



L'EUROPA DELLE REGIONI 20 ANNI DOPO
27 MARZO 2020

Le procedure di recepimento del
diritto dell'UE assunte come elemento
fattuale o vagliate in relazione ad un
elemento fattuale nella giurisprudenza
costituzionale

di Enrico Albanesi

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Genova

Le procedure di recepimento del diritto dell'UE assunte come elemento fattuale o vagliate in relazione ad un elemento fattuale nella giurisprudenza costituzionale*

di Enrico Albanesi

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Genova

Abstract [It]: L'articolo analizza l'utilizzo, fatto dalla Corte costituzionale nella propria giurisprudenza, delle procedure di recepimento del diritto dell'UE, le quali sono dalla Corte assunte come elemento fattuale o vagliate in relazione ad un elemento fattuale, rilevante in quanto tale nella giurisprudenza costituzionale. Un approccio che, si argomenta nell'articolo, sembra discendere dalla visione dualista dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'UE da parte della Corte costituzionale.

Abstract [En]: The article analyses the case-law of the Italian Constitutional Court concerning the procedures for implementing EU law which are seen by the Court as factual elements or scrutinized in relation to factual elements. It will be argued that this approach is the consequence of the dualist interpretation of the Italian Constitutional Court of the relationship between the EU and Member states.

Sommario: 1. Delimitazione del campo di indagine ed ipotesi di ricerca. – 2. La pendenza o la conclusione di una procedura d'infrazione come argomento alla luce del quale le proprie decisioni sono parse alla Corte «avvalorate». – 3. La pendenza o la conclusione di una procedura d'infrazione come «profilo» che investe la rilevanza della questione di legittimità costituzionale. – 4. L'infondatezza della questione di legittimità costituzionale di un decreto-legge sulla base delle «evidenti ragioni» di necessità ed urgenza di dare attuazione al diritto dell'Unione europea. – 5. La pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea come «fattore» per escludere violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari. – 6. Conclusioni.

1. Delimitazione del campo di indagine ed ipotesi di ricerca

L'analisi che si intende svolgere in questa sede concerne l'utilizzo, fatto dalla Corte costituzionale nella propria giurisprudenza, delle procedure di recepimento del diritto dell'Unione europea: procedure dalla Corte assunte come elemento fattuale o vagliate in relazione ad un elemento fattuale, rilevante in quanto tale nella giurisprudenza costituzionale. Recepimento qui *lato sensu* inteso, comprendente sia le procedure dell'ordinamento dell'Unione europea funzionali a “guidare” e “sanzionare” lo Stato in caso di mancato recepimento (es. procedura d'infrazione¹, semestre europeo²); sia quelle predisposte nell'ordinamento

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sulla quale, dalla prospettiva dell'Unione europea, cfr. da ultimo il lavoro monografico di L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017.

² Sul quale cfr. R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013.

interno per il recepimento (es. legge europea e legge di delegazione europea³ nonché decreti-legge per l'adeguamento agli obblighi europei).

Due precisazioni preliminari paiono d'obbligo.

In primo luogo, è bene chiarire come la presente indagine non abbia ad oggetto diretto la giurisprudenza costituzionale vertente sul rapporto tra fonti di diritto interno e fonti del diritto dell'Unione europea. Un tema, quest'ultimo, assai complesso, affrontato (in modo condivisibile, a parere di chi scrive) in termini dualistici nella giurisprudenza costituzionale⁴; tutt'ora oggetto però di dibattito da parte della dottrina⁵, anche alla luce di recenti sentenze della Corte⁶.

³ Sulle quali cfr. M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea*, Napoli, 2017.

⁴ Nel 1991 la Corte costituzionale, "rileggendo" la propria giurisprudenza in materia di rapporti tra fonti comunitarie e fonti interne, così come consolidatasi tra il 1964 ed il 1984, ha sottolineato come la propria visione (secondo cui l'ordinamento interno e l'ordinamento comunitario sono da intendersi come autonomi e distinti, ancorché coordinati) è ispirata «alla dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici». Cfr. Corte costituzionale, sentenza 18 aprile 1991, n. 168, punto 4 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 1409 ss.

⁵ Alcuni Autori hanno ritenuto che l'impostazione dualista non sia stata coerentemente sviluppata dalla Corte stessa nella successiva giurisprudenza (cfr. F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995, p. 45 ss., p. 99 ss. e p. 141 ss.): evidenziandosene le incongruenze teoriche, quale la scissione tra il regime formale degli atti dell'ordinamento comunitario e l'efficacia delle norme da esso prodotte nell'ordinamento interno (cfr. A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla teoria della separazione alla prassi dell'integrazione sistemica?*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 1600 ss.), e gli elementi di integrazione discendenti, in particolare, dalla teoria dei controlimiti (cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, p. 130 ss. e p. 232 ss.). Altri Autori hanno invece letto in modo assai meno critico la scissione tra regime formale degli atti ed efficacia delle norme, sottolineandosi come l'accoglimento del principio dualista non abbia impedito alla Corte costituzionale di assicurare il primato del diritto dell'Unione europea (cfr. R. BIN, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. I, Napoli, 2011, p. 363 ss.). Altri ancora hanno definito l'impostazione della Corte come dualista nelle premesse ma monista nelle conclusioni (cfr. G. DEMURO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari*, in *Giur. cost.*, 1987, specie p. 2383 ss.). Si è infine sottolineato da alcuni il fatto che la Corte costituzionale, facendo essa riferimento nella sentenza n. 28 del 2010 alle norme dell'Unione europea quali «cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie nell'ordinamento italiano per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.» (corsivo aggiunto), avrebbe lanciato un segnale circa un mutamento della propria giurisprudenza nel senso di un compiuto approdo ad una prospettiva monista. Così A. CELOTTO, *Venisti tandem! La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono «cogenti e sovraordinate»*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 382 ss.

⁶ Ci si riferisce a Corte costituzionale, ordinanza 26 gennaio 2017, n. 24, in *Giur. cost.*, 2017, p. 171 ss. e Corte costituzionale, sentenza 31 maggio 2018, n. 115, in *Giur. cost.*, 2018, p. 1296 ss. che qualcuno ha letto come manifestazioni di un'oscillazione della Corte, rispettivamente, tra il polo della integrazione e quello della separazione degli ordinamenti. Cfr. A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, in *Consulta Online*, 2019, I, specie pp. 159-163. Ma è anche il caso di Corte costituzionale, sentenza 14 dicembre 2017, n. 269, in *Giur. cost.*, 2017, p. 2925 ss., nella quale la Corte si è dichiarata competente a giudicare sulla questione di legittimità costituzionale di una legge interna in riferimento ai diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per il fatto che essa costituisce «parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale»; e che «Pertanto, le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)». Come è stato rilevato, il profilo critico di tale sentenza è che la Corte avrebbe messo da canto il tradizionale criterio strutturale di risoluzione delle antinomie tra diritto interno e diritto dell'Unione europea (basato sull'aver o meno le norme dell'Unione europea effetto diretto) per far posto ad un criterio assiologico-sostanziale (basato in questo caso sull'aver la Carta un contenuto di impronta tipicamente costituzionale), senza che sia però chiaro quale sia il "metacriterio" alla luce del quale tale prevalenza è operata. Cfr. A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di*

Ciò su cui ci si vuole qui concentrare è piuttosto, come detto, l'attenzione mostrata dalla Corte per *le procedure* predisposte dall'ordinamento interno e dall'ordinamento dell'Unione europea per il recepimento del diritto UE, assunte dalla Corte quali elemento fattuale (ove trattasi di procedure dell'ordinamento dell'Unione europea) o vagliate in relazione ad un elemento fattuale (ove trattasi di procedure dell'ordinamento interno), rilevante, in quanto tale, nella giurisprudenza costituzionale.

In secondo luogo, è altresì opportuno precisare che quando si menziona il rilievo dell'elemento fattuale nella giurisprudenza costituzionale, non ci si intende riferire alla questione della configurabilità o meno del diritto dell'Unione europea quale fonte-fatto, secondo la (anch'essa qui condivisa) ricostruzione di Paladin⁷.

Ciò che più semplicemente si intende esplorare è la giurisprudenza della Corte costituzionale nella quale le procedure per il recepimento del diritto dell'Unione europea sono venute in rilievo quale: argomento alla luce del quale le proprie decisioni sono parse risultate alla Corte «avvalorate»⁸; «profilo» che investe la rilevanza della questione di legittimità costituzionale⁹; oggetto di una questione di legittimità costituzionale, giudicata non fondata dalla Corte sulla base di «evidenti ragioni» di necessità ed urgenza¹⁰; «fattore» per escludere violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari¹¹. Tutti casi di differente natura, come si vede, che paiono però accumulati dal fatto che, appunto, le procedure per il recepimento del diritto dell'Unione europea vengono in rilievo quale elemento fattuale oppure in relazione ad un elemento fattuale, rilevante, in quanto tale, nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Una parte di questa casistica era stata invero già esaminata in altra sede¹². Si è tuttavia ritenuto opportuno riprendere qui in mano l'analisi per due motivi.

Il primo è che in quella sede l'analisi era concentrata (tra le tante procedure per il recepimento del diritto dell'UE) sulla sola procedura d'infrazione: analisi dalla quale emergeva appunto come la Corte tendesse a riconoscere ad essa una qualche rilevanza quale elemento fattuale¹³. Tale risultato appariva d'altronde

costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017), in *Rivista di diritti comparati*, 2017, n. 3, p. 5 ss. Lo stesso Autore menziona tale sentenza nel dare un quadro aggiornato delle incongruenze teoriche nell'approccio dualista della Corte (alle quali si faceva riferimento nella nota precedente) in A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, p. 89 s.

⁷ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 435, secondo il quale le fonti (allora) comunitarie costituirebbero fonti-fatto nel nostro ordinamento nel senso che la loro entrata in vigore nell'ordinamento europeo costituisce, dal punto di vista dell'ordinamento nazionale, il *fatto* che determina la necessaria applicazione delle relative norme ai sensi del diritto interno. *Contra*, G. GUZZETTA, *Costituzione e regolamenti comunitari*, Milano, 1994, p. 70 ss.

⁸ Cfr. paragrafo 2.

⁹ Cfr. paragrafo 3.

¹⁰ Cfr. paragrafo 4.

¹¹ Cfr. paragrafo 5.

¹² Sia consentito il rinvio a E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, Torino, 2018, p. 283 ss.

¹³ E. ALBANESI, *op. cit.*, p. 283 ss.

coerente con la prospettiva anche teorica che si era accolta in quella sede: guardandosi lì alla relazione tra Stati membri e Unione europea in termini di rapporti tra ordinamenti entrambi costituzionali e nell'ottica della dottrina del pluralismo costituzionale¹⁴; e, di conseguenza, leggendosi lì la giurisprudenza costituzionale (per quanto di interesse in quella sede) quale “seguito” interno della procedura d'infrazione¹⁵.

Il secondo motivo per cui si torna ora sul tema è che una recente ordinanza della Corte costituzionale (la n. 17 del 2019, sul riconoscimento della legittimazione attiva del parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a tutela delle proprie prerogative costituzionali) sembra avere confermato tale tendenza della Corte ad utilizzare le procedure per il recepimento del diritto dell'Unione europea quale elemento fattuale rilevante nella propria giurisprudenza.

Ciò che sembra ora meritare un approfondimento d'indagine, anche alla luce della recente novità giurisprudenziale, è quindi chiedersi se la prospettiva fattuale con cui la Corte guarda alle *procedure* per il recepimento del diritto dell'Unione europea non costituisca proprio una conseguenza della prospettiva dualista in tema di rapporti tra i due ordinamenti (fino ad oggi esplorata soprattutto per ciò che riguarda i rapporti tra fonti) e quindi una conferma della coerenza dell'impianto teorico accolto dalla Corte.

In altri termini, sembra utile chiedersi se le procedure per il recepimento del diritto dell'Unione europea¹⁶, in termini strettamente giuridici, non debbano essere viste quali elemento fattuale o in relazione ad un elemento fattuale (comunque rilevante nella giurisprudenza costituzionale) *proprio in ragione* della visione dualista dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea.

¹⁴ E. ALBANESI, *op. cit.*, p. 61 ss.

¹⁵ E. ALBANESI, *op. cit.*, p. 283 ss.

¹⁶ Procedure che sembrano riconducibili a quelli che, in una prospettiva che affonda le sue radici nel concetto non giuridico di sistema (come complesso costituito da elementi in interazione dotato di principi e norme coinvolgenti la totalità delle proprie componenti costitutive, su cui cfr. L. VON BERTALANFFY, *General System Theory: Foundations, Development, Applications*, New York, 1969, trad. it. *Teoria generale dei sistemi: fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Milano, 2004, p. 46 e 67 ss.), sono stati definiti da alcuni Autori come procedimenti euro-nazionali, in quanto collocati in un sistema parlamentare euro-nazionale. Cfr. A. MANZELLA – N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, *passim*, nonché N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” nell'UE: le diverse letture possibili*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, p. 365 ss. Si vedano anche gli scritti raccolti in N. LUPO – G. PICCIRILLI (eds.), *The Italian Parliament and the European Union*, Oxford/Portland (Oregon), 2017 e in N. LUPO – R. IBRIDO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018.

2. La pendenza o la conclusione di una procedura d'infrazione come argomento alla luce del quale le proprie decisioni sono parse alla Corte «avvalorate»

Uno degli elementi fattuali di cui la Corte costituzionale tiene conto nelle proprie sentenze è costituito dalla conclusione o dalla pendenza di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia come argomento per avvalorare le proprie decisioni¹⁷.

La conclusione o la pendenza di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia è utilizzata quale mero elemento fattuale nel senso che la Corte le utilizza giammai come parametro di legittimità costituzionale; ma come mero argomento alla luce del quale la Corte ritiene «avvalorate» le proprie decisioni rese alla luce del parametro di legittimità costituzionale. In altre parole, l'illegittimità costituzionale non è mai dichiarata dalla Corte costituzionale *perché* la Corte di giustizia ha dichiarato l'inadempimento dell'Italia o *perché* la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione; ma, venendo in rilievo il mancato rispetto di «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», perché sussiste un contrasto con il parametro costituzionale *interno* costituito dall'art. 117, primo comma, Cost.

Il mancato utilizzo, quale parametro di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, di una sentenza d'inadempimento della Corte di giustizia o di una procedura d'infrazione pendente, appare a chi scrive ovvio.

Da un lato, vertendosi su questioni di legittimità costituzionale (nelle quali solo indirettamente viene in rilievo il contrasto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea), il parametro non può che essere interno, quale l'art. 117, primo comma, Cost.

Dall'altro, se, come generalmente riconosciuto, una sentenza della Corte di giustizia che accerta l'inadempimento da parte di uno Stato non costituisce un presupposto necessario per la disapplicazione del diritto interno ovvero per la responsabilità civile dello Stato per i danni nei confronti dei privati, ma solo un elemento che *agevola* il compito del giudice nazionale chiamato a valutare se disapplicare la normativa interna o a pronunciarsi sulla responsabilità dello Stato¹⁸, ciò deve valere anche ove il contrasto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea sia rilevato in sede di sindacato di costituzionalità. *A fortiori*, ciò deve peraltro valere anche per il caso della mera pendenza di una procedura d'infrazione, caso in cui non si è giunti nemmeno ad aversi una pronuncia giudiziale in sede europea.

Non sorprende dunque che la Corte abbia respinto le eccezioni in tutti quei casi di giudizi in via principale dove le parti resistenti avevano eccepito l'inammissibilità della questione per avere i ricorrenti fatto richiamo ad una procedura d'infrazione quale motivo di illegittimità costituzionale dell'atto legislativo impugnato, in cui in realtà i ricorrenti avevano adeguatamente motivato la questione di legittimità

¹⁷ Cfr., volendo, E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, cit., pp. 283-286.

¹⁸ Cfr. M. CONDINANZI – R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 76.

costituzionale, invocando questi ultimi espressamente il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.¹⁹. Né meraviglia il fatto che, in un caso in cui il ricorrente si era effettivamente limitato a menzionare genericamente il contrasto dell'atto legislativo impugnato con il diritto dell'Unione europea nonché la pendenza di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (senza quindi menzionare espressamente il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.), sia stata la Corte costituzionale stessa a dichiarare la questione inammissibile²⁰.

Il punto interessante riguardante tali decisioni è però quello sopra accennato: pur (inevitabilmente) nel quadro formale che si è appena ricostruito, la Corte tiene comunque in conto la conclusione o la pendenza di una procedura d'infrazione a carico dell'Italia, utilizzando la Corte tali procedure quale argomento a sostegno delle proprie conclusioni.

In tal senso vanno ricordati alcuni giudizi in via principale nei quali la Corte ha riconosciuto espressamente come le proprie conclusioni (e cioè la dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione del diritto dell'Unione europea e quindi dell'art. 117, primo comma, Cost.) sono «avvalorate» dal fatto che vi sia una procedura d'infrazione conclusa²¹ o pendente²² a carico dell'Italia; così come un giudizio in via incidentale (nel quale ovviamente a venire in rilievo era il contrasto del diritto interno con il diritto dell'Unione europea non direttamente applicabile) nel quale la Corte costituzionale ha richiamato, quale «indiretta ma autorevole conferma» delle proprie conclusioni (qui nel senso dell'infondatezza della questione di legittimità costituzionale), l'archiviazione da parte della Commissione europea di una procedura d'infrazione a carico dell'Italia²³.

¹⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 1^o luglio 2010, n. 233, punto 2.1 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 2843 ss.; Corte costituzionale, sentenza 18 luglio 2011, n. 213, punto 3.1 del *Considerato in diritto*, *ivi*, 2011, p. 2801 ss.

²⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 22 luglio 2009, n. 225, punto 7.3.1 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2585 ss.

²¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 4 luglio 2013, n. 171, punto 3 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 2536 ss.

²² Cfr. Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 2010, n. 180, punto 2.1 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 2161 ss.

²³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2016, n. 187, punto 16 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 1375 ss. Si tratta della sentenza, peraltro resa a seguito del primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sollevato dalla Corte costituzionale in un giudizio in via incidentale (cfr. Corte costituzionale, ordinanza 18 luglio 2013, n. 207, in *Giur. cost.*, 2013, p. 2885 ss.), avente ad oggetto la nota questione della disciplina del personale didattico c.d. precario di cui alla legge n. 124 del 1999, vicenda sulla quale era poi successivamente intervenuta la legge n. 107 del 2015. Nella sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 124 del 1999 ma nei sensi e nei limiti di cui alla motivazione (nella quale si tiene conto della successiva approvazione della legge n. 107 del 2015): sottolineando appunto la Corte come la dichiarazione di illegittimità costituzionale fosse avvalorata anche dall'archiviazione della procedura d'infrazione da parte della Commissione europea, la quale era a sua volta giunta a tale esito proprio in ragione dell'approvazione della successiva legge n. 107 del 2015.

3. La pendenza o la conclusione di una procedura d'infrazione come «profilo» che investe la rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Un secondo elemento fattuale riguardante le procedure per il recepimento del diritto dell'Unione europea di cui la Corte costituzionale tiene conto nelle proprie sentenze, è costituito ancora una volta dalla pendenza di una procedura di infrazione o alla conclusione di procedura d'infrazione, questa volta ai fini della valutazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale²⁴.

In due giudizi in via incidentale, aventi peraltro ad oggetto la stessa legge, era intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri che per il tramite dell'Avvocatura dello Stato aveva ricordato come sulla legge impugnata fosse pendente una procedura d'infrazione e sottolineato come «questo stato delle cose [fosse] certamente non privo di rilevanza ai fini della verifica della costituzionalità» della legge. La Corte costituzionale, pur non menzionando espressamente la procedura d'infrazione pendente, ha rilevato come nelle ordinanze di rinvio mancasse ogni cenno di motivazione sulla compatibilità della norma impugnata con il diritto dell'Unione europea ed ha quindi ritenuto la questione manifestamente inammissibile, trattandosi in questo caso di un «profilo» che, attenendo alla operatività della norma oggetto di impugnazione, investe la rilevanza della questione di legittimità costituzionale²⁵.

In un terzo giudizio il Presidente del Consiglio intervenuto aveva ricordato come sulla legge impugnata fosse pendente una procedura d'infrazione e come anche in questo caso «questo stato delle cose [fosse] certamente non privo di rilevanza ai fini della verifica della costituzionalità» della legge. Tuttavia la Corte costituzionale ha in questo caso respinto l'eccezione di inammissibilità, ricordando come la procedura d'infrazione fosse stata già definita con una decisione anteriore all'ordinanza di rimessione da parte del giudice *a quo*²⁶.

Ancora una volta si tratta di casi di interesse in questa sede perché mostrano come la Corte tenga in considerazione come «profilo» ai fini della valutazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale non solo la compatibilità tra diritto interno e diritto dell'Unione europea in quanto tale; ma, in questo più ampio ambito, le procedure per il recepimento del diritto eurounitario (nei casi esaminati, trattavasi di procedure d'infrazione).

²⁴ Cfr., volendo, E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, cit., pp. 286-287.

²⁵ Cfr. Corte costituzionale, ordinanza 16 giugno 1994, n. 244, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2013 ss. e Corte costituzionale, ordinanza 13 febbraio 1995, n. 38, *ivi*, 1995, p. 386 ss.

²⁶ Cfr. Corte costituzionale, ordinanza 29 dicembre 2004, n. 438, in *Giur. cost.*, 2004, p. 4639 ss.

4. L'infondatezza della questione di legittimità costituzionale di un decreto-legge sulla base delle «evidenti ragioni» di necessità ed urgenza di dare attuazione al diritto dell'Unione europea

Un terzo caso meritevole di menzione è quello in cui la Corte costituzionale ha tenuto in considerazione procedure interne di recepimento del diritto dell'Unione europea (in questo caso: un decreto-legge) e ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto le stesse, sulla base dell'elemento fattuale costituito dalle «evidenti ragioni» di necessità ed urgenza (in questo caso, *tra le altre*, dare attuazione al diritto dell'Unione europea).

Le *evidenti* ragioni di necessità ed urgenza costituiscono, come è noto, presupposti di un decreto-legge valutabili dalla Corte costituzionale in sede di sindacato di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 77 Cost.²⁷, così come perimetrati secondo l'indirizzo inaugurato dalla Corte nel 1995 e poi concretizzatosi con una pronuncia di illegittimità nel 2007²⁸.

In due giudizi in cui l'Avvocatura dello Stato l'aveva sollecitata sul punto nel 2010 e nel 2016, la Corte costituzionale non si è espressamente pronunciata sullo specifico profilo della possibilità di assumere la necessità di dare attuazione al diritto dell'Unione europea come evidente ragione di necessità ed urgenza. Nel 2010, nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale su un decreto-legge in materia di rifiuti, il giudice *a quo* aveva ipotizzato la violazione dell'art. 77 Cost. per mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza del decreto-legge. Il Presidente del Consiglio, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, aveva sottolineato come, al contrario, la natura acuta dell'emergenza rifiuti fosse dimostrata, tra l'altro, dalla procedura d'infrazione pendente sull'Italia al momento dell'emanazione del decreto-legge²⁹. Nel 2016, in un giudizio in via principale avente ad oggetto un articolo inserito nella legge di conversione di un decreto-legge sull'ILVA di Taranto, la Regione ricorrente aveva censurato la violazione dell'art. 77 Cost. per mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza dell'articolo inserito nella legge di conversione, il cui contenuto era ritenuto dalla ricorrente disomogeneo rispetto al decreto-legge. Anche in questo caso il Presidente del Consiglio, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, aveva sottolineato come alla base dell'articolo vi fosse l'esigenza di «porre le premesse per corrispondere alle contestazioni formulate dalla Commissione europea nel contesto della procedura d'infrazione» riguardante l'ILVA di Taranto³⁰.

²⁷ Proprio i presupposti di necessità ed urgenza costituiscono un esempio di «condizioni fattuali» individuate come esempio di incidenza del “fatto” nel parametro dei giudizi di costituzionalità secondo A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 86. Sul ruolo dei fatti della giurisprudenza costituzionale si veda, da ultimo, M. D'AMICO – F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018.

²⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 1995, n. 29, in *Giur. cost.*, 1995, p. 278 ss. e Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 2007, n. 171, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1662 ss.

²⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 5 marzo 2010, n. 83, punto 2 del *Ritenuto in fatto*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 1003 ss.

³⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 16 giugno 2016, n. 147, punto 2.2 del *Ritenuto in fatto*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 1110 ss.

Come si è detto, in nessuno dei due casi la Corte si è espressa sulla pendenza di una procedura d'infrazione. Nel secondo caso, la questione era stata dichiarata inammissibile per questioni che qui non rilevano. Nel primo caso, la Corte si era limitata a dichiarare la questione di legittimità costituzionale non fondata per insussistenza nel caso concreto di quella «evidente mancanza» dei requisiti di necessità ed urgenza che sola giustificerebbe l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge per violazione dell'art. 77 Cost. (rientrando dunque nella valutazione del Parlamento e del Governo la valutazione circa la necessità ed urgenza di rispondere alla grave situazione di emergenza, quale quella concernente lo smaltimento dei rifiuti in Campania): senza fare la Corte quindi alcun riferimento alla procedura d'infrazione pendente.

È però in una sentenza del 2016 che la Corte si è soffermata espressamente sul punto.

Chiamata a sindacare l'evidente carenza dei requisiti di necessità ed urgenza alla base di un decreto-legge recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti, la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione: rilevando la Corte, tra l'altro, come nel preambolo al disegno di legge di conversione (indice, questo, che la Corte assume, tra gli altri, al fine di valutare l'evidente carenza), il Governo facesse riferimento all'esigenza di avvio del processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei quale ragione di straordinaria necessità e urgenza³¹.

È peraltro interessante notare come nella sentenza la Corte abbia risposto anche alle affermazioni della ricorrente circa l'asserita natura non vincolante degli indirizzi europei (la ricorrente citava in proposito alcune risoluzioni del Parlamento europeo contenenti un diverso indirizzo in materia): sottolineando la Corte, da un lato, come «le ragioni della decretazione d'urgenza non si identificano con la necessità di adeguare gli ordinamenti degli Stati membri al diritto europeo, ben potendo sussistere indipendentemente da essa»; e, dall'altro, come, in ogni caso, gli indirizzi europei in materia di sistema bancario «sono contenuti negli atti normativi dell'Unione europea in materia di regolamentazione prudenziale, di sistema europeo di vigilanza unica bancaria e di risanamento e risoluzione degli enti creditizi, e le finalità della riforma non sono incoerenti con essi»³².

Alla luce di tale sentenza sembra dunque potersi concludere nel senso che, secondo la Corte costituzionale, la necessità di adeguare l'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea sia riconducibile, quale elemento fattuale, alle evidenti ragioni di necessità ed urgenza di cui all'art. 77 Cost.

³¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 21 dicembre 2016, n. 287, punto 5 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 2437 ss.

³² *Ibidem*.

C'è tuttavia un elemento di cui tenere conto, alla luce del dato positivo e dell'ormai efficiente resa pratica del meccanismo di cui alla legge n. 234 del 2012³³.

L'art. 37 della legge n. 234 del 2012 prevede infatti oggi la possibilità che il Governo ricorra a provvedimenti, anche urgenti (dunque, verosimilmente, decreti-legge), necessari a fronte di sentenze dell'Unione europea o dell'avvio di procedure d'infrazione, *qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento*. Se questa è la lettera della legge, a parere di chi scrive, la possibilità di ricorrere alla legge di delegazione europea o alla legge europea *entro il termine* per provvedere a fronte di sentenze dell'Unione europea o dell'avvio di procedure d'infrazione, dovrebbe dunque *a contrario* escludere che il Governo possa adottare un decreto-legge per dare attuazione al diritto dell'Unione europea. E tale possibilità dovrebbe poter costituire, in caso di adozione di quest'ultimo, appunto un indice dell'evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza dello stesso³⁴.

In ogni modo, si condivida o no questa ricostruzione, l'importanza che lo strumento del decreto-legge riveste al fine di dare attuazione al diritto dell'Unione europea, è d'altronde testimoniato dal nuovo art. 23, comma 2, del regolamento del Senato, entrato in vigore con la XVIII legislatura: ai sensi del quale oggi la competenza referente della 14^a Commissione Politiche dell'Unione europea si estende anche ai disegni di legge recanti disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (verosimilmente, si tratta proprio dei disegni di legge di conversione di decreti-legge per l'attuazione del diritto dell'Unione europea). L'innovazione pare da accogliersi con favore, perché sembra testimoniare come il Senato abbia compreso che scopo di questi ultimi è *mutatis mutandis* lo stesso dei disegni di legge europea e di delegazione europea, dare cioè attuazione al diritto dell'Unione europea: finalità che rende dunque opportuno il loro esame in sede referente non da parte della Commissione Affari costituzionali, come avveniva prima³⁵, ma, appunto, della Commissione Politiche dell'Unione europea.

³³ Sulla quale cfr. E. MOAVERO MILANESI – G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018.

³⁴ Cfr., volendo, sul punto E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, cit., pp. 287-289.

³⁵ Cfr. sul punto A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1/2018, p. 29 s.

5. La pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea come «fattore» per escludere violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari

Un'importantissima recente ordinanza della Corte costituzionale conferma l'utilizzo che la Corte fa delle procedure di recepimento del diritto dell'Unione europea come elemento fattuale.

Si tratta dell'ordinanza n. 17 del 2019, con la quale la Corte ha riconosciuto la legittimazione attiva dei parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato per violazione delle prerogative costituzionali degli stessi³⁶. La Corte ha tuttavia precisato come tale legittimazione debba essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, nel senso che, per rispetto dell'autonomia del Parlamento, il sindacato della Corte deve essere «rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali» stesse: violazioni che devono peraltro essere «rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione»³⁷. Nel caso concreto, ha concluso la Corte, le violazioni denunciate dai ricorrenti non rispondevano a tali criteri³⁸.

L'ordinanza è stata commentata in senso più³⁹ o meno⁴⁰ critico dalla dottrina per ciò che concerne tali profili.

³⁶ Cfr. Corte costituzionale, ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17, punti 3.1, 3.2., 3.3 e 3.4 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 2019.

³⁷ *Ivi*, punto 3.5 del *Considerato in diritto*.

³⁸ *Ivi*, punto 4 del *Considerato in diritto*.

³⁹ Fortemente critici nei confronti dell'ordinanza sono i commenti di A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta Online*, 2019 (il quale, tra l'altro, critica l'aver la Corte inventato di sana pianta la condizione della violazione «evidente» che, come nel caso del sindacato sui decreti-legge, spiana la via all'affermazione della censura, anziché arginarla); di F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, n. 4/2019 (il quale sottolinea come la Corte abbia utilizzato la procedura dell'inammissibilità per emettere un giudizio di merito); di A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, *ivi* (secondo il quale la Corte avrebbe perso con questa ordinanza l'occasione di riconoscere uno status costituzionale all'opposizione come legittimata al conflitto di attribuzione); di A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, *ivi* (il quale in particolare sottolinea come sia discutibile affermare che le attribuzioni riconosciute dalla Corte al singolo parlamentare possano qualificarsi come quote di potere costituzionale, in grado cioè di esprimere definitivamente la volontà del potere cui i parlamentari appartengono); di S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, *ivi* (il quale sottolinea in particolare l'approccio formalistico della Corte nel non aver riconosciuto la legittimazione attiva ad una minoranza di un decimo dei componenti del Senato nonché ad un gruppo parlamentare).

⁴⁰ Cfr. E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 165 ss. (secondo il quale, con una decisione di inammissibilità, la Corte ha evitato la conseguenza di dover dichiarare presto o tardi l'annullamento della legge di bilancio 2019); N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2019 (il quale, pur se critico su alcuni passaggi della sentenza, accoglie positivamente il fatto che, ai fini della decisione, la Corte abbia tenuto conto delle scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione, dalle norme di attuazione, e dai vincoli europei); M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, *ivi* (che sottolinea come la Corte costituzionale non avrebbe potuto riconoscere alcuna legittimazione ad un gruppo di opposizione in quanto tale, in assenza di uno statuto costituzionale dell'opposizione).

Ciò che qui più però interessa è sottolineare come, tra gli «elementi procedurali e di contesto»⁴¹ ovvero, in altre parole, tra i «fattori»⁴² che la Corte costituzionale ha valutato nel caso concreto per giungere alla propria conclusione in ordine all'inammissibilità della questione (poiché, appunto, non è emerso nel caso concreto un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali richieste, come si è detto, a requisito oggettivo di ammissibilità del conflitto), vi è il fatto che i lavori parlamentari si sono svolti «sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee»⁴³.

Oggetto del ricorso erano infatti le modalità di approvazione della legge di bilancio 2019, procedimento conclusosi il 28 dicembre 2018. In particolare i ricorrenti lamentavano come la Commissione Bilancio del Senato avesse votato su un testo che i senatori componenti non conoscevano, in violazione dunque dell'art. 72 Cost., che dispone come fase necessaria l'esame in commissione in sede referente⁴⁴; e come l'apposizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento avesse compresso totalmente il ruolo dei singoli senatori, estremizzandosi peraltro la prassi della posizione di questioni di fiducia su maxi-emendamenti, in ragione del fatto che tale emendamento fosse costituito da ben 654 commi, in violazione dunque dell'art. 72 Cost., che prescrive l'approvazione dei disegni di legge articolo per articolo⁴⁵.

Dopo aver richiamato l'attenzione sul ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi ed avere biasimato la perdurante prassi della questione di fiducia sui maxi-emendamenti⁴⁶, la Corte ha però concluso, come si è accennato, nel senso che non emergesse nel caso concreto un abuso del procedimento legislativo tale da determinare violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari in ragione, per quanto qui interessa⁴⁷, del fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee.

L'ampia modificazione del disegno di legge iniziale, confluita nel maxi-emendamento, è stata infatti il frutto della lunga interlocuzione tra il Governo italiano e le istituzioni dell'Unione europea sui saldi complessivi della manovra economica nell'ambito della procedura del semestre europeo, a pochi giorni

⁴¹ Cfr. Corte costituzionale, ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17, cit., punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

⁴² *Ivi*, punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

⁴³ *Ivi*, punto 4.5 del *Considerato in diritto*.

⁴⁴ *Ivi*, punto 7 del *Ritenuto in fatto*. All'avvio della seduta della Commissione, il Governo aveva infatti informato i senatori che il testo dell'emendamento distribuito in formato elettronico, non era da considerarsi più attuale. Le modifiche erano state illustrate oralmente da parte del rappresentante del Governo e nessun testo cartaceo né elettronico era stato fornito ai senatori.

⁴⁵ *Ivi*, punto 8 del *Ritenuto in fatto*.

⁴⁶ *Ivi*, rispettivamente punti 4.1 e 4.3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ Vi è infatti un secondo «fattore» di cui la Corte tiene conto, costituito dalle riforme apportate al regolamento del Senato nel dicembre 2017. Cfr. *ivi*, punto 4.4. del *Considerato in diritto*.

peraltro dal 31 dicembre 2018, data dalla quale sarebbe decorso l'esercizio provvisorio di bilancio, ove la legge di bilancio non fosse stata approvata⁴⁸.

Il riferimento fatto dalla Corte alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee è stato letto da parte della dottrina in modo critico. Alcuni Autori hanno sottolineato come essa non costituisca un valore costituzionale⁴⁹; altri come tale interlocuzione altro non fosse che un «mero accidente della storia»⁵⁰; altri ancora come la Corte non abbia tenuto conto delle responsabilità del Governo nell'aver determinato la lunga interlocuzione con le istituzioni europee e quindi la compressione del tempo parlamentare⁵¹.

Della «dimensione» europea, in relazione alla quale le dinamiche costituzionali interne si svolgono in modo autonomo e distinto ancorché coordinato (per riprendere le parole della Corte costituzionale sopra richiamate), non si può tuttavia ormai giuridicamente più prescindere.

È questa la ragione per cui a chi scrive, pur condividendosi le altre critiche rivolte all'ordinanza (specie quella sul mancato riconoscimento di uno status costituzionale all'opposizione), sembra che la Corte, nel contestualizzare la vicenda in esame alla luce del «fattore» costituito dalla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, abbia saggiamente operato un «bilanciamento» tra fine e mezzo: cioè l'accordo faticosamente raggiunto con la Commissione europea, da un lato, e la violazione della sfera costituzionale delle prerogative dei parlamentari, dall'altro, come notato da Ruggeri⁵² (se pur in senso critico, come meglio approfondito in un successivo commento⁵³). Una situazione a fronte della quale la scelta di presentare un maxi-emendamento si è quindi imposta come «una necessità ineludibile»⁵⁴.

Si è detto che della «dimensione» europea non si può ormai giuridicamente più prescindere nel guardare le dinamiche costituzionali interne. Ciò che appare tuttavia difficile è come far assumere rilevanza ad una

⁴⁸ *Ibidem*. Per approfondimenti sul punto cfr. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., p. 13 s. Sulle ragioni per cui il negoziato è partito in ritardo cfr. L. BARTOLUCCI, *Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 ottobre 2018.

⁴⁹ Così F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale*, cit., p. 5.

⁵⁰ Così A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., p. 8.

⁵¹ Così S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, cit., p. 7.

⁵² Cfr. A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto*, cit., p. 74.

⁵³ Cfr. A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 607-609. Anche l'Autore sottolinea come la Corte abbia utilizzato un «fatto» quale decisivo parametro del giudizio di costituzionalità. Ruggeri rileva tuttavia come sia stato in questo caso il Governo a mettere in piedi «una manovra finanziaria *ictu oculi* incompatibile con i vincoli discendenti dall'appartenenza all'Unione [sulla quale] si è quindi svolto il tiro alla fune tra lo stesso Governo e l'organo dell'Unione preposto alla vigilanza sul rispetto dei trattati». E sia stato quindi il Governo a preconstituire «una *situazione di fatto* in sé contraria al diritto dell'Unione, commutatasi quindi nel principale, vero parametro sulla cui base è stato impostato e definito il bilanciamento messo in atto alla Consulta. Il «fatto», insomma, ha «giustificato» tanto i contenuti della legge quanto, appunto, il procedimento seguito per la sua venuta alla luce, ponendosi – per adoperare un linguaggio da penalisti – quale *causa scriminante* l'illecito».

⁵⁴ Cfr. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., p. 13 s.

“dimensione” che, in quanto propria di un ordinamento giuridico esterno, non è sempre immediatamente percepibile in termini giuridici nell’ordinamento costituzionale interno.

Nell’ordinanza la Corte vi è riuscita, come si è visto, qualificando la lunga interlocuzione con le istituzioni come «fattore», giuridicamente rilevante quale elemento fattuale alla luce del quale valutare, tra gli altri, l’evidente violazione delle prerogative parlamentari.

Ancora una volta, è questo il filo rosso che connette la giurisprudenza costituzionale esaminata in questa sede e sulla quale è quindi ora opportuno spendere alcune riflessioni d’insieme nelle *Conclusioni*.

6. Conclusioni

L’esame della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Unione europea ed ordinamento interno è generalmente condotto dalla dottrina nella prospettiva del rapporto tra le rispettive fonti, dalla quale risulta, per usare le parole di Paladin, come la Corte, in un’ottica dualista, tenda a guardare alle fonti dell’Unione europea come fonti-fatto. Sembra infatti quest’ultimo l’unico modo per conciliare in modo coerente la visione dualista con l’ulteriore assunto su cui l’intera giurisprudenza costituzionale in tema di fonti si fonda, in base al quale l’ordinamento interno e l’ordinamento dell’Unione europea sarebbero autonomi e distinti, *ancorché coordinati*.

L’esame della giurisprudenza costituzionale condotta in questa sede ha consentito di metter in luce come la Corte costituzionale riconosca rilievo alle procedure dell’ordinamento dell’Unione europea funzionali al recepimento del diritto eurounitario (quali la procedura d’infrazione ed il semestre europeo) come argomento alla luce del quale «avvalorare» le proprie decisioni, «profilo» che investe la rilevanza della questione di legittimità costituzionale e «fattore» per escludere violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari. E come, da una diversa angolazione, la Corte tenda a vagliare le procedure dell’ordinamento interno volte al recepimento del diritto UE (quali il disegno di legge europea, il disegno di legge di delegazione europea ed il decreto-legge per l’attuazione del diritto eurounitario), in relazione all’elemento fattuale costituito dalle «evidenti ragioni» di necessità ed urgenza di recepire tale diritto.

Casi di differente natura, accumulati tuttavia dal fatto che appunto le procedure per il recepimento del diritto dell’Unione europea vengono in rilievo quali elemento fattuale oppure in relazione ad un elemento fattuale, rilevante, in quanto tale, nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Per essere più precisi, a conclusione dell’indagine, sembra emergere che le procedure per il recepimento del diritto dell’Unione europea che “appartengono” all’ordinamento dell’Unione europea (es. procedura d’infrazione, semestre europeo) vengono in rilievo quale elemento fattuale *in quanto* riconducibili ad un ordinamento *esterno*; mentre le procedure di recepimento del diritto dell’Unione europea che “appartengono” all’ordinamento interno (es. disegno di legge europea, disegno di legge di delegazione

europea, decreto-legge per l'attuazione del diritto dell'Unione europea) vengono vagliate in relazione ad un elemento fattuale, cioè la necessità di dare attuazione al diritto dell'Unione europea, *in quanto* quest'ultimo proviene da un ordinamento *esterno*.

In definitiva, anche tenendo conto delle pronunce in tema di rapporti tra fonti, dalla giurisprudenza costituzionale sembra emergere una tendenza della Corte a guardare alla “dimensione” europea in termini fattuali, se pur giuridicamente rilevanti: da un lato, le fonti europee sono infatti viste dalla Corte, per usare le parole di Paladin, come fonti-fatto; dall'altro, lo si è visto in questa sede, le procedure per il recepimento del diritto dell'Unione europea sono intese come elementi fattuali o vagliate alla luce di elementi fattuali a seconda della loro riconduzione, rispettivamente, all'ordinamento dell'Unione europea o all'ordinamento interno.

Il modo in cui la Corte guarda alle procedure di recepimento dell'Unione europea, dunque, appare a chi scrive complementare alla prospettiva con cui la Corte guarda al rapporto tra fonti interne e fonti dell'Unione europea. Ciò sembra discendere dalla prospettiva dualista attraverso la quale la Corte guarda al rapporto tra i due ordinamenti come autonomi e distinti ancorché coordinati; ed anzi porsi quale coerente conferma della stessa.

In conclusione, in tale ottica, ove tali procedure siano quelle proprie dell'ordinamento (*autonomo e distinto*) dell'Unione europea, esse non possono non trovare giuridico rilievo, se pur solo in termini fattuali, nell'ordinamento interno, *coordinato al primo*; così come, ove tali procedure siano quelle proprie dell'ordinamento (*autonomo e distinto*) interno, esse non possono non vagliarsi senza che si tenga giuridicamente conto, se pur solo in termini fattuali, del contesto rappresentato dall'ordinamento dell'Unione europea, *coordinato al primo*.