppia pregiudizialità sarebbe stata risolvibile, alla stregua della giurisprudenza costituzionale anteriore alla sentenza n. 269/2017”, o nel senso della non applicazione della norma interna confliggente con la Carta di Nizza, oppure con la proposizione dell'incidente di costituzionalità, a seconda dell'attribuzione o meno dell'effetto diretto alla disposizione della CDFUE. Questo modo di procedere “va, tuttavia, rimeditato, alla luce della precisazione offerta dalla Corte costituzionale con la sentenza 14 dicembre 2017 n. 269”. In questa nuova prospettiva, “il Collegio ritiene quindi di risolvere la segnalata doppia pregiudizialità privilegiando, in prima battuta, l'incidente di costituzionalità”.

Quanti seguono l'impostazione ora ricordata solitamente ritengono anche che il vincolo posto ai giudici non si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea e con la giurisprudenza della Corte di giustizia. Ad escluderlo sarebbe la testuale citazione della sentenza *Melki* della CGUE, nonché il passo, sopra riportato, in cui la corte fa “salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE”⁷³. La giurisprudenza europea, poi, andrebbe letta nel senso di consentire la temporanea paralisi della facoltà o dell'obbligo del giudice di proporre rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 del TFUE, purché il giudice possa concedere misure provvisorie e non applicare la norma interna all'esito del controllo di costituzionalità, laddove vi sia un conflitto con le norme UE⁷⁴. Dopo la sentenza *Melki*, si dice, “il giudice nazionale, se richiesto dalla legislazione interna o dalla prassi costituzionale, dovrà in primo luogo rivolgersi alla Corte costituzionale”⁷⁵.

⁷² D. TEGA, *Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione*, in *www.questionegiustizia.it*; G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 32; A. COSENTINO, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3 del 2018, p. 9. In senso più sfumato A. RUGGERI, *Dopo la sent. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a fare da paciere fra le Corti?*, in *Consulta online*, 2018, n. 1, p. 156 e s. (nota 8). Sostiene che nella ordinanza in esame la Corte di cassazione “non dichiara di essere obbligata” a sollevare prioritariamente q.l.c. lo stesso A. RUGGERI, *Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 (a prima lettura di Cass. II sez. civ. 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob)*, *ivi*, p. 82. Di non obbligo, ma di opportunità parla S. VERNUCCIO, *La sentenza 269/2017: la Corte costituzionale di fronte alla questione dell'efficacia diretta della Carta di Nizza e la prima risposta del giudice comune (Cass. Ord. 3831/2018)*, cit., p. 16.

⁷³ G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2951 e s.; F.S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, cit., p. 9 e s.

⁷⁴ G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 23 e s.

⁷⁵ R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità* □: *Simmenthal revisited?*, cit., p. 4097. Nello stesso senso, richiamando il proprio precedente scritto, è lo stesso R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica sant'agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra carte e corti*, cit., p. 27.

Tuttavia, l'orientamento sin qui analizzato non pare del tutto condivisibile, se considerato in modo rigido. Si sostiene, in altre parole, che non si possa ritenere il singolo giudice vincolato, in ogni caso, ad accordare preferenza alla questione di costituzionalità rispetto a profili attinenti al diritto dell'Unione europea⁷⁶.

In effetti, pur non aderendo all'idea di quanti interpretano ancora in modo assai rigoroso la giurisprudenza *Simmenthal*⁷⁷, si deve ricordare che la Corte di giustizia ha costantemente affermato, nello stesso momento in cui ha ammesso che “non osta” al diritto europeo la priorità della questione di costituzionalità, la imprescindibile necessità di riconoscere al giudice comune il potere “di adire, in ogni fase del procedimento che reputi appropriata, e finanche al termine di un procedimento incidentale di legittimità costituzionale, la Corte di giustizia con qualsiasi questione pregiudiziale ritenga necessaria”. Ne deriva, allora, come si è sostenuto sopra, che il carattere prioritario della questione di costituzionalità è compatibile con il diritto UE, purché non sia necessariamente prioritaria nel caso in cui il giudice si reputi vincolato ad effettuare il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

A parte l'ipotesi, forse ovvia, considerata nella sentenza *Melki*, di una norma interna che si limiti a riprodurre una direttiva⁷⁸, si possono considerare le situazioni in cui il giudice debba, per comprendere se ci si trovi davvero in una situazione di doppia pregiudizialità, preliminarmente chiarire se vi sia una violazione della CDFUE⁷⁹. A queste andrebbero aggiunti i casi di rinvio pregiudiziale di urgenza, accelerato e di validità. Quest'ultimo, in particolare, dovrebbe essere attivato dal giudice che ritenga essenziale, nel valutare una regola interna, capire se la disciplina europea che viene in rilievo sia o meno valida rispetto alle norme dell'Unione europea⁸⁰.

Dire questo non significa sminuire la portata innovativa del nuovo corso giurisprudenziale inaugurato con la sentenza n. 269 del 2017. Innanzitutto, la Corte costituzionale supera – per ora nei casi in cui vi sia un contrasto con i diritti ed i principi della Carta di Nizza, anche laddove vi sia una connessione con norme di diritto derivato dell'UE, come precisa la sentenza n. 20 del 2019 e ribadisce la sentenza n. 63 del 2019 – la giurisprudenza che afferma sempre, quando vi siano problematiche di compatibilità con le

⁷⁶ In questo modo sembra esprimersi R. ROMBOLI, *Dalla “diffusione” all’ “accentramento”: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., c. 2232 che parla di “invito” rivolto dalla Corte ai giudici.

⁷⁷ Di recente e con specifico riferimento alla sentenza n. 269 del 2017, si veda D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., p. 231 e ss. L'A. ritiene che la Corte abbia voluto introdurre una sistematica priorità a favore della questione di costituzionalità e che questa prospettiva sia in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia, sia con riferimento al potere di disapplicazione del giudice, sia con riferimento al potere/dovere di effettuare il rinvio pregiudiziale.

⁷⁸ G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 24.

⁷⁹ A. RUGGERI, *Dopo la sent. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a fare da paciere fra le Corti?*, cit., p. 156 e s.

⁸⁰ Per gli opportuni approfondimenti si rinvia a C. SCHEPISI, *I futuri rapporti tra le Corti dopo la sentenza n. 269/2017 e il controllo erga omnes alla luce delle reazioni dei giudici comuni*, cit., p. 22 e ss.

regole europee, un *prius* logico di queste con l'effetto di impedire la sollevazione della questione di costituzionalità⁸¹. Ma non si tratta solo di questo. La Corte, lo si è ricordato, vuole recuperare terreno nella tutela dei diritti ed arginare il ricorso eccessivamente ampio da parte dei giudici alla non applicazione del diritto interno. Per farlo richiama l'importanza essenziale, nel sistema italiano, della natura accentrata del controllo di costituzionalità e dà un forte "stimolo" ai giudici comuni a proporre questione di costituzionalità. In effetti, in assenza del richiamo della Corte sarebbe stato assai poco prevedibile, nelle ipotesi di doppia pregiudizialità, un cambio di rotta spontaneo da parte degli organi giurisdizionali⁸².

Nel complesso, se si tengono presenti le ragioni per le quali la Corte costituzionale ha mosso il passo in avanti di cui si parla – che, sia detto per inciso, sono collegate con principi essenziali dell'ordinamento costituzionale italiano – si ritiene che i giudici comuni debbano, nella normalità dei casi, valutare assai seriamente l'esigenza di sollevare, per prima, la questione di costituzionalità, a meno che non si convincano dell'esistenza di rilevanti elementi, da ben precisare, per i quali sia necessario rivolgersi anticipatamente alla Corte di giustizia.

Non sembra, quindi, da seguire l'autorevole tesi di chi ha sostenuto che dopo la svolta della Corte, la novità starebbe nella circostanza che il giudice "d'ora innanzi potrà scegliere a quale pregiudizialità dare la precedenza" in maniera del tutto libera⁸³.

Elementi a favore dell'ipotesi qui suggerita paiono ricavarsi nella sentenza n. 20 del 2019. La Corte espressamente chiarisce che, nelle situazioni di doppia pregiudizialità, fatto salvo il possibile ricorso al rinvio pregiudiziale, "va preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale". In effetti, dovendosi far salvo il potere di rinvio pregiudiziale per non incorrere nel conflitto con il diritto dell'Unione europea, porre l'accento sulla "opportunità" dell'intervento del Giudice costituzionale significa lanciare un ulteriore messaggio ai giudici comuni, sollecitandoli – pur non intendendoli necessariamente obbligati – a rivolgersi alla Corte costituzionale. Quest'ultima, per altro, mostra di voler riprendere un intenso dialogo con le autorità giurisdizionali al fine di garantire i diritti fondamentali, dando rilievo, evidentemente positivo, alla volontà espressa nel caso di

⁸¹ L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale: obiter 'creativi' (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 3 del 2018, p. 7. L'A. ritiene che questo sia il solo risultato che l'orientamento della Corte può ottenere per essere considerato compatibile con il diritto UE. Nello stesso senso C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2018, n. 2, p. 388.

⁸² F.S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, cit., p. 4 e s.

⁸³ A. RUGGERI, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, cit., p. 561; A. COSENTINO, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 14.

specie dai giudici di chiedere alla Corte costituzionale di pronunciare la “prima parola”. L'impressione che si ha dalla lettura della sentenza è quella di una proposta di ‘nuovo patto’ fra i principali attori del controllo di costituzionalità. Un patto che non vuole però escludere la Corte di giustizia, cui entrambi gli ‘attori’ possono rivolgersi. Si dice, infatti, che “la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione”.

Nella stessa ottica si pone la sentenza n. 63 del 2019⁸⁴. Si dice che ove “sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri”.

Ad ogni modo, la sentenza n. 20 del 2019, così come la successiva sentenza n. 63 del 2019, deve essere salutata positivamente perché fuga ogni dubbio sul contrasto, sostenibile secondo alcune interpretazioni, con il diritto dell’Unione europea in merito al ricorso al rinvio pregiudiziale⁸⁵.

Concludendo sul tema, bisogna notare che la priorità della questione di costituzionalità: *a)* non deve essere considerata come obbligatoria per i giudici comuni, ma fortemente opportuna; *b)* così intesa, non è in contrasto con il diritto dell’Unione europea.

7. Il seguito delle decisioni della Corte costituzionale nei casi di doppia pregiudizialità relativi alla CDFUE con specifico riguardo agli “altri profili”

Si è detto che il mutamento di orientamento della Corte costituzionale, nelle ipotesi di doppia pregiudizialità, qualora vengano in rilievo le norme della Carta di Nizza – e quelle strettamente connesse o aventi un contenuto sostanzialmente analogo –, esorta i giudici comuni a sollevare prioritariamente la questione di costituzionalità. Se, quindi, viene riconosciuto al Giudice delle leggi il compito di pronunciare

⁸⁴ Non si condivide, allora, la tesi sostenuta da A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, cit., p. 170, secondo il quale le sentenze nn. 20 e 63 del 2019 consentirebbero al giudice di scegliere liberamente quale pregiudiziale attivare. Non si concorda, quindi, sul fatto che “la Consulta si renderebbe disponibile ad accettare qualunque soluzione dovesse essere ritenuta preferibile dal giudice comune, per ciò stesso configurando come meramente “sussidiario” il proprio ruolo a garanzia dei diritti fondamentali rispetto a quello direttamente svolto dai giudici comuni, confortati dal responso dato dalla Corte di giustizia”. Si ritiene, invece, come si è detto nel testo, che la Corte suggerisca ed incentivi i giudici a sollevare, per prima, la questione di costituzionalità, pur nella consapevolezza che i giudici comuni non possano essere obbligati a farlo.

⁸⁵ A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. N. 20 del 2019)*, cit., p. 117 e s. L’A. oltre a segnalare che la Corte intende “tranquillizzare i giudici comuni”, afferma che la decisione contiene un “apprezzabile chiarimento” (p. 118). Nello stesso senso G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, cit., par. 3; A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, cit., p. 165 e s.

la “prima parola”, non ci si può esimere dal chiedersi cosa accada dopo la decisione della Corte costituzionale, tenuto conto anche dei vincoli che derivano dal diritto dell’Unione europea.

La prima eventualità, apparentemente semplice, è quella in cui vi sia l’accoglimento della questione di costituzionalità, a prescindere dal fatto che esso avvenga con riferimento ad un parametro costituzionale che riconosce uno specifico diritto, ovvero con riferimento all’artt. 117, primo comma, Cost. come integrato dalle norme eurounitarie (quali parametri interposti). In vero, si producono gli effetti consueti della dichiarazione di illegittimità costituzionale, ossia la impossibilità di applicare, con effetti *erga omnes*, la disposizione illegittima. Non dovrebbero più rilevare, allora, le questioni di compatibilità rispetto al diritto dell’Unione europea, con conseguente ‘inutilità’ dell’eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia⁸⁶.

Assai più complesso è l’altro caso, ovvero quello in cui il preventivo giudizio di costituzionalità si chiuda con una pronuncia di rigetto. Bisogna capire, in particolare, due cose: *a*) se il giudice *a quo* possa effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per comprendere se vi siano problemi di compatibilità della norma interna, uscita indenne dal controllo di costituzionalità, con qualunque regola dell’Unione europea; *b*) se il giudice *a quo* che ritenga esistente una violazione, da parte della norma interna positivamente vagliata dalla Corte costituzionale, della disciplina dell’UE applicabile direttamente, possa non applicare le regole nazionali.

Punto di partenza nel ragionamento sono le parole della Corte costituzionale che, nella sentenza n. 269 del 2017, nel ricordare a quali condizioni è compatibile con il diritto UE la priorità della questione di costituzionalità, sottolinea come i giudici devono essere “liberi di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell’Unione”. Si tratta di una citazione quasi testuale della sentenza *Melki* della Corte di giustizia. Quasi testuale perché l’inciso “per altri profili” si legge solo nella pronuncia del Giudice delle leggi italiano e non nel testo della decisione europea.

⁸⁶ Di partita chiusa parla A. RUGGERI, *Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 (a prima lettura di Cass. II sez. civ. 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob)*, cit., p. 83.

Tuttavia, secondo alcuni, si potrebbe porre “il caso di una sentenza della Corte costituzionale che accerti l’illegittimità di una legge per contrasto con un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione (o dalla Carta, a questi fini non cambia molto), all’esito di una valutazione che il giudice *a quo* non ritenga conforme al diritto dell’Unione”. Qui non sarebbe da escludere il ricorso al rinvio pregiudiziale. Così si esprime R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica sant’agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra carte e corti*, cit., p. 28 e ss. Sul punto si vedano anche le considerazioni di C. SCHEPISI, *I futuri rapporti tra le Corti dopo la sentenza n. 269/2017 e il controllo erga omnes alla luce delle reazioni dei giudici comuni*, cit., p. 19 e ss.

Quanto al primo quesito, il problema è comprendere se una decisione di rigetto della Corte costituzionale, che abbia affrontato i profili collegati con la violazione della Carta di Nizza⁸⁷, possa in qualche modo limitare l'oggetto di un successivo rinvio pregiudiziale a questioni non esaminate davanti al Giudice delle leggi. Se si considera che il giudice *a quo*, ove ritenga esistente un simultaneo contrasto con una norma costituzionale e una della Carta di Nizza, indicherà nell'ordinanza di rimessione tutti i profili di contrasto con la CDFUE, si dovrebbe ritenere inverosimile che il giudice stesso possa individuare profili di conflitto con la Carta europea diversi da quelli denunciati davanti alla Corte costituzionale. Stando così le cose, immaginare che l'inciso "per altri profili" voglia circoscrivere i casi di rinvio pregiudiziale alle sole questioni nuove significherebbe, nella sostanza, impedire il successivo intervento della Corte di giustizia⁸⁸. Una simile conclusione non è in alcun modo ammissibile. Anzitutto, non sembra che la Corte costituzionale abbia "l'obiettivo di limitare il potere/dovere dei giudici nazionali di sottoporre alla Corte di giustizia rinvii pregiudiziali"⁸⁹. Ma non solo. Ipotizzare la paralisi del ricorso allo strumento previsto dall'art. 267 del TFUE sarebbe in insanabile conflitto con la giurisprudenza della Corte di giustizia che, lo si è ricordato sopra, afferma come il diritto dell'Unione impone "che il giudice nazionale sia libero di adire, in ogni fase del procedimento che reputi appropriata, e finanche al termine di un procedimento incidentale di legittimità costituzionale, la Corte di giustizia con qualsiasi questione pregiudiziale ritenga necessaria". Non rileva neppure l'esito del giudizio di costituzionalità. La sentenza 20 dicembre 2017 (Causa C 322/16), relativa proprio ad una fattispecie italiana, chiarisce come il "fatto che la Corte costituzionale italiana si sia pronunciata sulla conformità delle disposizioni del diritto nazionale, costituenti anche l'oggetto della (...) questione pregiudiziale, alle disposizioni della Costituzione italiana (...) non ha alcuna incidenza sull'obbligo, previsto dall'articolo 267 TFUE, di sottoporre alla Corte eventuali questioni riguardanti l'interpretazione del diritto dell'Unione". Nella stessa pronuncia si dice che non si produce alcuna preclusione persino se le norme costituzionali nazionali hanno "un contenuto analogo a quello delle norme del diritto dell'Unione".

Si deve, pertanto, ritenere che il giudice comune sia libero di rimettere alla Corte di giustizia qualunque questione reputi necessario porre, eventualmente anche uguale ad alcune di quelle sottoposte alla Corte costituzionale⁹⁰. Ovviamente, la coincidenza riguarderà i profili attinenti alla Carta di Nizza che sono i

⁸⁷ Se la Corte costituzionale non avesse detto nulla sulla conformità alla Carta di Nizza (limitandosi quindi ad esaminare i soli parametri costituzionali diversi dal 117, primo comma, Cost.) tali profili sarebbero in ogni caso "altri" rispetto a quelli presi in considerazione dal Giudice delle leggi.

⁸⁸ A. RUGGERI, *Dopo la sent. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a fare da paciere fra le Corti?*, cit., p. 157.

⁸⁹ G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2952 e s.

⁹⁰ G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 25 e s.

soli a poter venire in rilievo sia nel giudizio di costituzionalità (essendo parametri interposti), sia nel giudizio davanti alla Corte di giustizia. Ragionare diversamente, peraltro, avrebbe l'effetto paradossale di far pensare che la Corte costituzionale si sia arrogata il diritto di dare la definitiva interpretazione delle disposizioni della CDFUE, compito che non può che competere alla Corte di giustizia⁹¹.

Ad ogni modo, una parola del Giudice delle leggi risultava opportuna per fugare ogni dubbio residuo. A sollecitarne l'intervento è stata la Corte di cassazione con la già ricordata ordinanza n. 3831⁹². Premesso che il riferimento ad altri profili potrebbe rivelarsi in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia, si afferma che “su tale questione sarebbe quindi auspicabile un chiarimento da parte della stessa Corte costituzionale, giacché – qualora la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale superasse il vaglio della Corte costituzionale – la Corte di cassazione dovrebbe misurarsi con il dovere, sulla stessa gravante ai sensi del terzo comma dell'articolo 267 TFUE, di attivare il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* (ove già non attivato dalla stessa Corte costituzionale nel giudizio incidentale) e di dare al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione conseguentemente adottata dalla Corte di Giustizia”. A fare chiarezza sul punto è intervenuta, ancor prima della decisione sulla questione sollevata dall'ordinanza della Corte di cassazione appena richiamata, la sentenza n. 20 del 2019. Si sottolinea come “resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria”. Viene meno, allora, ogni equivoco sulla facoltà per i giudici di porre rinvio pregiudiziale, dopo la definizione del giudizio di costituzionalità, per qualsivoglia motivo⁹³. Nello stesso senso si è espressa, poi, la sentenza n. 63 del 2019. Infatti, nel rispondere al quesito poco sopra riportato della Cassazione, si dice che il giudice può proporre rinvio pregiudiziale “anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale”.

Particolare attenzione merita il secondo tema sopra enunciato, ovvero quello relativo al potere del giudice di non applicare la normativa interna, salvata dalla Corte costituzionale, ritenuta (dal giudice stesso) “per altri profili (...) contraria al diritto dell'Unione”.

Se la Corte rispondesse alla q.l.c. nel senso della infondatezza, senza però prendere posizione sulla compatibilità della norma interna con la Carta di Nizza (quale parametro interposto collegato con l'art.

⁹¹ G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2953.

⁹² La circostanza viene notata da molti commentatori. Fra questi si vedano A. RUGGERI, *Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 (a prima lettura di Cass. II sez. civ. 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob)*, cit., p. 83; S. VERNUCCIO, *La sentenza 269/2017: la Corte costituzionale di fronte alla questione dell'efficacia diretta della Carta di Nizza e la prima risposta del giudice comune (Cass. Ord. 3831/2018)*, cit., p. 16.

⁹³ A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. N. 20 del 2019)*, cit., p. 117 e s.; IDEM, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, cit., p. 166.

117, primo comma Cost.), il giudice comune non incontrerebbe limiti nella pronuncia della Corte stessa e dovrebbe risolvere l'eventuale conflitto con il diritto UE nel modo in cui è sempre stato abituato a fare. Qui i profili europei sarebbero sempre e necessariamente “altri”⁹⁴.

I problemi sarebbero maggiori, evidentemente, se il Giudice delle leggi si pronunciasse anche con riguardo alla CDFUE. Questa è, peraltro, l'evenienza più verosimile, laddove si giunga ad una decisione di infondatezza su una q.l.c. che abbia quale parametro, ancorché interposto e non esclusivo, la Carta stessa.

Il riferimento agli “altri profili”, quale requisito per giustificare la non applicazione da parte del giudice *a quo* della disciplina italiana considerata non incostituzionale dalla Corte, potrebbe far pensare che la decisione di quest'ultima, con riguardo ai profili esaminati, “assume un significato ed una portata definitiva”⁹⁵.

Tuttavia, se si accedesse ad una simile interpretazione della locuzione usata nella sentenza n. 269 del 2017, si verificherebbe un frontale contrasto con la giurisprudenza, sopra richiamata, della Corte di giustizia e, di conseguenza, con l'ordinamento dell'Unione europea. Da questa si ricava, infatti, “che il potere di disapplicazione non può essere limitato o impedito anche qualora si ponga in conflitto con il *decisum* di una Corte costituzionale”⁹⁶.

Per conciliare la giurisprudenza delle due Corti, pare vi siano almeno due strade.

Da una parte, si potrebbe ritenere che gli “altri profili” che giustificano la non applicazione della norma interna in contrasto con il Diritto UE, da intendersi nel suo complesso, siano quelli non rientranti fra le questioni di stretta costituzionalità. Da queste ultime andrebbero esclusi i profili che coinvolgano l'interpretazione della CDFUE, considerato che la sua chiarificazione è di pertinenza della Corte di giustizia.

Dall'altra, si potrebbe ritenere che l'espressione usata dalla Corte costituzionale significhi che il giudice, che non condivide la valutazione sulla conformità alla CDFUE operata dal Giudice delle leggi, non possa disapplicare direttamente la norma interna, ma debba effettuare prima il rinvio pregiudiziale alla Corte di

⁹⁴ C. SCHEPISI, *I futuri rapporti tra le Corti dopo la sentenza n. 269/2017 e il controllo erga omnes alla luce delle reazioni dei giudici comuni*, cit., p. 18.

⁹⁵ R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica sant'agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra carte e corti*, cit., p. 28. L'ipotesi è ventilata anche da R. ROMBOLI, *Dalla “diffusione” all'“accentramento”: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., c. 2233.

⁹⁶ Lo ricorda, con le parole citate nel testo, C. SCHEPISI, *I futuri rapporti tra le Corti dopo la sentenza n. 269/2017 e il controllo erga omnes alla luce delle reazioni dei giudici comuni*, cit., p. 19. Il contrasto viene segnalato da molti. Si veda D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., p. 232.

Per la ricostruzione della giurisprudenza della Corte di giustizia si veda il § 5.

giustizia⁹⁷. Una simile lettura, inoltre, sarebbe maggiormente coerente con il regime degli effetti delle decisioni di costituzionalità nel giudizio *a quo* che, come noto, se di infondatezza vincolano l'autorità giudiziaria rimettente a non poter più dubitare, per gli stessi profili, della legittimità costituzionale della norma su cui è stata posta la questione incidentale. La successiva decisione della Corte di giustizia, evidentemente fondata sull'interpretazione del diritto UE, non solo rafforzerebbe la decisione del giudice comune, ma la renderebbe necessaria. Comunque, anche in tale circostanza, per evitare qualsiasi dubbio sulla conciliabilità con la giurisprudenza europea, sarebbe più corretto sostenere che il giudice *a quo*, prima di non applicare la norma interna, debba valutare molto seriamente l'opportunità di proporre il rinvio pregiudiziale, ma che non sia sempre obbligato a farlo. In effetti, la Corte di giustizia riconosce costantemente un ampio potere per il giudice di non applicare la norma interna che reputi in contrasto con il diritto UE⁹⁸.

Sul punto, come richiesto dalla Corte di cassazione con la più volte citata ordinanza n. 3831⁹⁹, ha dato spiegazioni la Corte costituzionale con la sentenza n. 63 del 2019. Queste escludono lo scontro con l'orientamento della Corte di giustizia, poiché si lasca “fermo (...) il potere del giudice comune (...) – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta”.

Una simile posizione non sembra far venir meno il ragionamento sopra esplicitato sulla scorta del quale si ritiene che il giudice comune debba valutare con molta attenzione l'opportunità di effettuare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, prima di non applicare la norma interna.

Se il giudice *a quo* dovesse scegliere, come si ritiene sommamente preferibile, questa soluzione, si potrebbe avere un conflitto fra le Corti sulla medesima questione.

In vero, la concessione che la Corte di giustizia fa nella sua giurisprudenza, ovvero quella di ammettere che la questione di costituzionalità possa avere, sia pur sotto stringenti condizioni, la precedenza, rischia di essere un “regalo avvelenato”. Se si ammette che le Corti costituzionali abbiano il diritto alla prima parola, “nel contempo si esclude che (...) le stesse possano riservarsi l'*ultima parola*”, salvo il caso dei

⁹⁷ G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2953; G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 26.

⁹⁸ R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra carte e corti*, cit., p. 35; C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, in *Il Diritto dell'unione europea (Osservatorio europeo)*, 2017, p. 17.

⁹⁹ Lo ricordano, fra gli altri, R. ROMBOLI, *Dalla “diffusione” all’ “accentramento”: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., c. 2233 (che ritiene opportuno un chiarimento da parte della Corte); A. COSENTINO, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 9.

controlimiti. Non solo, si ammette anche la possibilità che i giudici comuni possano ‘ribellarsi’ alla decisione della propria Corte costituzionale nazionale¹⁰⁰.

Una volta chiamata in causa la Corte di Lussemburgo, laddove essa esprima una valutazione diversa da quella della Corte costituzionale, il giudice comune italiano si troverebbe in una situazione scomoda, perché esso dovrebbe assecondare il *decisum* della Corte di giustizia, sconfessando la Corte costituzionale, ovvero richiamare in causa quest’ultima, affinché possa valutare se: *a*) trasformare la decisione di infondatezza in una di accoglimento; *b*) ci si trovi in una situazione nella quale possano essere invocati i controlimiti. Come si vede immediatamente, la condizione potrebbe essere assai delicata anche per il Giudice costituzionale¹⁰¹, sia che esso venga o meno chiamato nuovamente in gioco.

Ad ogni modo, i contrasti fra Corti supreme (europee e nazionali) sono, indubbiamente, fonte di preoccupazione e di tensione, ma paiono essere, soprattutto se non frequenti, parte della logica di un sistema – quale quello delineato dalla giurisprudenza costituzionale sui casi di doppia pregiudizialità che coinvolgono la Carta di Nizza – nel quale è contemplata, anzi incoraggiata, l’ipotesi in cui la Corte costituzionale prenda per prima la parola su questioni sulle quali è ammesso anche l’intervento successivo della Corte di giustizia¹⁰².

Per prevenirli, considerato che il Giudice costituzionale è nelle condizioni di decidere prima della Corte di giustizia (o del giudice se questo ritenga di risolvere da solo la eventuale divergenza successiva alla definizione del giudizio di costituzionalità), risulterebbe molto utile un generoso uso del rinvio pregiudiziale da parte proprio della Corte costituzionale¹⁰³. Il ricorso a tale strumento, infatti, potrebbe evitare alla Corte, qualora sia orientata a pronunciarsi nel senso dell’infondatezza della q.l.c. sollevata con riferimento alla Carta di Nizza, di esporsi ad una successiva sconfessione basata su una differente interpretazione del diritto europeo.

¹⁰⁰ R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità* : Simmenthal revisited?, cit., p. 4098.

¹⁰¹ A. RUGGERI, *Dopo la sent. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a fare da paciere fra le Corti?*, cit., p. 157 e s. Lo stesso A. sottolinea come il pericolo di un contrasto potrebbe portare ad una ‘banalizzazione’ da parte dei giudici comuni della CDFUE.

¹⁰² G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 27. Si veda anche A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto euorunitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. N. 20 del 2019)*, cit., p. 118.

¹⁰³ Sottolinea che il nuovo corso della giurisprudenza costituzionale potrebbe favorire il dialogo fra le Corti A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei controlimiti*, cit., p. 6. L’A. afferma che l’intervento preventivo della Corte “avrebbe anche il merito di offrire a quella europea i necessari elementi di conoscenza del diritto nazionale utile (...) alla valutazione della reale portata dell’incompatibilità comunitaria della legge nazionale”.

Più cauto sul frequente utilizzo dello strumento del rinvio pregiudiziale è A. RUGGERI, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, cit., p. 561.

Quella indicata, nonostante i possibili inconvenienti che comunque potrebbero verificarsi in concreto, pare essere, *de jure condito*, la via preferibile per disinnescare i potenziali conflitti fra Corti. È la stessa Corte costituzionale, in un passaggio della sentenza n. 269 del 2017, a suggerirla, nel momento in cui sottolinea l'importanza della collaborazione fra le diverse giurisdizioni¹⁰⁴. Si dice, infatti, che la priorità della questione di costituzionalità si inserisce “in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia”.

Una alternativa da valutare è quella proposta, *de jure condendo*, da un'autorevole dottrina che suggerisce al legislatore di intervenire, nel senso di mantenere, anche per le violazioni della CDFUE, la precedenza a favore della pregiudiziale europea, consentendo, però, alla Corte costituzionale di intervenire in un secondo momento, emettendo una pronuncia che abbia effetti *erga omnes*, recependo gli apprezzamenti della Corte di giustizia (a meno che non si faccia ricorso ai contrlomiti)¹⁰⁵. Tuttavia, secondo chi scrive, la soluzione andrebbe considerata con estrema cautela e tendenzialmente esclusa.

In effetti, dopo la decisione dei Giudici di Lussemburgo (sulla Carta di Nizza), si aprono solo due ipotesi: a) la decisione europea rende direttamente applicabile la regola sovranazionale; b) la decisione europea non rende la regola sovranazionale direttamente applicabile.

Nel primo caso, si giungerebbe ad una situazione analoga a quella prevista, ove le regole della CDFUE abbiano già in origine effetto diretto, dalle sentenze nn. 269 del 2017; 20 e 23 del 2019 con la sola non trascurabile differenza di mettere la Corte costituzionale con ‘le spalle al muro’, non potendo essa fare altro se non recepire pedissequamente le indicazioni della Corte di giustizia.

Nel secondo caso, invece, la sollevazione della questione di costituzionalità sarebbe possibile già nell'assetto attuale dei rapporti fra ordinamento nazionale ed europeo, quindi a prescindere dalla approvazione della proposta in discorso.

8. Considerazioni complessive sulla ‘svolta’ della Corte costituzionale

Affrontati gli elementi probabilmente più problematici derivanti dall'orientamento sulla priorità della questione di costituzionalità e osservato che alcuni nodi interpretativi, posti dalla sentenza n. 269 del 2017, sono stati sciolti, come si è cercato di mostrare, dalla successiva sentenza n. 20 del 2019 e ulteriormente chiariti dalla sentenza n. 63 del 2019, sembra opportuno svolgere, in conclusione, qualche considerazione complessiva.

¹⁰⁴ In questo senso C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, cit., p. 14.

¹⁰⁵ A. RUGGERI, *Dopo la sent. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a fare da paciere fra le Corti?*, cit., p. 160 e ss.

Un primo aspetto meritevole di essere ulteriormente sottolineato è il fatto che la Corte abbia ammesso la possibilità dell'inversione della priorità da seguire fra la questione di legittimità costituzionale e quella di compatibilità con il diritto europeo, dimostrando che la scelta precedente non era incondizionatamente imposta¹⁰⁶.

Per lungo tempo, lo si è ricordato in apertura, si è affermato un ordine di preferenza che ha privilegiato la soluzione delle antinomie con le norme dell'ordinamento dell'Unione europea. Dal punto di vista pratico, l'impostazione data dal Giudice costituzionale si è tradotta nell'esistenza di "un ordine logico di precedenza": per prime vengono le questioni europee, poi quelle costituzionali¹⁰⁷.

La recente presa di posizione della Corte conferma i segnali di apertura che potevano essere colti in alcune precedenti decisioni della medesima Corte. Un primo segnale era ricavabile dall'ordinanza 207 del 2013 con la quale si è ammesso il rinvio pregiudiziale nell'ambito del giudizio incidentale¹⁰⁸. In particolare, tale scelta sembrava porre le basi per superare l'orientamento secondo cui, ove non vi fossero norme immediatamente applicabili, doveva essere il giudice comune a chiamare in causa la Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁰⁹. L'avvio di un dialogo diretto fra Corti pareva riconoscere che "se si dubita dell'interpretazione o della validità di una norma UE immediatamente applicativa, nella prospettiva di una compatibilità con questa di una norma interna, dovrà essere il giudice comune ad attivare la *preliminary ruling* della Corte europea; se si dubita della interpretazione o della validità di una norma UE non immediatamente applicativa, nella prospettiva di una compatibilità con questa di una norma interna, dovrà essere la Corte costituzionale ad attivare detta *preliminary ruling*"¹¹⁰. Proprio una simile constatazione poteva fondare il presupposto per rivedere l'ordine di esame delle questioni. Un secondo segnale a favore di un recupero della preminenza della questione di costituzionalità si trovava nella sentenza n. 245 del

¹⁰⁶ G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2949.

Già nel 1997 M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di "doppia pregiudizialità", comunitaria e costituzionale*, cit., c. 224 e s. riteneva non del tutto corretto imporre al giudice di dare sempre priorità alle questioni 'comunitarie' rispetto a quelle costituzionali. La stessa A. auspicava (c. 225) che in tema di doppia pregiudizialità vi fosse una buona dose di "flessibilità che favorisca la più proficua collaborazione fra i diversi organi giurisdizionali".

¹⁰⁷ V. ONIDA, *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 48 e s. Nello stesso senso R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, cit., p. 6.

¹⁰⁸ A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., p. 15; R. ROMBOLI, *Dalla "diffusione" all' "accentramento": una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., c. 2232.

¹⁰⁹ B. GUASTAFERRO, *La Corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, in www.forumcostituzionale.it, p. 8 e s.

¹¹⁰ È quanto condivisibilmente osserva A. CERRI, *La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 2898 e s.

2013, resa in sede di giudizio in via principale, dove si afferma che qualora vengano contemporaneamente in discussione problemi attinenti al riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni e di compatibilità con il diritto UE, debba essere data precedenza ai primi¹¹¹. Nello stesso senso era anche la sentenza n. 197 del 2014 secondo cui, espressamente, “la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari”. Nel complesso, allora, un simile orientamento poteva essere considerato consolidato almeno nell’ambito del giudizio in via principale¹¹².

L’indirizzo affermato con le sentenze nn. 296 del 2017; 20 e 63 del 2019 dimostra, definitivamente, che la priorità precedentemente accordata alle questioni di compatibilità europea non era necessariamente imposta dalla logica¹¹³ e che, quindi, non doveva sempre essere riconosciuta¹¹⁴.

Un secondo elemento da ribadire è la natura del vincolo, non assoluto, che viene posto ai giudici comuni dalla Corte costituzionale. Si è sostenuto come, in linea di principio, le autorità giurisdizionali debbano seguire il suggerimento che proviene dalla Corte. Ciò, evidentemente, per le ragioni poste alla base dell’indicazione a favore della priorità della questione di costituzionalità. Tuttavia, si ritiene che il funzionamento del sistema della priorità dipenda molto dalla collaborazione dei giudici comuni. Di una simile circostanza sembra essere consapevole la stessa Corte costituzionale, specie nella sentenza n. 20 del 2019, laddove parla di opportunità del suo prioritario intervento e laddove mostra di apprezzare che sia stato il giudice *a quo* a chiedere al Giudice costituzionale di esprimere la “prima parola”.

La conclusione proposta, inoltre, è maggiormente in armonia con la più volte citata giurisprudenza della Corte di giustizia e tiene conto del fatto che non possa esserci, in effetti, uno strumento efficace per reagire contro eventuali giudici riottosi¹¹⁵.

¹¹¹ Questo elemento della sentenza viene esaminato da A. RUGGERI, *A proposito dell’ordine giusto col quale vanno esaminate le questioni di costituzionalità e le questioni di “comunitarietà” congiuntamente proposte in via d’azione (a prima lettura di Corte cost. n. 245 del 2013)*, in www.giurcost.org.

¹¹² G. PISTORIO, *Conferme e precisazioni nel “cammino comunitario” della Corte costituzionale. Commento a prima lettura della sentenza n. 269 del 2017*, in www.diritticomparati.it, 2018, par. 2.

¹¹³ G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2950.

Prima della sentenza n. 269 del 2017 si vedano A. CERRI, *La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte*, cit., p. 2900 e s. secondo il quale i fondamenti teorici a favore di un ordine di priorità fra pregiudiziali sono assai labili. In questo senso R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, cit., p. 8 e, volendo, S. CATALANO, *La question prioritaire de constitutionnalité en France: analyse de une riforma attesa e dei suoi significati per la giustizia costituzionale italiana*, cit., p. 280 e ss.

¹¹⁴ A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., p. 15; R. ROMBOLI, *Dalla “diffusione” all’ “accentramento”: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., c. 2232.

¹¹⁵ Analizza i possibili rimedi contro la decisione dei giudici comuni che non seguissero l’indicazione della Corte sulla priorità della q.l.c. G. SCACCIA, *L’inversione della “doppia pregiudizialità” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 13. Secondo l’A solo la Corte di giustizia potrebbe far valere la irricevibilità di una questione pregiudiziale posta prima di aver chiamato in causa la Corte costituzionale. La

Anche l'atteggiamento dei giudici, in primo luogo di legittimità, successivo alla sentenza n. 269 del 2017 non è stato univoco¹¹⁶. Accanto a decisioni che sollevano la questione di costituzionalità, come l'ordinanza, più volte richiamata, n. 3831 della Cassazione, vi sono pronunce con le quali si è imboccata direttamente la via della non applicazione¹¹⁷ ovvero quella del rinvio pregiudiziale¹¹⁸.

Un terzo punto che merita un cenno concerne l'ordine nel quale potranno essere esaminate le questioni da parte della Corte costituzionale. Nelle ipotesi di doppia pregiudizialità, infatti, il giudice evocherà sia i parametri interni, ossia le specifiche norme della Costituzione che disciplinano il diritto (o i diritti) che viene (o vengono) in rilievo, sia le norme sostanzialmente corrispondenti della Carta di Nizza (o quelle ad essa strettamente connesse) che assumono la veste di parametro interposto in connessione con l'art. 117, primo comma, della Costituzione. Di fronte ad una simile pluralità di parametri, la Corte costituzionale, per usare le sue stese parole, “giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato”.

Sembra da ritenere, tenendo conto anche del modo in cui concretamente sono andate le cose nelle prime ipotesi in cui si è posta una doppia pregiudizialità, che il Giudice costituzionale scrutinerà la norma interna facendo riferimento, in primo luogo, ai diritti riconosciuti dalla Costituzione¹¹⁹. La volontà, in altre parole, è quella di prendere in esame la Costituzione, in prima battuta, ed eventualmente poi la CDFUE¹²⁰. È, invece, “inverosimile immaginare” che la Corte, dopo aver escluso la violazione della Costituzione, affermi il contrasto con la Carta di Nizza. In effetti, un simile modo di procedere darebbe l'impressione di ritenere che la Costituzione “contiene delle lacune quanto al riconoscimento e alla tutela dei diritti”, da

eventualità che ciò si verifichi, tuttavia, risulta essere assai improbabile. Di invito senza sanzione per i giudici parla R. ROMBOLI, *Dalla “diffusione” all’ “accentramento”*: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale, cit., c. 2232. Per A. RUGGERI, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, cit., p. 564 la “Corte non può obbligare [il] giudice”.

¹¹⁶ Sull'orientamento della Corte di cassazione si vedano, in particolare, A. COSENTINO, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 8 e ss.; S. VERNUCCIO, *La sentenza 269/2017: la Corte costituzionale di fronte alla questione dell'efficacia diretta della Carta di Nizza e la prima risposta del giudice comune (Cass. Ord. 3831/2018)*, cit., p. 14 e ss.; V. PICCONE, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di ‘sutura’ post Corte costituzionale n. 269/2017*, cit., p. 298 e ss.

¹¹⁷ Cassazione Sez. Lavoro, 17 maggio 2018, n. 12108; Cassazione Sez. V civ., 30 ottobre 2018, n. 27564; Cassazione Sez. V Pen., 10 ottobre 2018, n. 45829.

¹¹⁸ Cassazione Sez. Lavoro, 30 maggio 2018, n. 13678.

¹¹⁹ A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. N. 20 del 2019)*, cit., p. 116.

Questo modo di procedere, specie se la Corte dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma oggetto della q.l.c., potrebbe porre qualche problema dal punto di vista del rapporto con il diritto dell'UE, poiché le regole interne non “verrebbero neppure scrutinate dal punto di vista del diritto dell'Unione europea”. Così C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, cit., p. 12.

¹²⁰ A-O. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentratore di costituzionalità relativo alla violazione della Carta dei diritti fondamentali*, cit., p. 18.

colmare ricorrendo alle norme europee, o che la tutela nazionale sia “meno intensa” di quella sovranazionale¹²¹.

Inoltre, è prevedibile che la Corte costituzionale, laddove decida per l'infondatezza della q.l.c., difficilmente prenda espressa e categorica posizione sulle questioni relative alla compatibilità con il diritto dell'Unione europea, a meno che le stesse non siano del tutto chiare anche dal punto di vista di tale ordinamento, o a meno che la Corte non abbia preventivamente effettuato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Diversamente, il rischio per il Giudice costituzionale di essere sconfessato dai giudici comuni, direttamente o previo ricorso alla Corte di Lussemburgo, sarebbe troppo elevato e dunque, fin dove possibile, da evitare.

Un quarto elemento della giurisprudenza costituzionale sulla priorità che deve essere evidenziato è quello rappresentato dal superamento, sia pur parziale, dell'orientamento inaugurato dalla sentenza n. 170 del 1984 sul modo in cui far valere la primazia del diritto dell'Unione europea. Si è già detto come la Corte ammetta la prospettazione della questione di costituzionalità tutte le volte nelle quali viene in rilievo la Carta di Nizza, a prescindere dal fatto che ci si trovi di fronte a norme dotate di effetti diretti o meno. Proprio in questo risiede l'evoluzione in parola¹²², poiché dare precedenza ai problemi di costituzionalità si traduce in una “diversa modalità di manifestazione della stessa *primauté*”¹²³.

In vero, solo ammettendo la revisione della tradizione giurisprudenza è sensato pensare alla priorità della questione di legittimità costituzionale immaginata dalla Corte che, altrimenti, non potrebbe esistere. Giungere ad un tale risultato, anche prima della recente svolta della Corte costituzionale, non era impensabile. Ciò specie se si tiene presente che la soluzione fornita dalla sentenza n. 170 del 1984 “ha un valore soprattutto pratico”, ovvero assicurare che il sistema di giustizia costituzionale italiano funzioni in modo tale da garantire “la piena osservanza del diritto comunitario”¹²⁴.

Si ribadisce, allora, che la prevalenza del diritto europeo può essere garantita, stando anche (e soprattutto) alla richiamata evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia, persino consentendo il coinvolgimento preventivo della Corte costituzionale e correggendo il meccanismo congegnato nella sentenza n. 170 del 1984.

In effetti, la rivisitazione della giurisprudenza *Simmenthal*, operata in sede europea, rende pensabile un tale aggiustamento. La soluzione pratica dettata dalla giurisprudenza costituzionale, non essendo più imposta

¹²¹ A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. N. 20 del 2019)*, cit., p. 116 e s.

¹²² F.S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, cit., p. 4 e ss.

¹²³ G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 2954.

¹²⁴ V. ONIDA, *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 47.

negli stessi termini dal diritto europeo, potrebbe essere modificata, poiché non più rientrante nei limiti alla sovranità discendenti dall'art. 11 della Costituzione¹²⁵.

Un altro elemento a favore della posizione qui proposta si ricava dalla modifica dell'art. 117, primo comma, Cost., avvenuta ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001. La disposizione potrebbe consentire di considerare il contrasto con le norme dell'Unione europea, persino se direttamente applicabili, alla stregua di un problema di legittimità costituzionale. Accanto ad una interpretazione 'continuista'¹²⁶, secondo la quale, anche per rispettare i dettami della giurisprudenza *Simmenthal* della Corte di giustizia, la revisione costituzionale non avrebbe alcun effetto sul modo di risolvere le antinomie con il diritto europeo, non sarebbe impensabile una lettura della stessa disposizione che la elevi a nuovo e specifico parametro di costituzionalità, tale da consentire di accentrare nuovamente davanti alla Corte costituzionale i giudizi relativi al contrasto con norme dell'Unione europea, ivi comprese quelle direttamente applicabili¹²⁷.

In particolare, l'art. 117, primo comma, Cost. andrebbe inteso nel senso di un recepimento dell'orientamento della giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui la vigenza di norme direttamente applicabili impedirebbe la valida formazione di successivi atti legislativi incompatibili con la disciplina comunitaria¹²⁸.

Seguendo una simile impostazione, il giudice italiano che si trovasse davanti ad una norma interna non rispettosa degli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo avrebbe la facoltà di ritenerla non formatasi

¹²⁵ R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità*: *Simmenthal revisited?*, cit., p. 4099 e s.

¹²⁶ In questo senso A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, in *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, palazzo de'òda Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 427 e s. Sottolinea che la norma costituzionale si sarebbe limitata a "codificare l'*aquis* precedente" A. D'ATENA, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, par. 5. Analogamente B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 116; G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del 'vincolo comunitario' sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 216; F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 71. In senso più sfumato si esprimono M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2001, p. 89; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, p. 324. A favore della conclusione indicata sembrano esprimersi, implicitamente, L. ELIA, *Introduzione*, in *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2002, p. 9 e ss; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, par. 3.

Secondo una autorevole dottrina C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, V, p. 195. IDM, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in *Il 'nuovo' ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 164, l'art. 117, primo comma, Cost. riguarderebbe solo il rapporto fra gli ordinamenti (di Stato e Regioni).

¹²⁷ In questo senso sia consentito un rinvio a S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 129 e ss.

¹²⁸ D.U. GALETTA, *La previsione di cui all'art. 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 308.

validamente, con la conseguenza che si “potrebbe prospettare una situazione di illegittimità costituzionale”¹²⁹.

Tali leggi nazionali saranno illegittime poiché contrastanti con le fonti dell’Unione europea e, di riflesso, con l’art. 117, primo comma, Cost.¹³⁰. In altre parole, contenendo quest’ultimo un principio capace di imporsi direttamente al legislatore e avendo una funzione di limite all’esercizio della potestà normativa di Stato e Regioni, esso “assume definitivamente e pienamente al rango di parametro”¹³¹.

Una conclusione di questo tipo, pur ponendo in discussione i risultati che sono stati raggiunti, negli anni, dalla Corte costituzionale, non sembra incompatibile, come si è cercato di dimostrare, con i vincoli europei.

La giurisprudenza costituzionale che ammette la priorità della questione di costituzionalità sembra accogliere tali ragionamenti, sia pur limitatamente alle ipotesi di contemporaneo contrasto fra norma interna, da un lato, e Costituzione e Carta di Nizza, dall’altro. Quanto all’argomento rappresentato dall’evoluzione dell’interpretazione della *primauté* e del potere/dovere per i giudici di proporre rinvio pregiudiziale ex art. 267 del TFUE, è lo stesso Giudice costituzionale a farvi riferimento. Quanto alla valorizzazione dell’art. 117, primo comma, Cost., non si può non notare come, almeno nei casi di doppia pregiudizialità considerati dalle sentenze nn. 269 del 2017; 20 e 63 del 2019, la “questione comunitaria si incorpora, infatti, in una questione incidentale che assume a parametro, per il tramite dell’art. 117, primo comma, Cost., l’intera costellazione delle norme costituzionali”¹³².

Se risulta pacifico che vi è stato un superamento della indiscriminata utilizzazione del meccanismo messo a punto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, o almeno se ne è consentita una deroga, potrebbe non essere del tutto impensabile che, in futuro, la ‘regola’ della priorità della q.l.c. – pur intesa nel senso in cui si è detto e nel quale è stato precisato dalla Corte costituzionale – possa essere estesa in via generale a tutti quei casi in cui vi sia un contrasto con le norme costituzionali e con le discipline, anche direttamente efficaci, dell’Unione europea. Si è, ovviamente, consapevoli del fatto che una simile ipotesi è stata, per ora, esclusa dalla Corte costituzionale e che, quindi, non è, al momento, praticabile. Tuttavia, le ragioni

¹²⁹ F. PATERNITI, *La riforma dell’art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2113.

¹³⁰ D.U. GALETTA, *La previsione di cui all’art. 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti*, cit., 309.

¹³¹ L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1206. Giunge alla medesima conclusione anche: A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 831.

¹³² G. SCACCIA, *L’inversione della “doppia pregiudizialità” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 7.

Critico con l’impostazione della Corte in merito all’art. 117 Cost. è, invece, C. PINELLI, *L’approccio generalista del modello di rapporti tra fonti: i trattati sono tutti uguali?*, cit., p. 14.

che hanno fondato la svolta della Corte – fra le quali ha un peso decisivo la natura accentrata del controllo di costituzionalità italiano, nonché la disciplina degli effetti delle decisioni di accoglimento che, essendo *erga omnes*, garantiscono una maggiore certezza del diritto rispetto all'utilizzo del meccanismo della non applicazione – sono talmente importanti da suggerire una sia pur graduale e generalizzata estensione della priorità delle questioni di costituzionalità. Ovviamente, da abbandonare sarebbe solo quella parte del sistema della sentenza n. 170 del 1984 (già superato per una ipotesi particolare dal nuovo orientamento della Corte) che impone di considerare irrilevante, ai fini della posizione di una q.l.v., la norma interna, se in conflitto con il diritto UE utilizzabile direttamente dal giudice. In altre parole, andrebbe superata l'idea per cui le norme italiane sarebbero sempre irrilevanti ai fini della sollevazione della questione di costituzionalità. Dovrebbero, invece, restare fermi i poteri che la giurisprudenza della Corte di giustizia riconosce ai giudici, compreso quello di non applicare, successivamente alla conclusione del giudizio di costituzionalità, la disciplina interna in conflitto con il diritto europeo.

In questo modo, verrebbe compiuto un ulteriore passo in avanti sia nella garanzia dei diritti, sia nella direzione di un recupero di centralità del controllo di costituzionalità e, di conseguenza, della Costituzione. Questo passo si aggiungerebbe, allora, a quelli compiuti recentemente dalla Corte costituzionale che vanno, evidentemente, salutati con particolare favore¹³³.

¹³³ Sono molti gli autori che segnalano con favore il tentativo della Corte costituzionale di riaccentrare il controllo di costituzionalità. Per tutti R. BIN, *Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni*, cit., p. 627 e ss.; R. ROMBOLI, *Dalla "diffusione" all' "accentramento": una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., c. 2226 e ss.; B. CARAVITA, Roma locuta, *causa finita? Spunti per un'analisi di una recente actio finium regundorum, in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale*, cit., p. 7 e s.

Non si condividono, invece, le preoccupazioni di chi ritiene che l'orientamento inaugurato con la sentenza n. 269 del 2017 metta in discussione radicalmente il processo di integrazione europeo. Tali preoccupazioni sono espresse in diversi scritti da A. Ruggeri in numerosi scritti. Da ultimo si veda A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, cit., p. 167 e ss.