



Rivista N°: 3/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2020

AUTORE: Antonio Ruggeri*

LA CARTA DI NIZZA-STRASBURGO NEL SISTEMA COSTITUZIONALE EUROPEO**

Sommario: 1. La Carta nel processo costituente europeo. – 2. Il “posto” della Carta nel sistema delle fonti e il “metaprincipio” della massimizzazione della tutela dei diritti. – 3. Divergenze e veri e propri conflitti tra le Carte (e, perciò, in buona sostanza, tra le Corti), dovuti ad un animus risolutamente portato alla ricerca di una primauté che è però impossibile ad aversi tra documenti tutti egualmente, “tipicamente costituzionali”. – 4. Tecniche di risoluzione delle antinomie coinvolgenti la Carta dell’Unione e “misura” della sua implementazione nell’esperienza.

1. La Carta nel processo costituente europeo

Il titolo che mi è stato assegnato per la riflessione che mi accingo a svolgere richiede subito due preliminari notazioni.

La prima è di chiarificazione del titolo stesso, che intendo riferito all’ordinamento dell’Unione europea e che, dunque, mi parrebbe opportuno precisare meglio nel suo ultimo termine sostituendolo con quello di “eurounitario”, da me coniato ormai molti anni addietro. Altro è, poi, stabilire quale sia il posto spettante alla Carta negli ordinamenti dei singoli Stati componenti l’Unione (per ciò che qui specificamente importa, nel nostro). Una questione complicata per il fatto che negli ordinamenti stessi si dà già una Carta dei diritti per antonomasia, la Costituzione, oltre ad altre Carte ancora, come la CEDU; e si tratta, perciò, di vedere quali rapporti vengano ad intrattenersi tra tutte tali Carte. È, però, una questione non poco complicata anche in ambito eurounitario a motivo del vincolo gravante sull’Unione di prestare osservanza alle stesse Costituzioni nazionali, perlomeno per ciò che attiene ai principi di struttura da esse risultanti (art. 4.2 TUE).

* Emerito di Diritto Costituzionale nell’Università di Messina.

** Intervento al seminario su La Carta di Nizza vent’anni dopo, organizzato dall’Associazione Italiana dei Costituzionalisti e svoltosi via web il 2 luglio 2020, alla cui data lo scrivo, corredato di un apparato bibl. essenziale, è aggiornato.

La seconda notazione dà, poi, per risolta una questione teorica che invece – come si sa – è ad oggi discussa, vale a dire che si dia già al presente un “sistema costituzionale europeo”, senza che peraltro sia chiaro da quale punto di vista ed in applicazione di quali categorie la stessa richieda di essere impostata e risolta. È implicito il riferimento a quelle elaborate per le esperienze dello Stato, nel quale d'altronde è l'*humus* naturale su cui sono maturate le vicende della Costituzione e dell'ordinamento che da essa prende il nome. È però ormai provato che le esperienze delle Comunità europee prima ed ora dell'Unione non sono, se non con evidenti e marcate forzature, qualificabili a mezzo delle categorie suddette; e, se ne può avere subito conferma proprio con riguardo al tema che ci occupa, sol che si pensi che il potere costituente europeo, del quale per ragioni altrove rappresentate si ha ormai da anni, a mia opinione, un sofferto e non lineare svolgimento, potrebbe restare *in progress* per un tempo assai lungo (forse, addirittura, indefinitamente), a differenza di ciò che usualmente si ha in ambito statale, dove esso o riesce a maturare e ad affermarsi, portando all'abbattimento dell'ordine costituzionale preesistente, ovvero fallisce, con la conseguente restaurazione di quest'ultimo¹.

Non ho alcun dubbio, ad ogni buon conto, che la Carta di Nizza-Strasburgo si immetta, con centralità di posto, nel cuore di questo processo di progressiva “costituzionalizzazione” dell'Unione, imprimendo una spinta vigorosa verso il suo avanzamento². La stessa Unione e, ancora prima, le Comunità, ad ogni buon conto, racchiudevano di già al proprio interno il seme da cui sarebbe quindi cresciuta la pianta e, soprattutto, avevano (ed hanno) chi se n'è presa (e se ne prende) amorevole cura, la Corte di giustizia, sì da darle modo di crescere forte e rigogliosa. Non si trascuri, infatti, che il riconoscimento e la salvaguardia dei diritti (nei quali, come si sa, è l'essenza stessa di una Costituzione in senso materiale, secondo l'aureo e ad oggi attualissimo insegnamento impartitoci dai rivoluzionari francesi con l'art. 16 della Dichiarazione del 1789) si sono avuti in ambito sovranazionale per via pretoria e proprio essi, anzi, hanno per la loro parte sollecitato la venuta alla luce della Carta, allo specifico fine della “razionalizzazione” delle acquisizioni nel frattempo avutesi³. È poi chiaro – e va qui ribadito in modo fermo – che la scrittura non si alimenta mai parassitariamente dall'esperienza pregressa, per il mero fatto di esserci avviando ed orientando inusuali processi interpretativi, anche in significativa misura innovativi rispetto a quelli dapprima affermatasi, allo stesso tempo in

¹ Di revisioni costituzionali e nuovi fatti costituenti hanno, ancora non molto tempo addietro, discusso AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo, Editoriale Scientifica, Napoli 2019. Si è poi ripreso il dibattito in AA.VV., *Mutamenti costituzionali*, a cura di A. Mangia - R. Bin, in *Dir. cost.*, 1/2020, nonché in occasione di un Seminario svoltosi via *web* il 15 maggio scorso in occasione del quale si è avuta la presentazione di quest'ultimo (la relativa registrazione può vedersi in www.unica.it).

² Sull'apporto al riguardo venuto da alcuni recenti sviluppi della giurisprudenza eurounitaria, specie per ciò che concerne il riconoscimento e la salvaguardia di alcuni diritti anche al piano dei rapporti *inter privatos*, riferimenti, ora, in L. CASSETTI, *L'«ordinamento» sovranazionale dell'Unione europea e il «sistema» CEDU: diritti, garanzie (multilevel) e politiche pubbliche*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 19 giugno 2020.

³ Ha, ancora non molto tempo addietro, ripercorso in modo puntuale questa vicenda, per tutti, P. COSTANZO, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁵, Giappichelli, Torino 2019, 387 ss.

cui peraltro conferma e consolida quelli preesistenti, con un moto – come si vede – circolare di mutua ed incessante ricarica tra i termini della relazione in parola.

Fermo il ruolo di prima grandezza giocato dalla Corte di giustizia in ordine alla protezione dei diritti, è poi chiaro che ogni fatto costituente ha (e non può non avere) quale sua causa determinante una decisione politica, anzi *la* decisione politica per antonomasia, secondo quanto è peraltro avvalorato dalla complessiva vicenda dell'Unione che si è portata (e si porta) avanti, con non poca fatica e talora vero e proprio travaglio, proprio grazie all'azione dei decisori politici.

2. Il “posto” della Carta nel sistema delle fonti e il “metaprinicipio” della massimizzazione della tutela dei diritti

Nient'affatto agevole è stabilire quale sia il “posto” detenuto dalla Carta oggetto di questo studio nel sistema delle fonti. Ancora una volta, la questione si presta ad essere osservata tanto dal punto di vista dello Stato quanto da quello dell'Unione, l'uno dall'altro non poco distanti. Ovviamente, non si tratta di stabilire chi ha ragione e chi torto: è, infatti, del tutto legittimo che si abbiano qualificazioni ed esiti teorico-ricostruttivi ad esse conseguenti anche sensibilmente diversi, a seconda dell'ordinamento da cui il medesimo oggetto è riguardato.

Il vero è che non eguale (e neppure simile) è, nel suo insieme, il modo con cui si ricostruisce l'ordine delle fonti nei due ordinamenti, a partire dai criteri ordinatori che presiedono alla sua composizione ed all'incessante rinnovamento interno.

Senza che se ne possa ora dire con la dovuta estensione⁴, basti solo por mente al fatto che in ambito sovranazionale la sistemazione delle fonti secondo forma possiede un mediocre o relativo rilievo, secondo quanto è avvalorato dal fatto che le norme sulla normazione contenute nel Trattato si considerano non stringenti per gli organi della produzione giuridica, tant'è che non di rado si assiste ad una dissociazione tra la forma ed il contenuto tipico dell'atto, regolamenti presentandosi a mo' di direttive, e viceversa. Il che, poi, vale come dire che la forza prescrittiva delle norme “costituzionali” dell'Unione si dimostra essere, almeno in parte, arrendevole davanti alla politica ed alle sue più vigorose tendenze. Quest'esito, per vero, si riscontra, ma sotto un aspetto assai diverso da quello ora preso in esame, anche in ambito interno, laddove pure la forza normativa *sostanzialmente intesa* della Costituzione si presenta in più punti della sua trama costitutiva assai varia, a seconda della struttura nomologica degli enunciati (e, dunque, della loro ora maggiore ed ora minore vaghezza concettuale); e, proprio quelli relativi ai diritti (e, in genere, alla parte sostantiva della Carta) e, ancora prima e di più, quelli espressivi di principi fondamentali appaiono essere dotati di una intensità prescrittiva molte volte apparsa inadeguata a porre un argine efficace alle

⁴ Su ciò rimando, anche per maggiori ragguagli, al mio *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁵, cit., 274 ss.

più vigorose tendenze di una politica naturalmente portata a debordarvi. In ambito sovranazionale, poi, la mediocre *vis* prescrittiva delle metanorme s'inscrive perfettamente nel quadro sopra evocato a riguardo dell'avanzamento del processo costituente europeo e, dunque, ha la sua specifica ragion d'essere nel bisogno, avvertito dagli Stati membri dell'Unione, di far sì che il riparto delle competenze (o, se si preferisce altrimenti dire, il riparto della sovranità) tra quelli e questa permanga quanto più è possibile fluido e mobile, disponibile ad appuntarsi ora più ed ora meno avanti lungo la via della integrazione sovranazionale, per quindi riprendere in ogni tempo ad oscillare secondo occasionali convenienze.

Dall'angolo visuale ora adottato, si ha – come si vede – una eloquente riprova del fatto che la sovranità degli Stati, da molti considerata ormai estinta o, come che sia, gravemente sofferente, seppur per vero fortemente contratta (specie per ciò che concerne le decisioni di politica economico-finanziaria⁵), è però, sotto molti aspetti, ancora viva e vegeta⁶, in grado di farsi alla bisogna valere, in specie per il tramite dei rappresentanti statali in seno agli organi “costituzionali” dell'Unione.

Non è di qui approfondire i rapporti che si intrattengono in ambito sovranazionale tra le fonti dell'Unione, salvo che per un punto di cruciale rilievo che si toccherà di qui ad un momento. A conferma della non coincidenza (e, anzi, della vera e propria divergenza) dei punti di vista invalsi nei due ordinamenti a raffronto, basti solo considerare che l'ordine gerarchico, di cui pure si ha riscontro in ambito sovranazionale, viene poi a dissolversi per intero al momento dell'ingresso delle fonti stesse in ambito nazionale, a tutte essendo riconosciuto un rango “paracostituzionale” (o costituzionale *tout court*)⁷, con la nota eccezione costituita dai “controlimiti”, comunque giudicati intangibili⁸. Quanto meno, così è da dire a stare all'ordine di idee in cui si riconoscono dottrina e giurisprudenza correnti, in forza dell'indirizzo d'ispirazione formale-astratta ormai invalso per ciò che attiene alla composizione delle fonti in sistema. La forza sostanziale, cui si faceva poc'anzi cenno, poi, è – com'è chiaro – tutta un'altra cosa, assistendosi talora ad un vero e proprio capovolgimento dell'ordine in parola, con i canoni apicali dell'ordinamento – i principi fondamentali – obbligati non di rado a patire

⁵ Si rammentino i *diktat* imposti dall'Unione a taluni Stati (come la Grecia) che esibivano conti pubblici non in linea con i parametri europei e, ancora, per ciò che direttamente ci riguarda, la sofferta vicenda conclusasi con l'approvazione della legge di bilancio nel 2018, fatta quindi avventurosamente salva da una discussa (e discutibile) pronuncia della Consulta, la 17 del 2019, obbligata a chiudere un occhio (e, forse, tutti e due...) davanti alla vistosa – checché ne abbia detto la stessa Corte – violazione dei canoni costituzionali e regolamentari relativi alla formazione delle leggi.

⁶ Cfr. quanto ne dice ora O. CHESSA, *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza*, Mimemis, Milano 2019, e, dello stesso, già, *Sovranità, potere costituente, stato d'eccezione. Tre sfide per la teoria della norma di riconoscimento*, in *Dir. pubbl.*, 3/2012, 755 ss.

⁷ ... ferma, nondimeno, la diversa intensità prescrittiva e il diverso modo di acquisto di efficacia delle norme sovranazionali prive dell'attitudine ad essere portate ad immediata applicazione rispetto a quelle che invece dell'attitudine stessa sono dotate.

⁸ A riguardo di questi ultimi, mi limito qui a richiamare l'accurato studio di S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018. Si vedrà, poi, più avanti che essi, pur laddove risultino in questa o loro parte incisi da norme aventi origine esterna in genere e da quelle eurounitarie in specie, non sempre hanno titolo per essere opposti al loro ingresso in ambito interno, dovendo la soluzione comunemente accolta essere piuttosto filtrata alla luce del canone fondamentale della massima tutela da accordare ai diritti in campo in ragione delle complessive, peculiari connotazioni di ciascun caso.

più o meno vistose e marcate (e, però, pur sempre sostanziali) manipolazioni per via d'interpretazione.

Della tipicità degli schemi concernenti le dinamiche della normazione ormai invalsi in sede di Unione rispetto a quelli propri del diritto interno si ha palmare riprova proprio con riguardo al rapporto intercorrente tra la Carta di Nizza-Strasburgo e il Trattato che ne dà il riconoscimento, assegnandovi – com'è noto – il suo stesso “valore giuridico”. La qual cosa appare incomprensibile a tener fermo l'insegnamento di una particolarmente accreditata, non dimenticata dottrina⁹ secondo cui nessuna fonte può istituire fonti “concorrenziali” rispetto a se stessa. Qui, poi, addirittura parrebbe, perlomeno per un certo aspetto, che questo schema debba essere rovesciato su se stesso, se si conviene che se, per un verso, il Trattato, riconoscendo la Carta, *quodammodo* la “fonda” in ambito sovranazionale, per un altro verso, però, risulta dalla Carta stessa a sua volta “fondato”, anche gli enunciati del Trattato, al pari di quelli di ogni fonte dell'Unione, richiedendo di essere intesi e fatti valere alla luce della Carta e pertanto soggiacendo ad interpretazione verso di questa orientata. È poi ovvio che non è, in alcun caso o modo, predicabile la invalidità di una norma del Trattato per supposta incompatibilità con la Carta, vale a dire per la impossibilità di riconciliarla con quest'ultima se non con il costo evidente della forzatura dei testi. E ciò, per la medesima ragione per la quale non è predicabile in ambito interno la invalidità della Costituzione¹⁰, in una sua disposizione inespressiva di principi fondamentali, per contrasto con questi ultimi, un contrasto che piuttosto si risolve in una *rottura della Costituzione*, non già in una invalidità rilevabile dal giudice costituzionale che, in quanto potere costituito, non può caducare alcuna delle genuine espressioni di potere costituente, in ciascuna di esse e in tutte assieme rinvenendo il fondamento della propria esistenza.

D'altro canto, anche al piano dei rapporti tra le Carte – come si avrà modo di precisare meglio a momenti – si danno dissociazioni tra le sistemazioni che si hanno in applicazione della teoria delle fonti (quanto meno, di una *certa* teoria delle fonti) e quelle sollecitate dalla teoria della interpretazione. E così, la stessa Carta di Nizza-Strasburgo richiede – come si sa – di essere intesa alla luce della CEDU, pur non dandosi alcuna soggezione di tipo gerarchico, tradizionalmente intesa, della prima rispetto alla seconda, fatto nondimeno salvo – e non potrebbe essere diversamente – il principio della miglior tutela. Si registra, al riguardo, come si è rilevato altrove, un'autentica stranezza o aporia di costruzione, dal momento che si prefigura nell'art. 52.3 della Carta di Nizza-Strasburgo un duplice percorso interpretativo che l'operatore sarebbe chiamato ogni volta a compiere, dovendo far luogo sia ad un'interpretazione della Carta chiusa dentro di sé che ad una orientata verso la CEDU, fare quindi luogo ad un raffronto tra gli esiti per l'una e per l'altra via raggiunti ed optare per quello che considera offrire il miglior servizio ai diritti in gioco.

La dissociazione suddetta, poi, appare lampante e – non si teme di esagerare – clamorosa dal punto di vista dell'ordine interno, vuoi per il fatto che all'una Carta è riconosciuto

⁹ Ovvio qui il riferimento al pensiero di V. Crisafulli.

¹⁰ ... a differenza della invalidità di una norma di legge costituzionale, invece predicabile proprio in quanto espressione di potere costituito e non costituente.

– come si diceva – rango “paracostituzionale”, diversamente dalla seconda che – a stare alla giurisprudenza inaugurata dalle famose sentenze “gemelle” del 2007 – avrebbe rango meramente “subcostituzionale”, e vuoi per il fatto che, in realtà, tutte le Carte “si integrano reciprocamente nella interpretazione”, secondo la felice intuizione di Corte cost. n. 388 del 1999, che nondimeno – come si è fatto in altri luoghi notare – non sembra esser stata portata dalla giurisprudenza alle sue conseguenti e lineari applicazioni. Una parità di concorso al circolo interpretativo che – è appena il caso ora di precisare – si apre, poi, ovviamente, a plurimi esiti nei singoli casi, della quale cioè si ha riscontro – come dire? – *in partenza*, non già sempre (e necessariamente) *in arrivo*, dal momento che poi, a seconda degli enunciati e dei connotati complessivi delle singole vicende processuali, può assistersi alla dominanza culturale di questa o quella Carta, testimoniata dai verdetti conclusivi delle vicende stesse, per quanto non sia sempre agevole “pesare” l’influenza esercitata da questa o quella Carta (in buona sostanza, da questa o quella Corte) nei riguardi dell’altra o delle altre.

D’altro canto, la parità delle posizioni di partenza ha la sua più salda giustificazione e persuasiva argomentazione nel riconosciuto carattere “tipicamente costituzionale” – per riprendere qui, ancora una volta, la qualifica datane da una pur discussa (e, invero, discutibile) pronunzia del nostro giudice costituzionale, la n. 269 del 2017 – che è proprio della Carta dell’Unione (e, a mia opinione, anche della CEDU e di ogni Carta dei diritti in genere), di cui si ha appunto l’immediata proiezione e la più tangibile conferma nel “gioco” senza fine che s’intrattiene e svolge nel corso delle dinamiche della interpretazione, laddove ciascuna di esse dà alle altre ed allo stesso tempo da esse riceve quanto di meglio ha da offrire in vista dell’ottimale appagamento dei diritti.

Del principio della massimizzazione della tutela si ha, peraltro, esplicito riconoscimento nella stessa Carta dell’Unione, specificamente nei suoi rapporti con la CEDU (art. 53); e, però, a mio modo di vedere, esso è fatto proprio anche (e necessariamente) dalla nostra Costituzione, riportandosi, a conti fatti, alla vocazione “tirannica” dei principi fondamentali (e, segnatamente, di quelli di libertà e di eguaglianza, componenti – piace a me dire – la “coppia assiologica fondamentale” dell’ordinamento), dai quali dunque linearmente discende per ogni operatore il vincolo a dare la massima salvaguardia possibile, alle condizioni oggettive di contesto, ai diritti costituzionali, anche – se del caso – attingendo a materiali normativi di origine esterna, quali appunto sono le Carte, resi efficaci in ambito interno.

Dal suo canto, l’Unione, col fatto stesso di essere obbligata dall’art. 4.2. TUE a prestare osservanza alla “identità” costituzionale degli Stati (e, perciò, proprio ai diritti che ne sono l’essenza)¹¹, riconosce implicitamente il carattere recessivo delle proprie norme

¹¹ Sui non pochi né lievi problemi interpretativi sollevati dal disposto in parola, tra i molti che ne hanno variamente discusso, v., almeno, G. DI FEDERICO, *L’identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell’Unione europea. Natura e portata dell’art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, e, dello stesso, *Il ruolo dell’art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti inter-ordinamentali*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 333 ss.; D. GALLO, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2017, 249 ss.; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, cit.; AA.VV., *Primato del diritto dell’Unione europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, a cura di C. Amalfitano, Giuffrè, Milano 2018; G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2018, 781 ss., e, dello

all'impatto con quelle di diritto interno ogni qual volta possa risultare dimidiata o palesemente sacrificata una ancora più avanzata tutela apprestata ai diritti in ambito nazionale. L'"identità" è, peraltro, un concetto a doppia faccia, gli Stati essendo, per la loro parte, obbligati a cooperare tra di loro e con l'Unione in vista della ottimale affermazione ed implementazione dei valori fondamentali che compongono ed incessantemente rinnovano l'"identità" dell'Unione stessa, scolpiti nell'art. 2 del Trattato¹².

La ricerca del massimo *standard* di protezione per i diritti (e, in genere, degli interessi costituzionalmente protetti) costituisce dunque – come si è fatto in altri luoghi notare – un autentico "metapincipio"¹³, siccome posto a punto costante di riferimento in sede di combinazione degli stessi principi fondamentali in ragione dei peculiari connotati dei casi, quale cioè l'autentica *Grundnorm* delle relazioni tra le Carte (e, di riflesso, degli ordinamenti sulle stesse fondati), criterio di composizione delle fonti (*rectius*, delle norme) in sistema, fattore di preorientamento interpretativo di ogni documento normativo, in ispecie di quelli che danno il riconoscimento e la salvaguardia dei diritti.

stesso, *Conflitti interpretativi e concorrenza fra corti nel diritto costituzionale europeo*, in *Dir. soc.*, 4/2019, 691 ss.; L.S. ROSSI, 2, 4, 6 TUE... *l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: la long parcours de la justice européenne*, Giappichelli, Torino 2018, 859 ss.; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 20/2018, 24 ottobre 2018, spec. §§ 5 e 6; F.-X. MILLET, *Plaidier l'identité constitutionnelle de l'État devant la Cour de justice*, in *Quad. cost.*, 4/2018, 831 ss.; v., inoltre, i contributi in tema di *Constitutional Adjudication in Europe between Unity and Pluralism*, a cura di P. Faraguna - C. Fasone - G. Piccirilli, in *It. Journ. Publ. Law*, 2/2018, 205 ss.; A. ALPINI, *Diritto italo-europeo e principi identificativi*, ESI, Napoli 2018, spec. 82 ss. e 163 ss.; C. PANZERA, *Dal patto costituzionale del singolo Stato al patto costituzionale europeo: la questione della "doppia fedeltà". L'esperienza italiana*, in *Rev. gen. der. cost.*, 29/2019; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano 2019, 338 ss., e, della stessa, *Unità nella diversità o diversità nella unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2019, 9 giugno 2019; T. DRINÓCZI, *Constitutional Identity in Europe: the Identity of the Constitution. A Regional Approach*, in *German Law Journal*, 21/2020, 105 ss. e, con specifico riguardo al ruolo giocato dalle autonomie quali "elementi coesenziali delle identità costituzionali degli Stati e dell'Europa", M. TOMASI, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte europeo*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 5/2020, 4 marzo 2020, 231 ss., spec. 286 ss. Infine, S. NINATTI - O. POLLICINO, *Identità costituzionale e (speciale) responsabilità delle Corti*, in *Quad. cost.*, 1/2020, 191 ss.; L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 19/2020, 17 giugno 2020, 4 ss.

¹² Sul modo con cui gli artt. 2 e 4 del Trattato fanno "sistema", v., ora, L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, cit., 4 ss.

¹³ Riprendo qui pure, con ulteriori precisazioni, alcuni argomenti altrove rappresentati a sostegno del canone fondamentale in parola la cui esistenza è invece risolutamente negata da altri studiosi, tra i quali principalmente R. BIN, che ne ha diffusamente trattato [tra gli altri suoi scritti, v. *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano 2018, spec. 63 ss., ma *passim*; *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Dir. cost.*, 1/2019, 11 ss., spec. 21 ss.; *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 757 ss., spec. 764 e nt. 15; *Intervista su Giudice e giudici nell'Italia postmoderna?*, a cura di R.G. Conti, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it), 10 aprile 2019; nella stessa *Rivista*, v., però, la replica che è nell'*Intervista* a me fatta, nonché il mio *Tecniche decisorie dei giudici e "forza normativa" della Carta di Nizza-Strasburgo*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 8 aprile 2020. Segue, ora, con personali svolgimenti, questo secondo orientamento teorico A. RANDAZZO, *Il "metapincipio" della massimizzazione della tutela dei diritti*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2020, 10 giugno 2020, 689 ss., al quale faccio altresì rimando per anteriori riferimenti di lett. Cfr., da ultimo, I. ANRÒ, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e CEDU: dieci anni di convivenza*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 19/2020, 17 giugno 2020, 109 ss.

3. Divergenze e veri e propri conflitti tra le Carte (e, perciò, in buona sostanza, tra le Corti), dovuti ad un animus risolutamente portato alla ricerca di una primauté che è però impossibile ad aversi tra documenti tutti egualmente, “tipicamente costituzionali”

Tutto ciò, ovviamente, secondo modello. Non può tuttavia negarsi che nell’esperienza si registri un considerevole scostamento da quest’ultimo, per plurime ragioni, la principale delle quali è da riportare alla circostanza che il “metaprincipio” suddetto, applicandosi al piano dei rapporti interordinamentali, può dar vita ad esiti anche sensibilmente divergenti a seconda degli operatori che ne facciano utilizzo. Non v’è da meravigliarsi che possano darsi conflitti anche assai aspri tra le Corti¹⁴, per quanto – e il dato è assai istruttivo – di gran lunga maggiori siano fin qui stati (e, dunque, promettano di essere anche per l’avvenire) i casi di convergenza e persino di sostanziale identità di orientamento, avendosi in tal modo riscontro di quella feconda integrazione delle Carte nei fatti interpretativi, di cui si è dietro discorso. Un esito, questo, che merita di essere particolarmente rimarcato, anche per l’aspetto che in tal modo vengono col tempo a stabilizzarsi gli indirizzi interpretativi delle Corti, attenuandosi il rischio della deriva soggettiva delle interpretazioni e, perciò, del carattere arbitrario della definizione del massimo *standard* della tutela¹⁵. D’altro canto, anche in ambito interno non pochi sono stati i conflitti tra gli operatori di giustizia, alcuni particolarmente accesi, quindi ricomposti a fatica, talvolta in modo sofferto¹⁶.

Il tempo, nondimeno, gioca pur sempre – a me pare – nel senso di incoraggiare la ricerca di onorevoli compromessi tra gli operatori, piuttosto che in quello della divaricazione insanabile delle posizioni. Man mano, infatti, che il “dialogo” tra le Corti – come pure con una certa improprietà di linguaggio suole essere chiamato – si infittisce in relazione al medesimo caso, la distanza iniziale va sempre di più accorciandosi. Quale che ne sia la spiegazione, è un dato del quale non si può – a me pare – non prendere atto con compiacimento; e molti esempi potrebbero addursi a sua riprova, dei quali ad ogni buon conto è altra la sede.

Fermo tutto ciò, è poi innegabile che la presenza sulla scena di più Corti materialmente costituzionali¹⁷ fa sì che alle divergenze tra di esse insorgenti si dia particolare evi-

¹⁴ Un caso che ha molto fatto discutere è – come si sa – *Taricco*, in chiusura del quale peraltro si è registrato un sensibile ravvicinamento di posizioni originariamente distanti, a conferma del fatto che – come si dirà a momenti – il “dialogo” tra le Corti, pur laddove non si concluda (come, appunto, in *Taricco*) in un modo pienamente appagante, ha pur sempre il suo innegabile pregio.

¹⁵ Non si perda di vista, neppure per un momento, la circostanza per cui altro è che a fissare il livello ottimale della tutela sia, in sovrana solitudine, una sola Corte, quale la Consulta, le cui decisioni siano giuridicamente inappellabili, ed altra cosa invece che anche Corti apicali di questo o quell’ordinamento si trovino comunque chiamate a confrontarsi con altre Corti, soggiacendo dunque le pronunzie di tutte ad un controllo di ordine culturale non privo di sostanziali, benefici effetti.

¹⁶ Più d’una – come si sa – le “guerre” tra le Corti, come sono (forse, con una certa esasperazione dei toni) usualmente chiamate, alla lunga tuttavia in un modo o nell’altro ricomposte.

¹⁷ ... tali essendo (o, diciamo meglio e con doverosa cautela, *tendendo* sempre di più ad essere) le stesse Corti europee, a motivo della loro qualità di garanti per eccellenza di documenti “tipicamente costituzionali”,

denza, ancora di più dunque di quella che si ha al piano dei rapporti in ambito interno, ad es., tra la Corte costituzionale e la Cassazione.

Al fondo di questo stato di cose è dato rinvenire un *animus*, di cui le Corti suddette si fanno portatrici, naturalmente orientato verso la *primauté* della Carta di cui ciascuna di esse è istituzionalmente garante, una *primauté* che poi naturalmente ridonda e si risolve nella ricerca della propria autoaffermazione.

Si riscontra in quest'atteggiamento un vizio metodico di partenza ad oggi non rimosso e che grava sul lineare e fecondo svolgimento dei rapporti istituzionali. Assumere, infatti, da parte di questa o quella Corte che la propria Carta sia esente da mende, completa o – diciamo pure – perfetta in sé e per sé, senza lacuna alcuna e, allo stesso tempo, idonea ad apprestare per ogni caso della vita sempre la ottimale salvaguardia dei diritti in gioco è non soltanto obiettivamente inesatto, se non altro perché – come si sa – la perfezione non è di questo mondo, ma anche, al tirar delle somme, controproducente; e ciò, per più d'una ragione.

In primo luogo, infatti, si traduce – piaccia o no – in un avallo dato una volta per tutte alle operazioni dei giudici con cui si ha una, ora maggiore ora minore, manipolazione sostanziale dei testi (qui, anzi, portate fino alla loro massima, esasperata espressione, traducendosi nella riscrittura dello stesso dettato costituzionale), con evidente squilibrio istituzionale a danno del legislatore che invece, avvertito della esistenza di una lacuna o imperfezione che sia, potrebbe attivarsi per porvi rimedio¹⁸.

In secondo luogo, impedisce di far valere per la soluzione dei casi una previsione normativa di altra Carta che potrebbe invece dimostrarsi ancora più adeguata allo scopo, portando all'effetto di un "bilanciamento" maggiormente efficace tra i beni della vita in campo.

Ciò che, poi, più importa è che l'atteggiamento in parola fa a pugni con la ferma ed assiologicamente pregnante indicazione che è data dalla stessa Carta cui esso si riferisce (la sovranazionale come pure la costituzionale) e che, in una vicenda data, *parrebbe* destinata a recedere per far posto ad un'altra. Uso la forma condizionale, dal momento che si tratta di una mera apparenza, di un vero e proprio effetto ottico distorsivo della realtà, dal momento che è proprio la Carta in parola a richiedere (ed anzi ad imporre) che si attinga ad *ogni* documento normativo disponibile al fine della ottimale definizione del caso, dunque anche a quelli di origine esterna rispetto all'ordinamento cui l'operatore di turno appartiene. Non si perda infatti di vista che il massimo della libertà e dell'eguaglianza – per fare, ancora una volta, riferimento alla coppia assiologica fondamentale dell'ordinamento – è, alle volte, in

senza nondimeno con ciò negare la tipicità del ruolo da ciascuna di esse giocato, in ragione del contesto in cui s'inscrive ed opera.

¹⁸ Assumo qui, in particolare, che lo stesso catalogo dei diritti costituzionali – come mi sono sforzato di argomentare altrove – possa essere aggiornato. Sono tuttavia consapevole che una innovazione siffatta non è all'agenda del programma delle forze politiche di maggioranza, di quella presente come pure delle altre che l'hanno preceduta; allo stesso tempo, non mi nascondo i rischi che ad essa possono accompagnarsi, specie laddove dovesse farsi luogo ad una disciplina non opportunamente misurata e vigilata, comunque a pieno rispondente ad aspettative largamente diffuse ed intensamente avvertite in seno alla comunità. Per ragioni altrove rappresentate, infatti, la "invenzione" di un nuovo diritto fondamentale dovrebbe sempre porsi quale la mera "razionalizzazione" di una *consuetudine culturale di riconoscimento* profondamente radicata nel corpo sociale e bisognosa dunque di essere solo portata alla luce e provvista delle misure necessarie alla sua salvaguardia.

concreto raggiungibile proprio attingendo ad indicazioni provenienti *ab extra*, e non già attraverso l'assiomatica ed autoreferenziale chiusura nel proprio mondo costituzionale, in applicazione di una "logica" nazionalista ad oltranza che nulla promette di buono, così come nulla di buono ha mai portato tutte le volte che ha avuto modo di affermarsi.

D'altro canto, la formidabile apertura strutturale degli enunciati delle Carte – tratto, questo, autenticamente comune a tutte – agevola la ricerca di quella integrazione delle stesse nei fatti interpretativi, di cui si è ripetutamente discusso; e il più delle volte, dunque, se essa non va a buon fine è perché l'operatore non ha saputo attingere a tutti i materiali ed a tutte le risorse argomentative di cui dispone per metterli a frutto come si conviene.

In ambito sovranazionale, poi, la naturale vocazione della Corte di giustizia alla ricerca dell'affermazione del diritto dell'Unione ha la sua pronta ed evidente spiegazione nel bisogno, vitale per l'avanzamento e lo stesso mantenimento dell'Unione, di dar modo al primato del diritto stesso di farsi in concreto valere, ponendosi esso quale il cuore pulsante della costituzione materiale dell'ente¹⁹; e la Corte lussemburghese ne riceve pertanto un naturale, indeclinabile preorientamento di azione.

Quanto, poi all'ambito interno, la Corte costituzionale (diversamente, in ciò, dai giudici comuni, quanto meno da molti di essi, dei quali è acclarata la sensibilità per la causa europea) è talora portata ad assumere un atteggiamento – come dire? – difensivista, assumendo di doversi porre a custodia di una "identità" minacciata da un invasore esterno sempre più aggressivo e, per ciò stesso, a custodia della propria postazione di garante (se non esclusivo) privilegiato dei diritti costituzionali. Ancora una volta, viene in tal modo commesso e balza subito agli occhi un errore di fondo a mia opinione madornale (e già più volte rilevato), trascurandosi il dato elementare per cui della nostra identità costituzionale, assiologicamente qualificata, fa altresì parte il principio fondamentale dell'apertura al diritto internazionale e sovranazionale, un'apertura – è appena il caso qui di ripetere ancora una volta – ovviamente non incondizionata ma, all'inverso, "filtrata" alla luce del "metaprinzipio" della ottimale tutela dei diritti in campo, esattamente così come a base della identità "costituzionale" dell'Unione v'è anche il principio dell'apertura nei riguardi degli ordinamenti nazionali, cui consegue l'indeclinabile osservanza – come si è veduto – della loro "identità" risultante dai principi di struttura propri di ciascuno di essi²⁰.

Spia eloquente del vizio di fondo della costruzione eretta dalla nostra giurisprudenza è data dal mantenimento dello schema gerarchico non soltanto al piano dei rapporti tra norme esterne e norme interne in genere ma anche – per ciò che qui specificamente importa – a quello dei rapporti tra le Carte, in forza di quell'ispirazione formale-astratta cui si è dietro

¹⁹ V., al riguardo, la strenua difesa che, ancora non molto tempo addietro, ne ha fatto il Presidente della Corte di giustizia K. LENAERTS, *L'eredità del procedimento Costa c. ENEL*, in AA.VV., *Il filo delle tutele nel dedalo d'Europa*, a cura di E. Falletti - V. Piccone, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 15 ss.

²⁰ Ho ripetutamente insistito sul carattere internamente composito della identità costituzionale sia dello Stato che dell'Unione [ad es., nel mio *Protocollo 16 e identità costituzionale*, in *Dir. fond.* (www.diritticomparati.it), 1/2020, 5 gennaio 2020, 213 ss.], qui pure con fermezza ribadito; in tema, possono poi vedersi, tra i molti che ne hanno variamente discusso, di recente, T. DRINÓCZI, *Constitutional Identity in Europe: the Identity of the Constitution. A Regional Approach*, cit., 105 ss., e S. NINATTI - O. POLLICINO, *Identità costituzionale e (speciale) responsabilità delle Corti*, cit., 191 ss.

accennato. Come si è dietro rammentato, la Carta dell'Unione, infatti, pur essendo annoverata tra i documenti "tipicamente costituzionali", rimane pur sempre soggetta alla osservanza dei principi fondamentali di diritto interno (i c.d. "controlimiti"), mentre la CEDU (e – viene da pensare – ogni altra Carta²¹) verserebbe addirittura in una condizione ambiguamente definita come "subcostituzionale". Allo stesso tempo, parteciperebbero tutte ad operazioni di paritaria, mutua integrazione nei fatti interpretativi; ciò che però – come pure si è rilevato – fa a pugni con la loro (supposta) sistemazione gerarchica²². E, ancora, si ammette, specie nei più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale, che la CEDU (e perciò – perché no? – ogni altra Carta) possa, in talune circostanze, apprestare una più "ampia" tutela ai diritti, restando nondimeno fermo il "predominio assiologico" della Costituzione; e francamente seguito a non capire come le due cose possano stare assieme.

Il vero è che, al tirar delle somme, alla base dell'atteggiamento di *primauté* in parola, che – come si vede – si ritrova talvolta in tutte le Corti (non di rado, l'una contagiando – se vogliamo dire così – l'altra, con il fatto stesso di irrigidirsi o di attaccarla frontalmente), sta il condizionamento della teoria classica del potere costituente e del suo prodotto oggettivo, la Costituzione: sta, cioè, l'assunto che l'uno sia onnipotente e l'altra unica ed irripetibile, perfetta in sé e per sé, laddove il presente contesto è segnato da un costituzionalismo plurale, da più Costituzioni obbligate a convivere (ed anzi, a mia opinione, a darsi mutuo sostegno ed alimento), senza che alcuna di esse possa rivendicare per sé il titolo di protagonista esclusiva della scena. Un contesto, infatti, segnato da Costituzioni (in senso materiale) la cui struttura, per effetto del principio di apertura suddetto, si presenta – si è detto altrove – come "intercostituzionale", rinnovandosi quindi in occasione delle singole vicende processuali una partita che tutte le Carte sono chiamate a giocare, con spirito di autentico servizio, alla pari, in una sana competizione orientata verso l'ottimale appagamento dei diritti in campo. Atteggiamenti di diffidenza o, peggio, di vera e propria ostilità si dimostrano, a conti fatti, perdenti, come lo sono d'altronde tutte le guerre che lasciano dopo di sé solo vittime e distruzioni, in ultima istanza proprio a discapito dei soggetti maggiormente vulnerabili ed esposti, portatori di diritti che invece dovrebbero averne, perlomeno fin dove possibile, ristoro.

²¹ ... quale, ad es., la Carta sociale Europea, su cui part. Corte cost. nn. 120 e 194 del 2018 [e, su di esse, tra i molti commenti, S. STURNIOLO, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 13 luglio 2018; pure *ivi*, G. MONACO, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, 20 settembre 2018; C. SALAZAR, *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120 del 2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in *Quad. cost.*, 4/2018, 905 ss.; C. PANZERA, *Indennità di licenziamento e garanzie (costituzionali ed europee) del lavoratore*, in *Dir. comp.* (www.diritticomparati.it), 6 dicembre 2018; C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost.: note a margine delle sentenze della Corte Costituzionale n. 120/2018 e 194/2018*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 4/2019, 20 febbraio 2019; nella stessa *Rivista*, G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, nonché, più di recente, L. PANELLA, *La Carta Sociale Europea come parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale ex art. 117, co. 1 Cost. Revirement della Corte Costituzionale o ambigui progressi in materia di parità tra fonti internazionali?*, in *Ord. int. dir. um.* (www.rivistaoidu.net), 1/2020, 15 marzo 2020, 26 ss.].

²² ... la quale, poi, ancora meno è argomentabile nella prospettiva dell'adesione dell'Unione alla CEDU (rimarca opportunamente il punto, ora, I. ANRÒ, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e CEDU: dieci anni di convivenza*, cit., spec. 144 ss.).

4. Tecniche di risoluzione delle antinomie coinvolgenti la Carta dell'Unione e "misura" della sua implementazione nell'esperienza

Resta, poi, ad oggi non ripianata una divergenza di orientamento tra le Corti per ciò che attiene alle tecniche con cui rimediare alle antinomie coinvolgenti la Carta dell'Unione.

Non ne dirò ora *ex professo*, anche al fine di non ripetere cose altrove dette²³; un cenno è tuttavia doveroso in relazione allo specifico oggetto dello studio che volge ora a conclusione, dal momento che dalle tecniche in parola in non secondaria misura dipende la verifica del posto (non già astrattamente spettante bensì) effettivamente ricoperto dalla Carta stessa nel sistema costituzionale europeo in via di costruzione. Anche (e specificamente) da esse, infatti, dipende il grado d'implementazione della Carta nelle esperienze processuali e – come si dirà a momenti – la diffusione e l'intensità della sua applicazione.

Muovo da un dato che – a quanto pare – può considerarsi ormai sufficiente sicuro, dopo la "svolta" segnata dalla 269 del 2017 (con le non secondarie precisazioni venute dalle pronunzie del 2019)²⁴, vale a dire che è ormai rimessa per intero al giudice comune l'opzione circa la precedenza da accordare, in caso di doppia pregiudizialità, all'interpello della Corte dell'Unione ovvero della Corte costituzionale (o, come pure talora s'è fatto, a nessuna delle due, avendosi essi simultaneamente²⁵), ferma restando la preferenza da quest'ultima Corte non celata per essere chiamata per prima in campo. La fluidità del quadro che ne risulta presenta – non lo nego – taluni indubbi vantaggi, ancora più evidenti per il caso che il giudice

²³ Riferimenti ed indicazioni, di recente, nei miei *Tecniche decisorie dei giudici e "forza normativa" della Carta di Nizza-Strasburgo*, cit., e *Sliding doors per la "doppia pregiudizialità" (traendo spunto da Corte App. Napoli, I Unità Sez. lav., 18 settembre 2019, in causa n. 2784 del 2018, XY c. Balga)*, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it), 25 maggio 2020, nonché in *Dir. comp.* (www.diritticomparati.it), *Working paper*, 1/2020, 1 giugno 2020. Cfr., ora, F. DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 12/2020, 29 aprile 2020, 104 ss.; A.-O. Cozzi, *Nuovo cammino europeo e cammino convenzionale della Corte Costituzionale a confronto*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 2/2020, 25 maggio 2020, 448 ss., spec. 460 ss.; F. DE STEFANO, *Diritto dell'Unione europea e doppia pregiudizialità nel dialogo tra le corti (seconda parte)*, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it), 9 giugno 2020; I. MASSA PINTO, *Il conflitto sulle regole d'ingaggio tra Corte costituzionale e Corte di giustizia: spunti di riflessione alla ricerca di un soggetto che "chiuda" il sistema*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 19/2020, 17 giugno 2020, 326 ss.; R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers* (www.europeanpapers.eu), 19 giugno 2020, 1 ss.; L. CASSETTI, *L'«ordinamento» sovranazionale dell'Unione europea e il «sistema» CEDU: diritti, garanzie (multilevel) e politiche pubbliche*, cit., spec. § 3. Infine, R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, cap. Il degli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino 2020, § 3.

²⁴ Su ciò che essa ha rappresentato negli sviluppi delle relazioni tra le Corti ed al piano della salvaguardia dei diritti fondamentali v., part., G. MARTINICO - G. REPETTO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 15/2019, 731 ss.

²⁵ Ma sugli inconvenienti che possono specificamente discendere da quest'ultima opzione, v. il mio scritto da ultimo cit., nonché, ora, quello sopra richiamato di R. MASTROIANNI.

costituzionale dovesse risolvere con la massima celerità la questione sottopostagli²⁶, specie se nel senso del suo accoglimento, con conseguente caducazione *erga omnes* della norma interna incompatibile con la norma della Carta (e, dopo la 20 del 2019, anche con norma di altra fonte a questa *quodammodo* “connessa”²⁷). Non meno rilevanti, tuttavia, sono gli inconvenienti che possono aversene a far proprio l’indirizzo patrocinato dalla Consulta, due dei quali in particolare ai miei occhi presentano considerevole rilievo.

Il primo. La prospettazione in via prioritaria del dubbio di costituzionalità, che è a un tempo anche un dubbio di rispetto del diritto sovranazionale, resterebbe infatti priva delle indicazioni, di sicuro assai utili e talora persino *necessarie* ed illuminanti, date dalla Corte di giustizia circa il retto significato del parametro eurounitario.

Desidero qui pure soffermarmi, solo per un momento, su un punto sul quale ho ripetutamente richiamato l’attenzione e che però mi sembra stranamente trascurato anche dalla più avvertita dottrina; ed è che, solo *dopo* aver avuto dalla Corte dell’Unione il chiarimento di cui ha bisogno circa il retto significato dell’enunciato sovranazionale che si assume essere violato, il giudice può molte volte essere in grado di stabilire se ricorrono le condizioni per la prospettazione di una questione di “costituzionalità-eurounarietà”²⁸.

Così, ad es., nel caso dovesse vedersi dichiarato il ricorso irricevibile – come si è, da ultimo, avuto per una questione simultaneamente proposta dalla Corte di Appello di Napoli²⁹ – non potrebbe far altro che portare alla Consulta una questione di costituzionalità “secca”. E, ancora, nell’ipotesi che ricevesse da Lussemburgo una risposta tranquillizzante nel merito circa la (sospetta ma poi negata) violazione del parametro suddetto, nuovamente si sentirebbe verosimilmente indotto a non denunciare davanti al giudice costituzionale altresì la lesione del parametro eurounitario, mentre – com’è chiaro – potrebbe pur sempre restare non chiarito il dubbio in merito alla osservanza della Costituzione. E, ancora, laddove dovesse invece assistersi alla simultanea proposizione delle due questioni pregiudiziali³⁰ ed alla defi-

²⁶ Non sarebbe, ad ogni buon conto, male – come si è argomentato altrove – che si istituisse una sorta di corsia preferenziale presso la Consulta per la trattazione delle questioni di “costituzionalità-eurounarietà”, tanto più utile per i casi di prioritario interpello della Consulta stessa rispetto alla Corte di giustizia.

²⁷ Ad oggi indeterminato resta il modo con cui la “connessione” in parola prende forma, sì da legittimare il ricorso alla Consulta pur in presenza di sospetta violazione di norme dell’Unione *self executing*. Precisazioni, dunque, si attendono dalla futura giurisprudenza, analogamente peraltro a ciò che si è avuto per altre specie di “connessione”, quale quella riguardante la insindacabilità dei parlamentari.

²⁸ Questo rilievo (ancora da ultimo rinnovato nel mio *Tecniche decisorie dei giudici e “forza normativa” della Carta di Nizza-Strasburgo*, cit.), dunque, a me pare che possa valere anche nei riguardi della tesi, di recente affacciata da A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell’integrazione europea*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 13 marzo 2020, nonché in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 1/2020, e F. DONATI, *I principi del primato e dell’effetto diretto del diritto dell’Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, cit., volta a fondare l’ordine della precedenza tra le due pregiudizialità a seconda del carattere discrezionale ovvero vincolato dell’attuazione da dare in ambito interno alla disciplina normativa sovranazionale, un carattere evidentemente imprecisabile se – come si è appena osservato – non si fa dapprima chiarezza circa il significato della disciplina stessa. Cfr., inoltre, sul tema, R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, cit.

²⁹ ... sulla quale le note di R. Mastroianni e mia, dietro richiamate. La Corte di giustizia ha, infatti, rilevato la propria manifesta incompetenza in merito alla questione sottopostale, esorbitante dall’ambito di applicazione del diritto eurounitario (Corte giust., VII Sez., ord. del 4 giugno 2020).

³⁰ ... come ha appunto fatto la Corte di Appello di Napoli, nel corso della vicenda sopra già richiamata.

nizione in via prioritaria di quella eurounitaria, si potrebbero ugualmente avere informazioni preziose per il giudice delle leggi, specie per il caso che a Lussemburgo venisse acclarata la lesione del parametro eurounitario, spianandosi in siffatta evenienza, verosimilmente, la via per l'accoglimento della questione³¹.

Il secondo. Con la chiamata in campo in via prioritaria della Consulta, si avrà – è cosa praticamente sicura – un abbattimento drastico del numero dei rinvii pregiudiziali, dal momento che, pur dandosi ovviamente la eventualità che dello strumento in parola si avvalga lo stesso giudice costituzionale (ciò che – come si sa – ha, ancora non molto tempo addietro, fatto con la 117 del 2019), è chiaro che per numero, diffusione, varietà dei campi e delle questioni i rinvii ad opera della Corte delle leggi non reggono il confronto con quelli per mano dei giudici comuni³². Il che, poi, vale come dire che l'implementazione della Carta nelle esperienze processuali di diritto interno subirà una vistosa contrazione³³. È poi appena il caso qui di mettere in evidenza che, quando si parla di Carte, si parla anche (e soprattutto) di Corti, del modo cioè con cui le prime si fanno per voce delle seconde “diritto vivente”. Non si trascurino, dunque, gli effetti negativi, conseguenti al mancato interpello della Corte dell'Unione, nei riguardi dello stesso parametro costituzionale, sol che si pensi al fatto che gli orientamenti della Corte stessa recepiscono per un verso e veicolano per un altro in ambito nazionale le c.d. tradizioni costituzionali comuni, attinte – per ciò che qui specificamente importa – anche dal nostro ordinamento. Tradizioni che – come si sa – sono fatte oggetto a Lussemburgo di originale rielaborazione e di costante adattamento alle peculiari esigenze dell'Unione³⁴ ma

³¹ ... salvo, ovviamente, il caso, che si assista alla opposizione (o, meglio, “esposizione”) dei “controlimiti” avverso la pronuncia della Corte di giustizia che dia riscontro della violazione del parametro eurounitario, secondo lo schema adottato in *Taricco*; ma delle complicazioni che possono al riguardo aversi nulla può ora dirsi (ragguagli, nondimeno, se si vuole, ancora nei miei scritti da ultimo cit.).

³² Di contro, sembra ormai provata la maggiore forza “persuasiva” nei riguardi della Corte dell'Unione, coesistente al carattere propriamente costituzionale dell'organo interpellante.

³³ ... quanto meno per il caso che il giudice costituzionale dovesse pronunciarsi per l'accoglimento della questione, mentre ove il giudizio da esso emesso dovesse concludersi nel senso del rigetto, nulla osterebbe – come si sa – alla successiva presentazione di una questione di rinvio pregiudiziale alla Corte dell'Unione. Quanto, poi, all'accoglimento, si tratta di vedere in che modo vi si pervenga. Ove la Corte costituzionale dovesse caducare la norma interna esclusivamente per violazione della Costituzione, potrebbe assistersi – come in molte occasioni si è assistito – alla messa in atto della tecnica dell'assorbimento dei vizi in relazione alla lamentata violazione del parametro eurounitario; la qual cosa comunque non darebbe modo alla Corte di giustizia di potersi esprimere in merito al significato del parametro stesso ed alla sua supposta lesione. Ancora più rilevante, poi, il costo dell'operazione di giustizia costituzionale portata a termine per il caso che l'annullamento dovesse aversi anche (e, persino, solo) in relazione alla violazione della norma sovranazionale *senza che sia stata previamente interpellata la Corte dell'Unione* (dal giudice a *quo* o dalla stessa Corte costituzionale), evidente essendo il rischio del possibile travisamento di senso del disposto eurounitario.

³⁴ Tra i molti scritti che ne hanno fatto oggetto di studio, v., part., O. POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto “ascendente”, ovvero l'incidenza delle “tradizioni costituzionali comuni” nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2015, 93 ss., e *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2016, 91 ss.; L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Giappichelli, Torino 2013; N. LAZZERINI, *sub art. 52*, in AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni - O. Pollicino - S. Allegrezza - F. Pappalardo - O. Razzolini, Giuffrè, Milano 2017, 1073 ss.; M. CARTABIA, *Convergenze*

che, proprio per ciò, possono per la loro parte concorrere all'incessante rinnovamento delle tradizioni proprie di ciascuno Stato e, allo stesso tempo, giovare al ravvicinamento di quelle di tutti gli Stati, dando una spinta di non secondario rilievo all'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale.

Qui è – se ci si pensa – il *punctum crucis* della questione oggi nuovamente discussa.

Dobbiamo infatti, una buona volta, tornare a chiederci se vogliamo che questo processo si porti avanti, non già – evidentemente – costi quel che costi ma con il costante mantenimento e, anzi, con l'ulteriore rinvigorismento delle identità costituzionali: *ex pluribus una*, questo è (e vuole essere) l'Unione, anche dopo che il processo in parola dovesse riuscire a pervenire (se mai – come si diceva – perverrà) a compiuta maturazione.

La Carta di Nizza-Strasburgo e la giurisprudenza della Corte dell'Unione possono dare il loro fattivo, irrinunciabile, concorso a quest'esito; è, però, evidente che a questo fine è necessario che alla Corte stessa sia data l'opportunità di pronunziarsi con la massima frequenza possibile, sì da potere offrire il proprio contributo alla salvaguardia dei diritti e, allo stesso tempo e di riflesso, al consolidamento della costruzione europea³⁵. Patrocinare soluzioni a prima vista meramente tecniche ma, in realtà, gravide di valenza politico-istituzionale e suscettibili di ritardare l'avanzata del processo suddetto o peggio (e sia pure senza alcuna intenzione) di ostacolarla potrebbe, col senno di poi, rivelarsi un errore di calcolo che non sapremmo poi perdonarci, una volta constatato che nel frattempo si sono consolidati effetti disgreganti non rimediabili.

e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2017, 16 luglio 2017, 4 ss., nonché i contributi di S. CASSESE, M. GRAZIADEI - R. DE CARIA, M.E. COMBA e O. PORCHIA che sono in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2017; G. COMAZZETTO, *Luci e ombre del dialogo tra Corti: la "saga Taricco" tra revirements e questioni irrisolte*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2018, 7 maggio 2018, 347 ss.; G. DI FEDERICO, *La "saga Taricco": il funzionalismo alla prova dei controllimiti (e viceversa)*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 11/2018, 23 maggio 2018; P. DE PASQUALE, *Rapporti tra le fonti di diritto dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec., maggio 2019, 200 ss.; S. NINATTI, *Dalle tradizioni costituzionali comuni all'identità costituzionale il passo è breve? Riflessioni introduttive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 31/2018, 11 novembre 2019, 102 ss.; M. FICHERA - O. POLLICINO, *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, 20(8), 2 dicembre 2019, 1097 ss.; V. RUBINO, *La tutela interordinamentale dei diritti fondamentali dopo la sentenza n. 115/2018 della Corte costituzionale italiana: quali ricadute nello spazio economico e giuridico europeo?*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 1-2/2019, 123 ss., spec. 134 ss.; F. DE STEFANO, *Diritto dell'Unione europea e tradizioni costituzionali nel dialogo tra le Corti (parte prima)*, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it), 26 maggio 2020.

³⁵ Lo stesso, poi, è da dire – è appena il caso qui di rilevare di passaggio – per la CEDU e la Corte di Strasburgo; ed è, perciò, di cruciale rilievo che si faccia luogo senza indugio alla ricezione anche da noi del protocollo 16, per le opportunità che possono aversene a beneficio dei diritti malgrado lo strumento – come si sa – resti nella disponibilità solo di alcune Corti nazionali, senza che peraltro dalle pronunzie del giudice europeo ne discenda – perlomeno *secundum formam* – alcun vincolo a carico dell'interpellante. Fatico, dunque, a comprendere le ragioni enunciate da alcuni accreditati e sensibili studiosi che hanno manifestato perplessità, quando non addirittura contrarietà alla ricezione stessa [riferimenti nel mio *Sliding doors per la "doppia pregiudizialità" (traendo spunto da Corte App. Napoli, I Unità Sez. lav., 18 settembre 2019, in causa n. 2784 del 2018, XY c. Balga)*, cit., in nt. 11; adde, ora, L. PIERDOMINICI, *Genesi e circolazione di uno strumento dialogico: il rinvio pregiudiziale nel diritto comparato sovranazionale*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 20/2020, 24 giugno 2020, 226 ss.].