



“GRANITAL REVISITED” REVISITED?
TENDENZE ESPANSIVE NEL NUOVO CAMMINO EUROPEO
DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

ANDREA CONZUTTI**

SOMMARIO: 1. Prologo. *L’obiter dictum* della sent. n. 269 del 2017. – 2. Le precisazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale successiva: il temperamento del modello. – 3. Capacità espansiva del nuovo orientamento: oltre la Carta dei diritti fondamentali. – 4. Brevi riflessioni sulla normativa europea involgente diritti fondamentali. – 5. Osservazioni conclusive: la prospettiva della leale collaborazione tra Corti.

1. Prologo. *L’obiter dictum della sent. n. 269 del 2017*

Con la pubblicazione dell’ormai notissima e pluri-commentata sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale, è stato inaugurato il nuovo cammino europeo¹ del Giudice delle leggi, quantomeno in materia di incompatibilità tra diritto interno e diritto dell’Unione europea relativo a diritti fondamentali².

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottorando di ricerca e culture della materia in Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Trieste, sede convenzionata dell’Università degli Studi di Udine.

¹ Si mutua, qui, la fortunata espressione di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, 1973, 2406 ss.

² La sent. n. 269 del 2017 rappresenta la prima tappa della saga sulla c.d. doppia pregiudizialità, che ha visto la Corte costituzionale prendere posizione sul proprio ruolo di giudice dei diritti tutelati, ad un tempo, sia dalla Costituzione che dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. La letteratura su questa vicenda giurisprudenziale è ormai sterminata. Per limitarsi ad alcuni riferimenti A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Diritti comparati*, 3/2017, 234 ss.; C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il «cammino comunitario»: invito alla discussione sulla sentenza n. 269 del 2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017; e *ivi*, A. GUAZZAROTTI, *Un “atto interruttivo dell’usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*; A.O. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della*

Questo nuovo filone giurisprudenziale ha preso l'avvio, «in punta di piedi»³, con un *obiter dictum*, contenuto per l'appunto nella sent. n. 269 del 2017, con cui il Giudice costituzionale ha, innanzitutto, rilevato come, «fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale», il riconoscimento del medesimo valore giuridico dei Trattati alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in seguito: CDFUE o Carta) – la quale presenta un «contenuto di impronta tipicamente costituzionale», in quanto enuncia principi e diritti che intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (oltre che dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri) – possa generare casi di c.d. *doppia pregiudizialità*, vale a dire controversie capaci di dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto europeo⁴.

In aggiunta, la Corte costituzionale, rivendicando nuovi spazi e nuove competenze, ha rimarcato che «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 accentratore di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)»⁵. Di conseguenza, in siffatte ipotesi, la Corte

Carta europea dei diritti fondamentali; L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*; R. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*; ID., *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, in *Diritti comparati*, 4/2017, 280 ss.; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2017, 2955 ss.; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018, 197 ss.; L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter “creativi” (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 3/2018, 1 ss.; A. ANZON DEMMIG, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei “controlimiti”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018; e *ivi*, G. SCACCIA, *L'inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, che definisce la svolta della sent. n. 269 del 2017 come la «più rilevante novità giurisprudenziale nei rapporti fra diritto interno e diritto eurolunitario dopo la sentenza n. 170 del 1984».

³ Così, espressamente, A.O. COZZI, *Nuovo cammino europeo e cammino convenzionale della Corte Costituzionale a confronto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 450.

⁴ Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). In merito alla distinzione tra doppia pregiudizialità “propria” e “impropria” v. F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, 729 ss. Più in generale, per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in tema di doppia pregiudizialità si vedano, *ex multis*, M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice costituzionale di fronte a casi di doppia pregiudizialità comunitaria e costituzionale*, in *Foro italiano*, 5/1997, 222 ss.; F. GHERA, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 1193 ss.; L. DANIELE, *Corte costituzionale e pregiudiziale comunitaria: alcune domande aperte*, in *I quaderni europei*, 16/2009, 11 ss.; A. CERRI, *La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2013, 2897 ss.

⁵ Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto*. È questo, a detta di M. MASSA, *La prima parola e l'ultima. Il posto della Corte costituzionale nella tutela integrata dei diritti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3/2019, 748, l'argomento più forte addotto dalla Corte costituzionale per giustificare il proprio *revirement* rispetto alla consolidata giurisprudenza precedente in materia di incompatibilità europea. Peraltro, secondo A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentratore nel contesto dell'integrazione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 64 ss., a partire dalla sent. n. 269 del 2017, il sindacato accentratore di costituzionalità delle leggi viene ad essere qualificato sostanzialmente come un principio

«giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito»⁶.

Poste queste premesse, i Giudici di Palazzo della Consulta sono giunti all'innovativa conclusione per cui «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli *garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* in ambito di rilevanza comunitaria, *debba* essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE»⁷. Così facendo, il Giudice delle leggi è sembrato, in qualche modo, deviare dalla consolidata giurisprudenza *Granital*⁸, elaborata in risposta alla sentenza *Simmmenthal* della Corte di giustizia⁹, forgiando quella che, per tale ragione, è stata

supremo dell'ordinamento costituzionale, alla stregua di quanto già sostenuto da una risalente proposta dottrina: ID., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, 2012, 65. In senso analogo G. DI FEDERICO, *La “saga Taricco”: il funzionalismo alla prova dei controlimiti (e viceversa)*, in *Federalismi.it*, 11/2018, 20, secondo cui il sindacato accentrato di costituzionalità potrebbe essere ricompreso nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, che fonda l'identità nazionale dello Stato ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE.

⁶ Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto*. V. in merito R. ROMBOLI, *Dalla «diffusione» all'«accentramento»: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro italiano*, 7-8/2018, 2231, il quale rimarca come questa decisione rappresenti una deroga rispetto alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale.

⁷ Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). In dottrina, P. FARAGUNA, *Roma locuta, Taricco finita*, in *Diritti comparati*, 2018, 1 ss., leggendo l'indirizzo interpretativo inaugurato dalla sent. n. 269 del 2017 *in unum* con la presa di posizione contenuta nella sent. n. 115 del 2018 (che ha scritto l'ultimo capitolo della c.d. saga Taricco), ha rimarcato che «in contesti diversi e con strumenti diversi, la Corte costituzionale pare comunque intenzionata a approfondire uno sforzo deciso per rivendicare il suo centrale ruolo nella tutela dei principi e diritti fondamentali della Costituzione italiana». Sulla medesima lunghezza d'onda si vedano anche C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea, Osservatorio europeo*, dicembre 2017, 1 ss.; F. FERRARO, *Il conflitto reale e il dialogo apparente della Corte di giustizia e della Corte costituzionale in merito al principio di legalità e alla riserva di legge in materia penale*, in *Federalismi.it*, 18/2018, 6 ss.

⁸ Corte cost., sent. n. 170 del 1984. Come noto, l'orientamento accolto dalla giurisprudenza costituzionale a partire da questa pronuncia è nel senso che le norme di diritto dell'Unione europea prevalgono sulle concorrenti previsioni nazionali, salvo il limite dei principi supremi, ed affermano il proprio primato o nella forma della non-applicazione della previsione interna oppure attraverso l'invalidazione della norma nazionale incompatibile, e ciò a seconda che le norme europee siano o meno dotate di effetto diretto. Tale indirizzo interpretativo ha conseguentemente importato, per lungo tempo, l'onere della previa delibazione della pregiudiziale comunitaria (qualificata quale *prius* logico e giuridico) rispetto a quella costituzionale, che si imponeva al giudice comune a pena di inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Cfr. Corte cost., sentt. nn. 152 del 1987; 78, 389 e 450 del 1990; 8, 79 e 269 del 1991; 294 del 1994; 38 e 536 del 1995; 319 del 1996; 284 del 2007; 48 del 2017.

⁹ Corte di giustizia, sent. del 9 marzo 1978, causa C-106/77, *Simmmenthal*, con cui la Corte di giustizia aveva riconosciuto che «in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere ‘ipso jure’ inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche – in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle

provocatoriamente definita la regola “*Granital revisited*”¹⁰ (o “modello 269”), ossia un nuovo, ed aggiornato, criterio di composizione dei contrasti tra diritto europeo e diritto nazionale¹¹.

L’inciso contenuto nella sent. n. 269 del 2017 se, per un verso, ha suscitato notevoli perplessità circa la perdurante possibilità, per il giudice comune, di rivolgersi alla Corte di giustizia prima della conclusione del giudizio di costituzionalità, per l’altro, non ha nemmeno chiarito l’ampiezza del potere che residuerebbe in capo al giudice nazionale dopo un eventuale rigetto (ovvero accoglimento solo parziale) della questione sollevata alla Corte costituzionale¹². In effetti, questo passaggio era sembrato limitare persino la possibilità di rivolgersi al Giudice di Lussemburgo e/o di procedere alla disapplicazione di una disposizione normativa già sottoposta al vaglio del Giudice delle leggi alla sola ipotesi in cui detta disposizione, superato indenne il previo scrutinio interno di costituzionalità, fosse comunque reputata contraria al diritto dell’Unione «*per altri profili*»¹³.

norme interne, dell’ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri – di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie».

¹⁰ Definita così in C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE, *Granital revisited? L’integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020.

¹¹ Per un quadro di sintesi della dottrina *Granital* e della giurisprudenza costituzionale in materia di incompatibilità tra diritto interno e diritto europeo precedente alla sent. n. 269 del 2017, si rinvia, per tutti, a G.P. DOLSO, *I controlimiti “comunitari” tra passato e presente*, in *Nomos*, 2/2017, 1088 ss.; G. FAMIGLIETTI, *L’integrazione europea (anche) attraverso le relazioni tra diritto nazionale e diritto dell’U.E.*, in S. PANIZZA (a cura di), *Costituzione repubblicana e dimensione sovranazionale. Tra vincoli e rappresentatività delle istituzioni*, Pisa, 2018, 57 ss. Più specificamente, in merito all’impiego della CDFUE da parte di questa giurisprudenza costituzionale, si rimanda all’indagine effettuata da L. TRUCCO, *L’uso fatto della Carta dei diritti dell’Unione nella giurisprudenza costituzionale (2000-2015)*, in *Consulta online*, 1/2016, 51 ss., che ragiona, a seconda dei diversi casi, di un uso “citazionista”, “*ad adiuvandum in abundantiam*”, “*ad definiendum*” nonché “interpretativo *ad abundantiam*” della Carta.

¹² Su queste, ed altre, perplessità sollevate dal discusso *obiter dictum* v. R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant’Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, 1 ss.

¹³ Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto*. Al riguardo è stato osservato da C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale, dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 6, che la pronuncia in esame ha deviato anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia successiva a *Simmenthal* – le decisioni *Melki e Abdeli* (sent. del 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10) e *A. c. B.* (sent. dell’11 settembre 2014, causa C-112/13) – che «viene sì richiamata dalla Corte costituzionale, ma con una evidente *interpolazione*». Difatti, in queste sentenze, il Giudice di Lussemburgo aveva individuato tre condizioni per considerare compatibile con il diritto dell’Unione la previa rimessione obbligatoria al Giudice costituzionale, ossia che i giudici comuni rimangano liberi: (i) di sottoporre alla Corte di giustizia, «in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria»; (ii) di «adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione»; (iii) di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove la ritengano contraria al diritto dell’Unione. La Corte costituzionale, però, ammettendo la disapplicazione della disposizione interna che sia stata reputata costituzionalmente legittima *soltanto* laddove venga considerata contraria al diritto dell’Unione «*per altri profili*», ovvero per aspetti diversi da quelli già valutati dal Giudice delle leggi, ha finito, evidentemente, per riformulare l’ultima condizione individuata dalla Corte di giustizia. Detta interpolazione è stata oggetto di differenti reazioni giurisprudenziali: per tutti, L.S. ROSSI, *Il “triangolo giurisdizionale” e la difficile applicazione della sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 16/2018, 1 ss.

Inutile, ad ogni modo, nascondere la svolta che si è realizzata attraverso questo articolato *obiter dictum*, il quale, intervenuto su una tematica particolarmente gravida di implicazioni sistematiche, come certamente è quella dei rapporti tra diritto nazionale e diritto dell’Unione europea, ha inevitabilmente dato adito a non pochi dubbi, sia nella dottrina – drasticamente divisi tra coloro che hanno supportato un ruolo maggiormente attivo del Giudice delle leggi¹⁴ e coloro che, al contrario, ne hanno evidenziato varie incoerenze e criticità¹⁵ – che in parte della giurisprudenza di legittimità, circa la sua effettiva portata precettiva¹⁶.

2. Le precisazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale successiva: il temperamento del modello

La Corte costituzionale è tornata sul tema della doppia pregiudizialità con quattro decisioni pronunciate tutte nei primi mesi del 2019, che, pur non smentendo il punto di partenza accolto dal discusso *obiter dictum*, hanno contribuito a stabilizzare progressivamente il quadro complessivo¹⁷. Difatti, alla luce dei chiarimenti contemplati dalle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 nonché, successivamente, dalle decisioni nn. 112 e 117 del medesimo anno, sono stati fortemente ridimensionati i principali profili di

¹⁴ Così A. GUAZZAROTTI, *Un “atto interruttivo dell’usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, cit.; A. ANZON DEMMIG, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei “controlimiti”*, cit.; L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269 del 2017*, cit.

¹⁵ Tra gli altri, A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., 234 ss.; L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter “creativi” (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell’Unione europea*, cit., 1 ss.; R. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, cit.; C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all’efficacia diretta?*, cit., 1 ss.

¹⁶ Si è, infatti, assistito ad una gamma di reazioni alla sent. n. 269 del 2017 piuttosto varia e diversificata: Cass., sez. lav., sent. n. 13678 del 2018, ha optato per il rinvio pregiudiziale; Cass., sez. lav., sent. n. 12108 del 2018, Cass., sez. V civ., sent. n. 27564 del 2018 e Cass., sez. V pen., sent. n. 45829 del 2018, hanno scelto la strada dell’applicazione diretta, considerata l’avvenuta assimilazione dei principi costituzionali nell’ordinamento dell’Unione europea; Cass., sez. II civ., sent. n. 3831 del 2018, ha dato seguito alle sollecitazioni rivolte con la sent. n. 269 del 2017; la Corte d’Appello di Napoli, con due ordinanze del 18 settembre 2019, ha attivato parallelamente la giurisdizionale sovranazionale e quella costituzionale (su questa insolita iniziativa processuale assunta dal giudice partenopeo v. *infra* nota 75). Al riguardo cfr. A. COSENTINO, *La Carta d Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, 1 ss.; D. TEGA, *Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione*, in *Questione giustizia*, 12 marzo 2018; A. RUGGERI, *Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 (a prima lettura di Cass., II sez. civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob)*, in *Consulta online*, 1/2018, 82 ss.

¹⁷ In questo senso 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.it*, 12/2020, 104. Sul punto v. anche G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 10/2019, 2 ss.; N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema “a rete” di tutela dei diritti in Europa*, in *Federalismi.it*, 14/2019, 2 ss.

potenziale criticità del nuovo assetto del sindacato sull’incompatibilità tra diritto interno e diritto dell’Unione europea, consegnato dalla dirompente sent. n. 269 del 2017¹⁸ (tant’è che, non a caso, si è iniziato a discorrere di “modello 269 temperato”¹⁹).

Innanzitutto, il Giudice costituzionale ha smussato uno degli elementi maggiormente problematici dell’*obiter dictum*: la regola della *priorité constitutionnelle*. In altri termini, quello che precedentemente pareva essere un vero e proprio *obbligo* per il giudice comune di rivolgersi alla Corte in *tutti i casi* in cui sospettasse una congiunta violazione della CDFUE e della Costituzione, ha mutato configurazione, venendo a qualificarsi come una mera *facoltà*²⁰. In effetti, mentre nella sent. n. 269 del 2017 il Giudice delle leggi aveva espressamente affermato che «le violazioni dei diritti della persona postulano la *necessità* di un intervento *erga omnes* di questa Corte»²¹, soggiungendo che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento alla Costituzione quanto in relazione alla Carta «*debba* essere sollevata la questione di legittimità costituzionale», già nella successiva sentenza in materia di doppia pregiudizialità, la n. 20 del 2019, i passaggi menzionati sono stati richiamati con una sostanziale modifica: *ivi*, infatti, il Giudice costituzionale si è limitato a riconoscere che in siffatte ipotesi «*va preservata l’opportunità* di un intervento con effetti *erga omnes* di questa Corte»²².

Questo palese cambio di approccio ha trovato, poi, ulteriore conferma, in termini ancora più espliciti, nella sent. n. 63 del 2019, con cui la Corte, dopo aver ribadito la sussistenza del «potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale», ha precisato che laddove «*sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale* che coinvolga anche le norme della Carta,

¹⁸ V., in proposito, le precisazioni fornite da V. SCIARABBA, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e la Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 3/2019, 793 ss. Cfr. anche D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020, 237 ss.

¹⁹ Il rilievo è comune in dottrina: per tutti, C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale, dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, cit., 14; M. MASSA, *Dopo la “precisione”*. *Sviluppi di Corte Cost. n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 10 ss.

²⁰ Rimane, dunque, fermo il fatto che ove il giudice comune valuti l’opportunità di rivolgersi direttamente alla Corte costituzionale per ottenere una pronuncia con effetti *erga omnes*, detta scelta non viene più sanzionata, come invece avveniva in passato, con l’inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Sul punto v. F. VIGANÒ, *Introduzione*, in V. PICCONE, O. POLLICINO (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: efficacia e effettività*, Napoli, 2018, 9 ss.

²¹ Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). In dottrina, G. REPETTO, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla “doppia pregiudizialità” in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 6; D. TEGA, *Il superamento del “modello Granital”. Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in *Consulta online*, 27 gennaio 2020, 3.

²² Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.1 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). In merito alla “trasformazione” della doverosità della previa rimessione alla Corte costituzionale in mera opportunità di interpellare in prima battuta detto giudice, cfr. G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, in *Federalismi.it*, 24/2018, 1 ss.; C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale, dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, cit., 8; S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta “opportuna” della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 10/2019, 1 ss.; G. REPETTO, G. MARTINICO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 738.

questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta»²³. Un analogo orientamento si rinviene anche nelle più recenti decisioni nn. 112 e 117 del 2019, che hanno segnato, al riguardo, un definitivo mitigamento degli effetti dell’*obiter dictum*²⁴.

Inoltre, quanto all’altra fondamentale questione posta dalla sent. n. 269 del 2017, relativa alla perdurante possibilità per il giudice comune di rivolgersi alla Corte di giustizia e di procedere alla disapplicazione, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale – possibilità che detta pronuncia, anche a causa dell’ambigua dizione «*per altri profili*», era sembrata escludere –, la Corte, già nella sent. n. 20 del 2019, ha rimodulato la propria posizione specificando che resta «fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell’Unione europea, *sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria*»²⁵. E questo, dal momento che in generale «la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera [...] un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, *per definizione, esclude ogni preclusione*»²⁶.

Sulla medesima lunghezza d’onda, nella sent. n. 63 del 2019, il Giudice delle leggi ha ribadito come rimanga fermo «il *potere* del giudice comune di *procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale* alla Corte di giustizia UE, *anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale*, e – ricorrendone i presupposti – di *non applicare*, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, *la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta*»²⁷. La Corte finisce, così, per riconoscere

²³ Corte cost., sent. n. 63 del 2019, punto 4.3 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). Su questa pronuncia v. G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *I Post di AISDUE*, 1/2019, 27 ss.

²⁴ Cfr., ad esempio, V. TENORE, *La portata applicativa del principio “nemo tenetur se edere”, ovvero del “diritto al silenzio”, innanzi alla Consulta (nota a Corte cost., 10 maggio 2019 n. 117/ord.)*, in www.lexitalia.it, 14 maggio 2019, 1 ss.

²⁵ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.3 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). Sulla possibilità che il rinvio pregiudiziale da parte dei giudici comuni si possa estendere anche agli stessi profili già oggetto dell’incidente di costituzionalità, v. S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta “opportuna” della Corte costituzionale*, cit., 26 ss.; G. SCACCIA, *Evoluzione o rivoluzione nei rapporti fra diritto nazionale e diritto dell’Unione europea? A margine della sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Il Processo*, 3/2018, 261 ss.; A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, in *Consulta online*, 1/2019, 113 ss.; G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all’orientamento della Corte di Giustizia?*, in *Questione giustizia*, 4 marzo 2019.

²⁶ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.3 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). In proposito cfr. O. POLLICINO, G. REPETTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019. A ciascuno il suo: ancora sui rapporti tra Carte e tra Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 434 ss.

²⁷ Corte cost., sent. n. 63 del 2019, punto 4.3 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). Per tale via la Corte costituzionale si è riallineata alla soluzione di cui alle citate sentenze *Melki e Abdeli* e *A. c. B.*, già, almeno in parte, delineata nella precedente decisione *Mecanarte* (sent. del 27 giugno 1991, causa C-348/89) relativa alla questione prioritaria di costituzionalità del sistema portoghese, in cui il Giudice di Lussemburgo aveva osservato che il ricorso obbligatorio alla Corte costituzionale non può impedire al giudice comune di esercitare la facoltà, né dispensarlo dall’obbligo, di esperire il rinvio pregiudiziale su questioni concernenti l’interpretazione ovvero la validità del diritto comunitario, al fine di consentirgli di giudicare se una norma interna sia o meno compatibile con quest’ultimo. Cfr. anche, recentemente, Corte di giustizia, sent. del 20 dicembre 2017, causa C-322/16, *Global Starnet Ltd*; sent. del 16 luglio 2020,

apertamente la possibilità per il giudice *a quo* di disapplicare la normativa nazionale e di procedere al rinvio pregiudiziale, anche all'esito dell'incidente di costituzionalità e per *qualsiasi profilo*²⁸. Questa precisazione si rinviene anche, in maniera ancora più marcata, nell'ord. n. 117 del 2019, laddove il semplice *potere* è diventato un vero e proprio *dovere* «di non applicare»²⁹.

In estrema sintesi, il nuovo panorama giurisprudenziale delineatosi a valle della sent. n. 269 del 2017 riconosce che, in presenza di una norma interna sospettata di confliggere tanto con regole della Carta dotate di effetto diretto quanto con previsioni della Costituzione, il giudice comune dispone di un certo margine di discrezionalità nella scelta tra seguire il percorso europeo ovvero quello interno. Nella prima ipotesi, procederà all'immediata disapplicazione della norma nazionale, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia; nella seconda ipotesi, solleva la questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale onde ottenere uno scrutinio sulla norma nazionale alla luce dei parametri interni e/o europei, in quest'ultimo caso interposti per il tramite degli artt. 11 e 117 della Costituzione³⁰. Peraltro, anche optando

causa C-686/18, *Adusbef e a.*; nonché, in dottrina, R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2014, 4089 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Rinazionalizzare i diritti fondamentali? Spunti a partire da Corte di giustizia UE*, A c. B. e altri, sent. 11 settembre 2014, C-112/13, in *Diritti comparati*, 2 ottobre 2014.

²⁸ Il riferimento al potere del giudice comune di procedere al rinvio pregiudiziale «anche dopo» l'incidente di costituzionalità presuppone, peraltro, che detta strada sia percorribile *anche prima* di questo giudizio. In questo senso M. SCOLETTA, *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative punitive: la svolta, finalmente, della Corte costituzionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2 aprile 2019. Alla medesima conclusione era già giunto anche A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, in *Consulta online*, 1/2019, 169 ss.

²⁹ Corte cost., ord. n. 117 del 2019, punto 2 *Considerato in diritto*. Molto si è detto in merito a questa ordinanza di rinvio pregiudiziale, ex art. 267 TFUE, della Corte costituzionale (su cui vedi *infra* nota 102), la quale ha suscitato, in dottrina, la speranza dell'avvio di una stagione di rinnovata collaborazione tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia, dopo la temuta rottura dei rapporti tra le due Corti, avvenuta con la sent. n. 269 del 2017: per tutti, A. RUGGERI, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in *Consulta online*, 2/2019, 242 ss.; S. CATALANO, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità. Osservazioni a margine dell'opportuna scelta compiuta con l'ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4/2019, 1 ss.; G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentratore di legittimità costituzionale. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, in *Osservatorio AIC*, 6/2019, 170 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Applicazioni virtuose della nuova "dottrina" sulla "doppia pregiudizialità" in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, in *Osservatorio AIC*, 6/2019, 179 ss.; M. GALIMBERTI, *La quiete dopo la tempesta? I diritti fondamentali alla prova della doppia pregiudizialità nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 2/2019, 1 ss.; G. FARES, *Diritto al silenzio, soluzioni interpretative e controlimiti: la Corte costituzionale chiama in causa la Corte di Giustizia*, in *Diritti fondamentali*, 1/2020, 57 ss.

³⁰ Nella seconda ipotesi su considerata, la Corte utilizzerà, anche nel giudizio di costituzionalità in via incidentale, la normativa europea *self-executing* quale parametro interposto, così come già avviene nei giudizi in via principale. Sull'impiego delle norme europee come parametro interposto nei giudizi in via principale, per tutti P. GIANGASPERO, *Note sull'utilizzazione del diritto comunitario immediatamente applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1994, 3482 ss. A tale riguardo, A.O. COZZI, *Sindacato accentratore di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Diritto pubblico*, 3/2020, 679, ha, peraltro, osservato che le norme della CDFUE sono qualificabili come norme interposte solo nel senso che integrano il parametro costituzionale interno, mentre non lo sono se si ritiene che la nozione di norma interposta implichi una sorta di subordinazione della norma integrata alle norme costituzionali. Si tratta di una questione sollevata anche da L. MONTANARI, *La Carta di Nizza, tra corti*

per il secondo percorso, il giudice rimettente potrà sempre, prima o dopo l’incidente di costituzionalità, effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia per profili analoghi ovvero diversi; dovrà, inoltre, anche all’esito dello scrutinio di costituzionalità, disapplicare la norma interna, eventualmente non dichiarata incostituzionale dal Giudice delle leggi, laddove in contrasto con il diritto dell’Unione europea³¹.

3. Capacità espansiva del nuovo orientamento: oltre la Carta dei diritti fondamentali

Se questo è, almeno per sommi capi, il quadro generale, così come ridefinito dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla sent. n. 269 del 2017, occorre, adesso, fare riferimento a recenti pronunce che sembrerebbero preludere ad un ulteriore allargamento dell’innovativo schema di giudizio in tema di doppia pregiudizialità.

Si è anticipato come il Giudice delle leggi, nell’inaugurare il suo nuovo cammino europeo, avesse fatto proprio un canone di matrice *assiologico-sostanziale*: il «contenuto di impronta tipicamente costituzionale» della CDFUE, che, in quanto tale, finisce per attrarre nel sindacato di costituzionalità – quale parametro interposto per il tramite degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. – ogni sua previsione, anche a prescindere dalla diretta efficacia, considerata la tendenziale sovrapposibilità tra il parametro costituzionale e quello della Carta³². Tuttavia, la premessa di questo cambio di passo nell’orientamento della Corte costituzionale in materia di incompatibilità tra diritto interno e diritto dell’Unione europea parrebbe essere stata ulteriormente precisata in senso espansivo³³. Il Giudice delle leggi ha infatti, più volte, affermato la propria competenza a pronunciarsi sulle questioni sollevate dai giudici comuni, anche in ipotesi in cui il parametro europeo invocato fosse rappresentato non direttamente da una previsione della CDFUE, bensì da un’altra norma europea, dei Trattati ovvero di diritto derivato, che ne concretizza il contenuto³⁴.

europee e corti nazionali, al convegno *on line* organizzato dalla Rivista AIC, *La Carta di Nizza vent’anni dopo*, 2 luglio 2020.

³¹ In questo senso A.O. COZZI, *Sindacato accentratore di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent’anni dalla sua proclamazione*, cit., 663, secondo la quale «Non è facile, per vero, immaginare quando il giudice debba procedere alla non applicazione dopo l’incidente di costituzionalità: per esempio quando, al di là dei vizi di illegittimità costituzionale dichiarati infondati, residuino altre incompatibilità tra legge interna e diritto europeo che non attengono a diritti e interessi costituzionali». Sulla medesima lunghezza d’onda anche R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra “momenti di accentramento” e “di diffusione”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2020, 9 ss.

³² Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). Sul criterio *assiologico-sostanziale* summenzionato si rinvia ad A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentratore di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., 239.

³³ In questo senso v. R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s’ha da fare o no?*, in *Giustizia insieme*, 4 marzo 2019.

³⁴ Cfr. S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 644, la quale evidenzia che l’*obiter dictum* contenuto nella sent. n. 269 del 2017 presenta «una vocazione inevitabilmente espansiva, non potendosi affatto escludere

Tracce di questa tendenza espansiva del nuovo *judicial protocol* si sono immediatamente intraviste nelle pronunce che hanno fatto seguito all'*obiter dictum* del 2017, come nel caso della già menzionata sent. n. 20 del 2019³⁵. Detta decisione è originata da un atto di promovimento del TAR Lazio, secondo cui l'art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter* del d.lgs. 4 marzo 2013, n. 33 – equiparando i dirigenti pubblici ai titolari di incarichi politici ai fini degli obblighi di trasparenza sulla pubblicazione dei dati personali e patrimoniali – si sarebbe posto in contrasto tanto con le disposizioni costituzionali (artt. 2, 3 e 13 Cost.) quanto – per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost. – con gli artt. 7, 8 e 52 CDFUE nonché 6, par. 1, lett. c) e 7, lett. c) ed e) della direttiva 95/46/CE³⁶. Nel caso di specie, il conflitto tra fonti coinvolgeva non soltanto la Carta, ma anche una direttiva, di cui i Giudici di Lussemburgo avevano già riconosciuto la diretta applicabilità³⁷, che avrebbe quindi potuto condurre alla disapplicazione della disciplina interna, motivando, al contempo, una declaratoria di inammissibilità della questione di costituzionalità per irrilevanza³⁸.

La Corte costituzionale ha, invece, deciso di attrarre anche le menzionate previsioni di diritto europeo derivato nell'orbita dello scrutinio di costituzionalità in considerazione della loro «singolare connessione con le pertinenti disposizioni della CDFUE»: sia nel senso che le norme della direttiva «forniscono specificazione o attuazione» alle norme primarie della Carta; sia nel senso, addirittura inverso, che ne rappresentano il «modello», la stessa fonte di ispirazione, tanto che «partecipano all'evidenza della loro stessa natura»³⁹. E così, a far data dalla sent. n. 20 del 2019, la Corte ha prefigurato l'estensione del giudizio di costituzionalità ben oltre la sfera della contestuale violazione della Carta e della Costituzione, coinvolgendo, più in generale, l'intero diritto europeo inerente a diritti fondamentali⁴⁰.

che una norma di impronta tipicamente costituzionale si situi in altra fonte comunitaria, diversa». Così anche C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il «cammino comunitario»: invito alla discussione sulla sentenza n. 269 del 2017*, cit., 3, che rimarca come «il ragionamento contenuto nella sentenza n. 269 del 2017 possa essere esteso anche alle disposizioni dell'Unione europea che si collegano strettamente con quelle della Carta di Nizza, nonché alle norme UE, come ad esempio quelle dei Trattati, che possano essere considerate partecipi del carattere materialmente costituzionale e che riconoscano diritti ai singoli».

³⁵ 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*, 1/2020, 502.

³⁶ Relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di detti dati.

³⁷ In fattispecie analoga a quella *sub iudice*, la Corte di giustizia delle Comunità europee (sent. del 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/0120, *Österreichischer Rundfunk e altri*) aveva, infatti, affermato, a seguito di apposito rinvio pregiudiziale, che gli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della citata direttiva 95/46/CE contengono norme direttamente applicabili. Similmente v. Corte di giustizia (Grande Sezione), sent. del 9 marzo 2010, causa C-518/07, *Commissione c. Germania*.

³⁸ Lo argomenta G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 323.

³⁹ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.1 *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Così, ancora, G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, cit., 323.

In questa chiave, la seconda delle decisioni che meritano un approfondimento è la sent. n. 11 del 2020⁴¹. Si tratta di una pronuncia con cui il Giudice costituzionale ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata da un collegio arbitrale nei confronti della nuova normativa sulle incompatibilità tra pubblico impiego e partecipazione a società di capitali che operano nel settore farmaceutico (art. 8, comma 1, lett. c) della l. 8 novembre 1991, n. 362). A giudizio del rimettente, la disciplina censurata avrebbe violato, stante il *vulnus* arrecato alla libera iniziativa economica, sia i principi costituzionali interni (artt. 2, 3, 4, 35, 41, 47 Cost.) sia, per il tramite degli artt. 11 e 117 Cost., talune previsioni europee, tra le quali l'art. 3 TUE⁴², l'art. 49 TFUE⁴³ e, soprattutto, l'art. 16 CDFUE⁴⁴. L'Avvocatura dello Stato, per parte sua, aveva eccepito l'inammissibilità delle questioni, fra l'altro, per erronea evocazione, come norme interposte, di disposizioni dei Trattati provviste di effetto diretto, che il rimettente avrebbe dovuto applicare direttamente⁴⁵.

Eppure i Giudici di Palazzo della Consulta, respingendo l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa erariale, hanno deciso di pronunciarsi nel merito, ribadendo che, «qualora sia lo stesso giudice comune, nell'ambito di un incidente di costituzionalità, a richiamare, come norme interposte, disposizioni dell'Unione europea attinenti, nella sostanza, ai medesimi diritti tutelati da parametri interni, “questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione” (*ex plurimis*, sentenza n. 63 del 2019)»⁴⁶. Dunque, di fronte all'evocazione di disposizioni dei Trattati quali parametri interposti, i Giudici costituzionali hanno, qui, concluso in senso diametralmente opposto rispetto a quanto argomentato nella sent. n. 269 del 2017, con la quale avevano dichiarato inammissibili le questioni sollevate in riferimento agli artt. 49 e 56 del TFUE, rimproverando al rimettente di aver «dedotto una violazione non di diritti fondamentali codificati nella CDFUE, ma della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi», ossia di libertà contemplate in disposizioni dei Trattati delle quali era stata invocata la diretta efficacia⁴⁷. Anche in questa ipotesi, quindi, come già nella sent. n. 20 del 2019, l'indirizzo interpretativo inaugurato con l'*obiter dictum* del 2017 ha finito per superare

⁴¹ Per un commento v. M. RUOTOLO, *Le incompatibilità nella gestione delle farmacie. Un piccolo omaggio a mio fratello Antonio (in forma di nota alla sent. n. 11 del 2020)*, in *Consulta online*, 1/2020, 80 ss.

⁴² Tale previsione definisce quella europea come un'«economia sociale di mercato».

⁴³ L'art. 49 TFUE garantisce la libertà di stabilimento.

⁴⁴ L'art. 16 CDFUE enuncia la libertà d'impresa. V., al riguardo, G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, cit., 323.

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 11 del 2020, punto 1.1.2 *Ritenuto in fatto*.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 11 del 2020, punto 3.4 *Considerato in diritto*.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto*. In dottrina, cfr. G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, cit., 324.

«le colonne d’Ercole della Carta dei diritti e si estende sull’intero diritto UE, pur dotato di diretta efficacia»⁴⁸.

Nello stesso sentiero si inserisce, sebbene in modo meno esplicito, anche la sent. n. 44 del 2020, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 22, comma 12, lett. b), della legge regionale lombarda 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), che subordinava l’accesso ai servizi abitativi pubblici al requisito della residenza anagrafica ovvero dello svolgimento di attività lavorativa nella Regione per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda⁴⁹. Nell’ordinanza di rimessione, il Tribunale di Milano aveva invocato la violazione di diversi parametri costituzionali (artt. 3 e 10 Cost.) nonché –attraverso il solito parametro interposto dell’art. 117, comma 1, Cost. – dell’art. 11 della direttiva 2003/109/CE, concernente lo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Nonostante vi fosse astrattamente la possibilità di procedere alla disapplicazione diretta, stante il contrasto della legge regionale *sub iudice* con una previsione europea provvista di efficacia diretta, la Corte ha comunque deciso di trattenere la questione e di pronunciarsi nel merito delle censure di costituzionalità⁵⁰. Per tale ragione, non pare

⁴⁸ Il virgolettato è tratto ancora da G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, cit., 324.

⁴⁹ La pronuncia è annotata da C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Consulta online*, 1/2020, 173 ss.; M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 353 ss.; C. DOMENICALI, *Sull’illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l’accesso all’edilizia popolare: dalla condizionalità all’universalità dei diritti sociali?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020, 573 ss.; F. CORVAJA, *Finale di partita. L’incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Osservatorio AIC*, 6/2020, 431 ss.

⁵⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 44 del 2020, punto 1 *Ritenuto in fatto*. Dalla ricostruzione in fatto emerge come il giudice *a quo* avesse escluso di poter procedere alla diretta disapplicazione della legge regionale censurata in ragione di una valutazione negativa circa l’efficacia diretta della previsione contenuta nella direttiva menzionata. Peraltro, nessuna specifica eccezione di irrilevanza era stata sollevata in merito a questo specifico profilo, il che spiegherebbe perché la Corte non abbia speso alcun argomento sul punto. Le parti non avevano, evidentemente, alcun interesse a sostenere la possibilità di una diretta disapplicazione della norma in questione: i ricorrenti per ottenere un annullamento *erga omnes* della disposizione, la Regione per non smentire la legittimità della propria legge. Occorre, però, rilevare come la motivazione con cui il rimettente aveva escluso la disapplicazione fosse assai stringata e sbrigativa, ragione per cui sarebbero, plausibilmente, sussistiti tutti i presupposti per una dichiarazione di irrilevanza delle questioni, considerato il contrasto della norma interna con una previsione europea *self-executing*. In particolare, il giudice *a quo* aveva escluso, in poche righe, l’efficacia diretta dell’art. 11, par. 1, lett. f) della direttiva 2003/109/CE – che prevede il diritto del soggiornante di lungo periodo alla parità di trattamento con riferimento alle procedure di assegnazione degli alloggi – limitandosi ad osservare che detta previsione, sebbene chiara e precisa, non sarebbe incondizionata, in quanto riconosce la possibilità di un intervento limitativo dello Stato membro. A detta di C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, cit., 176, si tratta, però, di una conclusione erronea in quanto «la circostanza che il diritto alla parità di trattamento del soggiornante di lungo periodo possa essere in qualche misura limitato non significa che la norma non abbia effetto diretto (v. ad es. sent. Corte di Giustizia *Van Duyn*, 4 dicembre 1974, C-41/74, § 4-7 del Diritto, e *Baumbast*, 17 settembre 2002, C-413/99, § 84-86 e 94): l’applicabilità dell’art. 11, par. 1, lett. f) non è condizionata ad un ulteriore intervento normativo degli Stati membri ma è solo previsto che essi possano limitare il diritto riconosciuto dallo stesso art. 11; dunque, i soggiornanti di lungo periodo possono far valere davanti al giudice il diritto alla parità di

forzata una lettura nel senso di intendere anche la sent. n. 44 del 2020 – in cui il parametro interposto consisteva solo nella direttiva 2003/109/CE – riconducibile al filone giurisprudenziale che vede il Giudice delle leggi estendere la regola “*Granital revisited*” a fattispecie nelle quali vengono in gioco violazioni di diritti non radicati nella Carta, ma in altre norme di diritto dell’Unione europea, pur provviste di efficacia diretta⁵¹. In effetti, il caso in esame pare idoneo a rientrare nel summenzionato filone giurisprudenziale per vari ordini di ragioni:

i) la questione, riguardando il diritto alla parità di trattamento, rivestiva fuor di dubbio «rango costituzionale»⁵², tanto è vero che la Corte costituzionale ha sovente giudicato questioni simili, alla luce sia dell’art. 3 Cost. sia dei parametri europei;

ii) il rimettente, pur non invocando espressamente come parametri interposti previsioni della CDFUE, aveva, però, richiamato in due punti tanto l’art. 21 (principio di non discriminazione) quanto l’art. 34 (diritto all’assistenza abitativa) della Carta. Dunque, il diritto invocato sulla base della direttiva (parità di condizioni per l’accesso all’edilizia pubblica) può agevolmente essere ricondotto nell’alveo della CDFUE;

iii) nella decisione, sebbene i parametri europei non siano stati esplorati, non manca comunque un riferimento all’art. 34 CDFUE, già menzionato nell’atto di promovimento;

iv) ricorreva l’opportunità di una pronuncia *erga omnes*, al fine di evitare una tutela “a macchia di leopardo” dei diritti fondamentali degli stranieri, da parte sia della Pubblica amministrazione che dei giudici⁵³.

Per tutti i motivi anzidetti, la sent. n. 44 del 2020, pur nella diversità di fattispecie rispetto ai precedenti menzionati, pare, effettivamente, consolidare l’indirizzo espansionista, affermatosi a partire dalla sent. n. 20 del 2019, favorevole a giudicare nel merito questioni concernenti contrasti tra norme interne e norme europee *self-executing*, non contemplate dalla CDFUE, e lesive anche di un diritto costituzionale⁵⁴.

trattamento qualora esso sia compreso al di là delle limitazioni consentite dalla direttiva o qualora esso sia compreso senza che lo Stato abbia introdotto alcuna limitazione». In aggiunta, l’efficacia diretta dell’art. 11, par. 1, della direttiva menzionata è ricavabile dalla pronuncia della Corte di giustizia *Kamberaj* (sent. del 24 aprile 2012, causa C-571/109), riguardante una discriminazione dei soggiornanti di lungo periodo in relazione ad un sussidio per l’alloggio riconosciuto dalla Provincia autonoma di Bolzano, ed è stata recentemente affermata anche dalla Corte di cassazione in relazione all’assegno per il nucleo familiare (Cass., sez. lav., sent. n. 28745 del 2019).

⁵¹ Difatti, considerato che l’eventuale declaratoria di inammissibilità per irrilevanza sarebbe stata rilevabile d’ufficio, una decisione nel merito della Corte non può considerarsi priva di alcun significato. Così, ancora, C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, cit., 177.

⁵² In questo senso Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.3 *Considerato in diritto*, dove si riconosce che «La “prima parola” che questa Corte, per volontà esplicita del giudice a quo, si accinge a pronunciare sulla disciplina legislativa censurata è pertanto più che giustificata dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco». In merito al criterio del rango costituzionale della questione v., per tutti, A.O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent’anni dalla sua proclamazione*, cit., 667.

⁵³ Giunge a questa conclusione C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, cit., 178.

⁵⁴ *Ibidem*. Ma v. contra R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra carte e corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, cit., 508, che non considera sostenibile una siffatta lettura.

Questa tendenza espansiva del nuovo cammino europeo della Corte costituzionale sembra confermata da un’ultima pronuncia, che merita di essere brevemente richiamata, ossia l’ord. n. 182 del 2020⁵⁵. In particolare, la Corte di cassazione, attraverso una serie di ordinanze di rimessione dal contenuto affine⁵⁶, aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 125, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. bonus bebè) e dell’art. 74, del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (assegno di maternità) per violazione degli artt. 3, 31 e 117, comma 1, Cost., quest’ultimo in riferimento agli artt. 20, 21, 24, 33, 34 CDFUE⁵⁷. Come si apprende dagli atti di promovimento, i giudici di merito, nelle controversie delle quali erano stati investiti, avevano disapplicato la normativa nazionale per contrasto con l’art. 12 della direttiva 2011/98/UE – richiamata anche dalla Corte di cassazione –, che sancisce il principio della parità di trattamento nei confronti dei cittadini di Paesi terzi titolari del permesso unico di lavoro nei settori della sicurezza sociale⁵⁸. All’opposto, la Corte di cassazione, pur ritenendo possibile la disapplicazione, aveva optato per la rimessione della questione al Giudice delle leggi⁵⁹.

La Corte costituzionale, dal canto suo, ha deciso di interpellare i Giudici di Lussemburgo sulla possibilità di includere, tra le garanzie approntate dall’art. 34 CDFUE, gli assegni di natalità e di maternità di base, al fine di verificare se sussista un contrasto tra la Carta e la disciplina di recepimento italiana, che, escludendo i cittadini stranieri titolari di un permesso unico, ai sensi della direttiva 2011/98/UE, dalla fruizione di tali provvidenze, le consentirebbe di emettere una declaratoria d’incostituzionalità delle norme oggetto di giudizio⁶⁰. Nel fare ciò, peraltro, il Giudice delle leggi, dopo aver ravvisato una «*connessione inscindibile* tra i principi e i diritti costituzionali evocati dalla Corte di cassazione e quelli riconosciuti dalla Carta, *arricchiti dal diritto secondario, tra loro complementari e armonici*», ha rimarcato che

⁵⁵ Cfr. D. GALLO, A. NATO, *L’accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell’ordinanza n. 182/2020 della Corte costituzionale*, in *Eurojus*, 4/2020, 308 ss.; N. LAZZERINI, *Dual Preliminary Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *European papers*, 3/2020, 1463 ss.; G. PISTORIO, *L’operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all’ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 1/2021, 1 ss.

⁵⁶ Si tratta delle ordinanze del 17 giugno 2019, iscritte ai numeri 175, da 177 a 182 e da 188 a 190 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella G.U. n. 44 e 45, prima serie speciale, del 2019.

⁵⁷ In argomento, F. MASCI, *Sull’accesso al welfare dei cittadini di Paesi terzi: le decisioni in materia di assegni per il nucleo familiare anticipano quanto dirà la CGUE in materia di assegni di natalità e maternità?*, in *DPCE online*, 1/2021, 1399 ss.

⁵⁸ In merito v. S. BARBIERI, *Quel che rimane della sentenza n. 269 del 2017: il finale (non previsto?) di un tentativo di ri-accentramento*, in *Eurojus*, 2/2021, 100.

⁵⁹ Nel dettaglio, con riferimento all’assegno di maternità, la Corte di cassazione aveva precisato che le questioni inerivano ad un periodo precedente alla scadenza del termine di recepimento della direttiva (25 dicembre 2013), che di conseguenza veniva ritenuta non invocabile; la direttiva risultava, invece, applicabile con riferimento al cd. bonus bebè. Tuttavia, la Corte, trovatasi dinanzi al “bivio” tra l’applicazione immediata dell’art. 12 della direttiva 2011/98/UE, dotato di effetto diretto, ed il giudizio di costituzionalità, ha optato per la seconda strada. Lo evidenzia R. PALLADINO, *Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra corti nella definizione di un “livello comune di tutela” dei diritti fondamentali. Riflessioni a seguito dell’ordinanza 182/2020 della Corte costituzionale*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2020, 74 ss. Sulla diretta efficacia della previsione richiamata, v. anche D. GALLO, A. NATO, *L’accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell’ordinanza n. 182/2020 della Corte costituzionale*, cit., 320.

⁶⁰ C. MASCIOTTA, *La doppia pregiudizialità nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1284 ss.

spetta a sé stesso salvaguardare tali diritti «in una prospettiva di massima espansione»⁶¹. In questo modo, si è consolidato esplicitamente, anche nel dialogo con il Giudice dell’Unione, l’allargamento del “modello 269 temperato”: il diritto europeo, pur diverso dalla Carta, è stato, infatti, presentato alla Corte di giustizia come una fonte integrativa del diritto fondamentale alla sicurezza e all’assistenza sociale, che, in quanto tale, legittima il Giudice costituzionale ad intervenire con una propria pronuncia *erga omnes*⁶².

4. Brevi riflessioni sulla normativa europea involgente diritti fondamentali

Come si può notare, nella più recente giurisprudenza costituzionale, sin qui ricostruita, il nuovo orientamento del Giudice delle leggi in materia di doppia pregiudizialità sembra essersi definitivamente svincolato dal riferimento alla sola CDFUE: ciò che rileva, ormai, è esclusivamente che la norma interna censurata violi anche un diritto tutelato da una disposizione costituzionale, a prescindere dalla norma europea interposta invocata⁶³. Le richiamate pronunce della Corte costituzionale rappresentano, perciò, la piena conferma che nessuna inversione di rotta vi è stata da parte di quest’ultima quanto all’intendimento, rinvenibile già *in nuce* nella sent. n. 20 del 2019, di attrarre nell’orbita dello scrutinio di costituzionalità anche le censure proposte in riferimento a previsioni europee diverse dalla Carta, che partecipino, però, della sua stessa natura, in quanto involgenti diritti fondamentali⁶⁴.

La decisione n. 20 del 2019 costituisce, in effetti, il paradigma dell’estensione della regola “*Granital revisited*” all’intero diritto europeo, nella misura in cui forgia il criterio della «singolare connessione»⁶⁵. Si tratta di una soluzione – per la verità,

⁶¹ Corte cost., ord. n. 182 del 2020, punto 3.2 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). Sul prosieguo di questa vicenda giurisdizionale v. *infra* § 5.

⁶² La Corte costituzionale, inoltre, nel motivare l’opportunità di rivolgersi al Giudice di Lussemburgo, osserva che «In un campo segnato dall’incidenza crescente del diritto dell’Unione, non si può non privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia, in quanto depositaria del «rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei trattati» (art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull’Unione europea)». Sul punto v. B. SBORO, *Definendo il concorso di rimedi: le recenti vicende del “dialogo” tra Corti in materia di diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2021, 688.

⁶³ Si finisce così, di fatto, per degradare la CDFUE e, più in generale, il diritto europeo che tutela i diritti fondamentali, a mera norma interposta di rango sub-costituzionale, secondo uno schema sostanzialmente analogo a quello già applicato nelle ipotesi di contrasto tra una previsione interna e una disposizione della CEDU (seppur in quest’ultimo caso sia previsto un obbligo, e non una mera facoltà, di rimessione alla Corte costituzionale). Lo evidenzia P. MORI, *La Carta UE dei diritti fondamentali fa gola o fa paura?*, in *Giustizia insieme*, 27 aprile 2019.

⁶⁴ Su questo aspetto, nel dettaglio, G. REPETTO, *Di assestamenti e poste in palio. Ancora sul concorso di rimedi giurisdizionali in materia di diritti fondamentali tra Costituzione e diritto dell’UE*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2019, 255 ss.; F. MEDICO, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20 del 2019: verso un doppio custode del patrimonio costituzionale europeo?*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 1/2019, 87 ss.

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.1 *Considerato in diritto*. Per un’analisi critica sul punto si rinvia ad A. RUGGERI, *Una corsia preferenziale, dopo la 269 del 2017, per i giudizi di “costituzionalità-eurounitaria”*, in *Consulta online*, 3/2019, 474, a detta del quale il criterio della “singolare connessione” solleva numerosi problemi teorico-pratici di non agevole soluzione.

piuttosto elastica e ancora non sistematizzata⁶⁶ – in base alla quale, laddove il conflitto si instauri tra una norma interna e una norma europea dotata di effetto diretto, si apre l’incidente di costituzionalità quando quella norma europea può comunque ricondursi ad un principio della Carta, ossia riflette, esprime, traduce, attua una norma della CDFUE sostanzialmente sovrapponibile ad una norma costituzionale⁶⁷. Per converso, se la norma europea provvista di effetto diretto non esprime diritti o interessi di rango costituzionale, la risoluzione dell’incompatibilità tra diritto interno e diritto dell’Unione europea rimane nelle mani del giudice comune mediante la non applicazione⁶⁸. Ciò detto, preme, ancora, rimarcare come, anche alla luce dell’attuale stagione di “riaccentramento” della giustizia costituzionale, sia, a ben vedere, plausibile che la Corte possa finire per intendere questo innovativo indirizzo interpretativo in senso ampio, a maglie alquanto larghe, allo scopo di accogliere il maggior numero di

⁶⁶ Il criterio è stato solamente accennato in alcune pronunce della Corte (sent. n. 20 del 2019; ord. n. 182 del 2020), tuttavia, anche laddove non espressamente menzionato, questo pare, comunque, potersi rinvenire nelle pieghe argomentative delle varie decisioni su richiamate, che preludono un’estensione del nuovo assetto del sindacato sull’incompatibilità europea anche al diritto dell’Unione *self-executing* diverso dalla Carta, sebbene ad essa legato a doppio filo. Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 182 del 2020.

⁶⁷ Proprio per limitare questa capacità espansiva del “modello 269 temperato”, parte della dottrina ha suggerito di perimetrare con ragionevole certezza lo spazio entro il quale il giudice comune potrebbe rimettere la questione alla Corte, ricorrendo al criterio del grado di armonizzazione del diritto derivato. Secondo tale criterio il sindacato accentrato troverebbe spazio laddove vi sia un margine di discrezionalità in capo agli Stati nell’attuazione del diritto europeo, mentre un siffatto sindacato dovrebbe arrestarsi di fronte ad atti vincolati, in quanto il giudizio sulla norma interna finirebbe inevitabilmente per tradursi in un giudizio diretto sulla norma europea di cui la norma interna costituisce puntuale attuazione. Quello descritto rappresenta, peraltro, un approccio che la Corte costituzionale è sembrata fare proprio nell’ord. n. 117 del 2019, ove ha introdotto il concetto di «armonizzazione normativa» e ha valorizzato gli incisi della normazione derivata rilevante nella fattispecie che fanno rinvio al diritto nazionale, i quali «parrebbero far salva in ogni caso la necessità di rispettare gli standard di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dagli ordinamenti degli Stati membri, nell’ipotesi in cui essi fossero più elevati di quelli riconosciuti a livello del diritto dell’Unione». Cfr. sul punto A.O. COZZI, *Nuovo cammino europeo e cammino convenzionale della Corte Costituzionale a confronto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, cit., 465. Anche il *Bundesverfassungsgericht* in due recenti pronunce, cosiddette *Right to be forgotten I e II* (BVerfG, ordd. del 6 novembre 2019, 1 BvR 16/13 e I BvR 276/17) ha sposato un simile criterio. In merito v. L.S. ROSSI, *Il nuovo corso del Bundesverfassungsgericht nei ricorsi diretti di costituzionalità: bilanciamento fra diritti confliggenti e applicazione del diritto dell’Unione*, in *Federalismi.it*, 3/2020, iv ss. Più in generale, nella stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, si può rinvenire una maggiore apertura verso soluzioni nazionali autonome in ambiti materiali non pienamente armonizzati: cfr. Corte di giustizia, sent. del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*. Al riguardo si rinvia a M.E. BARTOLONI, *L’apporto delle tecniche di armonizzazione nella definizione dei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 1/2019, 55 ss.; M. WENDEL, J.H. REESTMAN, M. CLAES, *Better In Than Out: When Constitutional Courts Rely on the Charter*, *Editorial*, in *European Constitutional Law Review*, 1/2020, 4.

⁶⁸ Insiste sul punto A.O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent’anni dalla sua proclamazione*, cit., 671, la quale precisa che il criterio della “singolare connessione” governa un rapporto del tutto interno al diritto europeo. L’Autrice riferisce questo criterio esclusivamente ai rapporti tra norma derivata e norma primaria della Carta, entrambe in funzione di parametro interposto. Non pare, però, forzato estendere il criterio in esame anche ai rapporti fra Trattati e Carta, ove a venire in gioco siano disposizioni dei primi *quodammodo* “connesse” alla seconda e, dunque, «attinenti, nella sostanza, ai medesimi diritti tutelati dai parametri costituzionali interni». Cfr. Corte cost., sent. n. 11 del 2020.

questioni possibili, limitandosi, in tal guisa, a svolgere un mero controllo *ab externo* sulle motivazioni addotte in merito dal giudice *a quo*⁶⁹.

Inutile nascondere che, se così fosse, se, cioè, l'intendimento della Corte costituzionale fosse realmente quello di estendere il “modello 269 temperato” fino a renderlo un sistema di carattere generale, tale da ricomprendere non solo i casi – dai quali l'*obiter dictum* aveva preso spunto – in cui la norma parametro europea sia la CDFUE, bensì tutte le ipotesi in cui a venire in gioco sia una regola di diritto dell'Unione europea *self-executing*, in qualsiasi fonte prevista, purché attuativa di diritti fondamentali, le conseguenze non sarebbero assolutamente di poco momento⁷⁰.

Innanzitutto, sul versante esterno, il Giudice costituzionale rischierebbe di compromettere l'*acquis communautaire* in tema di primato e di effetto diretto, ponendosi in palese contrasto con la granitica giurisprudenza della Corte di giustizia, che sostiene la perdurante validità della dottrina *Simmenthal*, alla stregua della quale:

i) elemento cardine dell'ordinamento dell'Unione europea è il riconoscimento del potere, in capo al giudice comune, di procedere all'immediata disapplicazione di una norma interna confliggente con una norma europea direttamente efficace, comprese, dunque, le previsioni della CDFUE, laddove provviste di effetto diretto⁷¹;

ii) non possono essere ammesse costruzioni normative ovvero prassi giurisprudenziali che abbiano per effetto di sottrarre al giudice comune il potere di

⁶⁹ Lo osserva A.O. COZZI, *Nuovo cammino europeo e cammino convenzionale della Corte Costituzionale a confronto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, cit., 465. In merito alla c.d. crisi dell'incidentalità e ai conseguenti tentativi di riaccentramento del sindacato di costituzionalità v., per tutti, G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017; G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, 2018; R. ROMBOLI, *Dalla «diffusione» all'«accentramento»: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 2226 ss.; E. MALFATTI, *La tendenza a un nuovo accentramento*, in AA.VV., *Rileggendo gli aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019)*, Torino, 2020, 243 ss.; G. CAMPANELLI, G. FAMIGLIETTI, R. ROMBOLI (a cura di), *Il sistema “accentrato” di costituzionalità*, Napoli, 2020.

⁷⁰ La deroga apportata alla dottrina *Granital* viene, però, circoscritta da G. SORRENTI, *CDFUE e rapporti inter privatos ovvero «L'essenziale è invisibile agli occhi»? (ancora sulla doppia pregiudizialità...passando per Saint Exupery)*, in *Consulta online*, 1/2021, 6, la quale evidenzia che l'attrazione delle norme *self-executing* delle direttive attuative di diritti fondamentali sanciti nella CDFUE nel raggio d'azione del sindacato di costituzionalità, in qualità di parametro, «non costituisce *tout court* un arretramento rispetto al tradizionale *status* di norme potenzialmente auto-applicative ad esse tributate», in quanto nelle controversie tra parti private «data la mancanza di efficacia orizzontale, la direttiva comunque non potrebbe sostituirsi alla disciplina nazionale valevole per i rapporti *inter privatos* e non è certo la riconducibilità della disposizione *de qua* alla sfera assiologico-semanticamente dei diritti fondamentali (e quindi al “modello 269”) a privarla di uno statuto operativo, che a monte non le spetta». In particolare, sulla possibilità di predicare l'effetto diretto per le direttive, pur se *self-executing*, esclusivamente quando la loro disciplina è volta ad operare in rapporti verticali, che si instaurano tra consociati e pubbliche autorità, e non laddove debba essere applicata a rapporti orizzontali, cfr. Corte di giustizia, sent. del 24 gennaio 2012, causa C-282/10, *Dominguez*; sent. dell'8 maggio 2019, causa C-24/17, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*; sent. dell'8 maggio 2019, causa C-396/17, *Martin Leitner*. Questi aspetti vengono messi in luce anche da A. AMATO, *Giudice comune e Carta dei Diritti: quale spazio per la disapplicazione?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2021, spec. 79 ss.

⁷¹ Considerato che, ove così non fosse, si produrrebbe un'applicazione della normativa europea dotata di effetto diretto “a macchia di leopardo”, circostanza, questa, espressamente rifiutata dai Giudici di Lussemburgo già nella sent. del 15 luglio 1964, causa C-6/64, *Costa c. Enel*, ove avevano rimarcato che «se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro [...] ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato».

disapplicare immediatamente le norme interne incompatibili con il diritto dell’Unione e di riservarlo ad organi diversi⁷².

Ovviamente, non può nascondersi che sarebbe certamente illusorio ritenere di poter porre una chiara e netta linea di demarcazione tra l’ambito di applicazione dei diritti radicati nella CDFUE, da un lato, e le norme di diritto europeo, primario o derivato, dall’altro. E questo perché, come noto, ai sensi dell’art. 51, par. 1, CDFUE, la Carta non può trovare applicazione se non nell’ambito di attuazione del diritto dell’Unione europea, ossia «come “ombra” che accompagna una regola di diritto sostanziale dell’Unione»⁷³. Ne deriva che la CDFUE finisce, in un modo o nell’altro, per esercitare una *vis* attrattiva tale da ricondurre nella propria sfera tutte le altre norme di diritto europeo, anche se dotate di diretta efficacia⁷⁴.

In concreto, quindi, qualora si tratti di vagliare la conformità di una norma interna alla Carta, questa operazione richiede necessariamente che l’attività legislativa nazionale si sia svolta in sede attuativa del diritto europeo⁷⁵. Cionondimeno, se la

⁷² V. Corte di giustizia, sent. del 9 marzo 1978, causa C-106/77, *Simmenthal*, par. 24, secondo cui «il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell’ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l’obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all’occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale». In senso conforme, recentemente, Corte di giustizia, sent. del 24 ottobre 2018, causa C-234/17, *XC*, con cui i Giudici di Lussemburgo hanno ribadito l’applicazione anche rispetto alla CDFUE della loro consolidata giurisprudenza sul primato, sull’effetto diretto e sul rinvio pregiudiziale. In merito C. AMALFITANO, *Rapporti di forza tra Corti, sconfinamento di competenze e complessivo indebolimento del sistema UE?*, in *Legislazione penale*, 4 febbraio 2019.

⁷³ Così R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, cit., 504, il quale richiama la sent. della Corte di giustizia, del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, par. 21, a stregua della quale «dato che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione, non possono quindi esistere casi rientranti nel diritto dell’Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione; l’applicabilità del diritto dell’Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta». Peraltro, la Corte di giustizia ha precisato che il collegamento richiesto dall’art. 51, par. 1, CDFUE tra un atto di diritto dell’Unione europea e la misura nazionale in questione «non si identifica nella mera affinità tra le materie prese in esame e nell’indiretta influenza che una materia esercita sull’altra». Così Corte di giustizia, ord. del 4 giugno 2020, causa C-32/20, *TJ contro Balga srl*, recentemente richiamata anche da Corte cost., sent. n. 254 del 2020.

⁷⁴ V. G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, cit., 325.

⁷⁵ Cfr., a tale riguardo, l’iniziativa assunta dalla Corte d’Appello di Napoli, il 18 settembre 2019, di adottare due ordinanze parallele di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di rimessione alla Corte costituzionale, secondo una lettura inedita della doppia pregiudizialità, nel senso di ritenere che il percorso europeo e quello nazionale possano essere intrapresi contemporaneamente. In particolare, con il rinvio pregiudiziale il giudice partenopeo aveva domandato alla Corte di giustizia la corretta interpretazione delle regole della CDFUE e, nello specifico, dell’art. 30 che garantisce la tutela del lavoratore avverso licenziamenti ingiustificati, letto alla luce dell’art. 24 della Carta sociale europea; l’ordinanza di rimessione al Giudice delle leggi sollevava, invece, una questione di legittimità costituzionale del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 (c.d. *Jobs Act*) per violazione di varie previsioni costituzionali, tra cui l’art. 117 Cost., utilizzando quale parametro interposto la CDFUE (art. 20, 21, 30 e 47). In questa vicenda si è pronunciata per prima la Corte di giustizia dell’Unione europea che, con ord. del 4 giugno 2020, causa C-32/20, *TJ contro Balga srl*, ha dichiarato manifestamente irricevibili le questioni proposte, stante l’assenza «di un collegamento tra un atto di diritto dell’Unione e la misura nazionale in questione», collegamento, invece, richiesto dall’art. 51, par. 1, CDFUE. Successivamente, ha preso posizione sulla questione anche la Corte costituzionale, con sent. n. 254 del 2020, che, dopo aver

conseguenza di questa, del tutto condivisibile, premessa fosse quella di spostare in *toto* l'asse dell'incompatibilità tra diritto interno e diritto dell'Unione europea sullo scrutinio interno di costituzionalità, allora l'allontanamento dalla "regola aurea" della disapplicazione della legge nazionale anticomunitaria su cui poggia la giurisprudenza *Simmenthal* e, conseguentemente, l'equiparazione dei Trattati europei a qualsiasi altra fonte di diritto internazionale convenzionale si rivelerebbero pressoché completi⁷⁶.

Inoltre, sul versante interno, il Giudice costituzionale finirebbe per porsi in frontale contrapposizione con l'originaria *ratio* giustificatrice posta alla base del suo nuovo cammino europeo, con il rischio di smentire, ad un tempo, oltre ai principi di fondo della complessa architettura normativa dell'Unione europea, persino se stesso.

Preme, al riguardo, rimarcare come la sent. n. 269 del 2017, capostipite di questo nuovo corso, nell'enunciare la regola "*Granital revisited*", avesse eretto un preciso argine al fine di delimitare la portata della priorità del giudizio costituzionale rispetto alla pregiudizialità comunitaria⁷⁷. Pareva, in effetti, chiaro, in quella decisione, che esclusivamente la violazione di «*diritti fondamentali codificati nella CDFUE*» e allo stesso tempo radicati nella Costituzione, avrebbe potuto giustificare l'intervento in prima battuta del Giudice delle leggi, ossia il suo *ius primi verbi*⁷⁸. Non a caso, come già ricordato, la Corte aveva dichiarato l'inammissibilità di determinate questioni sollevate dal rimettente perché, nel caso di specie, erano stati evocati quali parametri interposti non già previsioni della Carta, bensì dei Trattati⁷⁹. Il che rende evidente come il Giudice costituzionale avesse mostrato una particolare cura nell'affermare il carattere selettivo e circoscritto dell'innovazione introdotta, distinguendo espressamente i diritti contemplati dalla CDFUE da quelli previsti da altre fonti di diritto europeo⁸⁰.

richiamato testualmente alcuni passaggi dell'ordinanza della Corte di Giustizia e aver, così, constatato come la situazione giuridica del ricorrente nel procedimento principale non rientrasse «nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione» ha aggiunto che l'interpretazione delle disposizioni della Carta «non ha alcun rapporto con l'oggetto del procedimento principale» (punto 2.2 *Considerato in diritto*). In questo modo, quindi, il Giudice delle leggi, ha ribadito il proprio costante orientamento circa l'inidoneità della CDFUE a costituire parametro interposto in relazione a fattispecie non disciplinate dal diritto europeo. V. in merito le valutazioni di C. BAISI, *Licenziamento collettivo e Jobs Act: un non liquet denso di significato*, in *Giustizia insieme*, 16 dicembre 2020; M. MAZZETTI, *La legittimità della disciplina italiana contro il licenziamento collettivo*, in *Questione giustizia*, 12 febbraio 2020; S. LEONE, *Doppia pregiudizialità: i rischi di un dialogo senza ordine*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021, 183 ss.

⁷⁶ 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*, cit., 505. Si tratta di un rischio ipotizzato, all'indomani della sent. n. 269 del 2017, anche da A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 260.

⁷⁷ In questo senso v. G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, cit., 326.

⁷⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.3 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta).

⁷⁹ *Ivi*.

⁸⁰ Cfr. G. SCACCIA, *Sindacato accentrato di costituzionalità vs diretta applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021, 258, secondo cui «L'inversione della doppia pregiudiziale può trovare, in definitiva, solide giustificazioni teoriche, se e nella misura in cui la Corte rivendichi la priorità del giudizio costituzionale nell'interpretazione dei diritti radicati ad un tempo nella Costituzione e nella Carta di Nizza. Appare invece meno solida nei casi in cui si pretenda di attrarre all'area del controllo costituzionale anche norme europee diverse dalla Carta». Il trattamento giuridico differenziato per i diritti previsti rispettivamente nella Carta e nelle altre fonti europee viene, invece, considerato opinabile da C. PADULA, *Il ruolo della Corte costituzionale, fra*

Ora, svincolare il nuovo orientamento dal necessario riferimento alla Carta avrebbe come diretta, ed inevitabile, conseguenza quella di abbandonare le solide giustificazioni teoriche su cui poggia il nuovo assetto del sindacato sull’incompatibilità tra diritto interno e diritto dell’Unione europea⁸¹. È, infatti, appena il caso di evidenziare che quando il Giudice costituzionale è giunto, nella suddetta sent. n. 269 del 2017, alla dirompente affermazione secondo la quale «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale», ciò è avvenuto esclusivamente sulla base della premessa concettuale per cui «occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell’Unione dotata di *caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale*»⁸². Tanto che, rispetto alle altre previsioni europee di diversa origine, dunque prive del medesimo statuto assiologico, la Corte aveva precisato come rimanessero fermi «i principi del primato e dell’effetto diretto del diritto dell’Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale»⁸³.

A onore del vero, in una recentissima sentenza, la n. 182 del 2021, che rappresenta, almeno apparentemente, un’ulteriore e significativa testimonianza dell’estensione del “modello 269 temperato” al diritto europeo diverso dalla Carta – nel caso di specie, si trattava della direttiva 2016/343/UE, concernente la tutela delle garanzie procedurali degli accusati, riconducibile all’art. 48 CDFUE –, si rinviene un passaggio che potrebbe indurre a pensare che la Corte costituzionale sia, in qualche modo, ritornata sui suoi passi⁸⁴. In effetti, il Giudice delle leggi, dopo aver ribadito che l’evocazione di previsioni dell’Unione europea deve essere considerata ammissibile

entropia e discrezionalità. Riflessioni sulla sent. 269/2017 e sui casi relativi alle elezioni politiche, in AA.VV., Scritti per Roberto Bin, Torino, 2019, 548.

⁸¹ Giunge a questa conclusione ancora 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*, cit., 503. Le menzionate premesse teoriche vengono messe in rilievo in G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e sindacato accentratore di legittimità costituzionale. In margine all’ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, cit., 170 ss.

⁸² Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto*.

⁸³ *Ivi.* Cfr., in merito G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, cit., 326, a detta del quale «quando concorrono fra loro due Carte dei diritti (Costituzione e Carta di Nizza) di contenuto largamente analogo e di valore giuridico tipicamente costituzionale, diventa difficile conciliare la diretta applicazione della CDFUE, che reca quale suo corollario il sindacato diffuso, con il principio supremo dell’ordinamento repubblicano che affida alla Corte costituzionale la garanzia giurisdizionale dei diritti radicati in Costituzione e con ciò stesso esclude, in principio, la diretta applicazione giudiziale delle norme costituzionali».

⁸⁴ Con la pronuncia in esame la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate due questioni di legittimità dell’art. 578 c.p.p., sollevate dalla Corte d’appello di Lecce per assertedo contrasto con l’art. 117, comma 1, Cost. in relazione all’art. 6, par. 2, CEDU, nonché con gli 11 e 117 Cost. in riferimento agli artt. 3 e 4 direttiva 2016/343/UE e all’art. 48 CDFUE. Per un commento a tale decisione, cfr. G. DE MARZO, *Azione civile nel processo penale, prescrizione del reato e presunzione di innocenza*, in *www.foroitaliano.it*, 3 agosto 2021; A. NAPPI, *Processo penale e accertamento della causalità agli effetti civili*, in *Giustizia insieme*, 8 settembre 2021; E. GRISONICH, *Verso una tutela integrata dei diritti fondamentali dei prevenuti: doppia pregiudizialità, Carta di Nizza e direttive di Stoccolma alla luce di un rilevante approdo della Consulta in relazione all’art. 578 c.p.p.*, in *Sistema penale*, 21 settembre 2021.

quando il rimettente «richiami, come norme interposte, disposizioni del predetto ordinamento attinenti ai medesimi diritti fondamentali tutelati da parametri interni»⁸⁵, ha aggiunto l’inciso, di non univoca lettura, secondo cui ciò vale «ove non ricorrano i presupposti della non applicabilità della normativa interna contrastante con quella europea»⁸⁶.

Ebbene, non può sottacersi come tale precisazione, se presa sul “serio”, non solo porrebbe un evidente freno alle tendenze espansive del nuovo corso europeo della giurisprudenza costituzionale, ma addirittura sconfesserebbe lo stesso elemento cardine della svolta realizzata dalla Corte a partire dalla pronuncia n. 269 del 2017, ossia il criterio *assiologico-sostanziale*, in base al quale il Giudice delle leggi si ritiene competente a scrutinare questioni che riguardino ipotesi di concorso fra norme parametro (Costituzione e Carta) dotate di eguale caratura costituzionale, *a prescindere dal carattere self-executing delle previsioni in rilievo*⁸⁷. Senonché, stante l’assenza di ulteriori approfondimenti, nella pronuncia, su questo specifico passaggio, pare difficile credere che la Corte abbia voluto, così, quasi di soppiatto, neutralizzare il cambio di passo faticosamente impresso in tale ambito; e questo, soprattutto, se si considera che la sent. n. 182 del 2021 ha comunque richiamato taluni rilevanti precedenti che hanno contribuito a fondare il nuovo approccio europeo⁸⁸.

Ad ogni modo – anche al netto di qualsiasi valutazione sull’effettiva portata di quest’ultimo inciso – l’impressione è che, se la rilettura della regola “*Granital revisited*” arrivasse effettivamente al punto di aprire la strada al coinvolgimento del Giudice costituzionale anche in casi di conflitto tra norme interne e norme europee *self-executing* estranee alla CDFUE, seppur ad essa *quodammodo* “connesse”, come quelle su ricordate, diverrebbe obiettivamente complesso porre un argine all’allargamento delle ipotesi in cui il nuovo criterio di composizione dei contrasti tra diritto europeo e diritto nazionale possa trovare il suo terreno di elezione e di più (o meno) pertinente applicazione⁸⁹.

⁸⁵ Corte cost., sent. n. 182 del 2021, punto 4.2 *Considerato in diritto*.

⁸⁶ *Ivi*.

⁸⁷ Cfr. C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale, dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, cit., 15, la quale, a sua volta, richiama le considerazioni svolte da A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentratore di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., 238 ss.

⁸⁸ Il riferimento è a Corte cost., sentt. nn. 11 del 2020; 63 del 2019; 20 del 2019; 269 del 2017. In questo senso v. E. GRISONICH, *Verso una tutela integrata dei diritti fondamentali dei prevenuti: doppia pregiudizialità, Carta di Nizza e direttive di Stoccolma alla luce di un rilevante approdo della Consulta in relazione all’art. 578 c.p.p.*, cit.

⁸⁹ In termini piuttosto critici F. SALMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentratore della Consulta. L’integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla “conformità” alla Costituzione e la mera “compatibilità” con la Carta dei diritti fondamentali dell’UE*, in *Federalismi.it*, 8/2019, 17, a detta della quale, in questo modo, «la Corte effettua una vera e propria trasfigurazione del sindacato di costituzionalità, con un’espansione del proprio ruolo che va ben oltre quanto previsto dalla stessa Costituzione». È dello stesso avviso anche A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, cit., 113, che ha visto nella sent. n. 20 del 2019 una «dilatazione in modo pressoché indefinito ed incontenibile dell’area in cui può affermarsi il meccanismo del sindacato accentratore di costituzionalità invece di quello dell’applicazione diretta». *Contra* C.

5. Osservazioni conclusive: la prospettiva della leale collaborazione tra Corti

Alla luce delle considerazioni sopra svolte sembrerebbe che i più recenti pronunciamenti in materia di doppia pregiudizialità, ampliando ulteriormente l'area di intervento del sindacato di costituzionalità, finiscano, inevitabilmente, per mettere sotto scacco i principi cardine dell'architettura giuridica dell'Unione. E, tuttavia, questa giurisprudenza costituzionale può essere letta anche in un altro modo, indubbiamente più conciliante. A chi scrive pare, infatti, che il nuovo orientamento del Giudice delle leggi abbia già in se stesso anticorpi e antidoti, capaci di prevenire e financo bloccare eventuali applicazioni di portata potenzialmente dirompente sui rapporti fra ordinamento nazionale ed europeo.

Nello specifico, la svolta operata dalla Corte costituzionale, se, per un verso, ha messo in discussione il monopolio di intervento del giudice comune sulle questioni di incompatibilità tra diritto europeo e diritto nazionale⁹⁰, per l'altro, ha mutato i rapporti tra Giudice delle leggi e Corte di giustizia, attraverso un ampliamento delle ipotesi di ricorso allo strumento del rinvio pregiudiziale. Detto diversamente: «il protagonismo rivendicato dalla Consulta, in reazione a un'oggettiva, crescente emarginazione, si accompagna a una più ampia disponibilità al dialogo diretto con la Corte di giustizia, anche al fine di disattivare potenziali conflitti in via preventiva, e dunque, ridurre il ricorso, sempre traumatico, all'arma dei controlimiti»⁹¹.

In sostanza, il Giudice costituzionale, il quale, sul fronte interno, sollecita i giudici comuni ad interpellarlo previamente nelle ipotesi di doppia pregiudizialità, si offre come attento recettore dei loro quesiti, che può rielaborare con maggiore libertà inquadrandoli

AMALFITANO, *Rapporti di forza tra Corti, sconfinamento di competenze e complessivo indebolimento del sistema UE?*, cit.; ID, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale, dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, cit., 15, secondo cui sarebbe, invece, sensato guardare «alla sostanza e non alla forma e, quindi, a ciò che viene tutelato e non al come, al tipo di fonte che assicura la tutela, anche se questa impostazione amplia evidentemente le maglie dell'approccio "269 temperato"». In linea generale, quanto ai possibili riflessi negativi sull'ordinamento dell'Unione europea derivanti dal nuovo indirizzo interpretativo della Corte costituzionale in tema di doppia pregiudizialità, cfr., da ultimo, i rilievi di A. RUGGERI, *Il giudice e la "doppia pregiudizialità": istruzioni per l'uso*, in *Federalismi.it*, 6/2021, 212 ss.

⁹⁰ G. MONACO, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, Cedu e Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, 3/2020, spec. 148 ss.

⁹¹ Così, G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, cit., 171; ID, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, 7, il quale rileva che, nel dialogo tra corti, conta spesso di più disporre della "prima parola" piuttosto che della famosa "ultima parola", soprattutto quando si può ricorrere esclusivamente allo strumento "brutale" dei controlimiti. Sui rapporti tra il nuovo orientamento della Corte costituzionale in tema di incompatibilità tra diritto interno e diritto dell'Unione europea e la dottrina dei controlimiti: per tutti, D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 159 ss.; ID., *Challenging EU constitutional law: The Italian Constitutional Court's new stance on direct effect and the preliminary reference procedure*, in *European Law Journal*, 2019, 452 ss.

nella cornice costituzionale e che, sul fronte esterno, può indirizzare al Giudice dell’Unione nell’ottica di un confronto dialettico⁹². Questa dinamica, consentendo alla Corte di giustizia – mediante un ricorso più frequente alla forma processuale del rinvio pregiudiziale – di pronunciarsi sulla *quaestio sub iudice* prima della decisione dell’incidente di costituzionalità, presenta l’indubbio pregio di alleggerire le ipoteche che altrimenti graverebbero sulla domanda di centralità espressamente avanzata dalla giustizia costituzionale in ordine al controllo sui diritti fondamentali, la cui estensione è stata tendenzialmente riscritta dalla CDFUE⁹³.

Tutto ciò appare di ancora maggiore rilievo se si considera che, fino al *revirement* operato con l’ord. n. 207 del 2013⁹⁴, la Corte costituzionale – forse anche per evitare di sottostare essa stessa ai *dicta* dei Giudici del Kirchberg – aveva sempre rifiutato, nei giudizi di legittimità in via incidentale, di considerarsi organo giurisdizionale di ultima istanza, in quanto tale soggetto all’obbligo di rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*⁹⁵.

⁹² G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all’ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, cit., 171. Sull’impiego degli strumenti di dialogo tra Corti v. A. APOSTOLI, *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, 8 ss.; R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 1 ss.

⁹³ In questo senso A. MORRONE, *Oltre Granital. Divisione o fusione degli orizzonti di senso?*, in C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Granital revisited?*, cit., 215 ss. A tale riguardo preme ricordare che gli effetti potenzialmente dirompenti della CDFUE per la giustizia costituzionale erano già stati rilevati da M. BIGNAMI, *Costituzione, Carta di Nizza, Cedu e legge nazionale: una metodologia operativa per il giudice comune impegnato nella tutela dei diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 18, il quale, in tempi non sospetti, segnalava che l’inclusione «della Carta di Nizza, e, in prospettiva, della CEDU, nell’ambito materiale del diritto dell’Unione costituisce il più insidioso attacco che la giurisdizione costituzionale abbia mai dovuto fronteggiare».

⁹⁴ Cfr. Corte cost., ord. n. 207 del 2013, secondo cui «deve ritenersi che questa Corte abbia la natura di “giurisdizione nazionale” ai sensi dell’art. 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea anche nei giudizi in via incidentale». Come noto, invece, per i giudizi di costituzionalità in via principale, la Corte aveva già riconosciuto, a partire dall’ord. n. 103 del 2008, che essa «pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell’ordinamento interno, costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE [ora art. 267(3) TFUE] e, in particolare, una giurisdizione di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni – per il disposto dell’art. 137, terzo comma, Cost. – non è ammessa alcuna impugnazione): essa, pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia CE». E questo, in quanto «in tali giudizi di legittimità costituzionale, a differenza di quelli promossi in via incidentale, questa Corte è l’unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia», di conseguenza «ove nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non fosse possibile effettuare il rinvio pregiudiziale di cui all’art. 234 del Trattato CE, risulterebbe leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia». Sul punto v. S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed “integrazione” di ordinamenti*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, 898 ss., il quale osserva che «se per l’innanzi la Corte costituzionale dava l’impressione di volersi considerare estranea alla crescita dell’ordinamento comunitario, con l’ordinanza in commento essa dimostra di sentirsi coinvolta in quella vicenda».

⁹⁵ Come risaputo, già nella sent. n. 13 del 1960, la Corte costituzionale aveva negato di essere giurisdizione ai sensi dell’allora art. 177 CEE. Il diniego è divenuto, successivamente, sistematico a partire dall’ord. n. 536 del 1995. Questa posizione era stata fortemente criticata da una parte della dottrina poiché contrastante con l’orientamento della Corte di giustizia in tema di “giurisdizione nazionale”: cfr., per tutti, E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 177 del Trattato CE*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, 452 ss.; A. ADINOLFI, *Una «rivoluzione silenziosa»: il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, 1250 ss. In particolare,

Non è, quindi, un caso che essa, dopo aver per lungo tempo stentato ad adeguarsi, abbia dapprima modificato detto orientamento⁹⁶, attivando più frequentemente rinvii pregiudiziali al Giudice dell’Unione e, solamente poi, con la sent. n. 269 del 2017, abbia smussato l’obbligo di disapplicazione gravante sui giudici comuni in casi di incompatibilità tra diritto interno e diritto dell’Unione europea posto a presidio dei diritti fondamentali⁹⁷.

In effetti, se inizialmente la Corte costituzionale, escludendo un proprio rapporto diretto con la Corte di giustizia, non poteva che rimettere al giudice comune la decisione delle questioni di incompatibilità tra norma interna e norma europea, una volta aperto e valorizzato il canale dell’interlocuzione diretta con i Giudici di Lussemburgo, le ragioni per sostenere la priorità della pregiudizialità eurounitaria rispetto al giudizio costituzionale devono sicuramente essere apparse meno stringenti che in passato⁹⁸. La regola “*Granital revisited*” rappresenta, evidentemente, il frutto di una giurisprudenza costituzionale che, superando antiche resistenze e l’isolamento in cui il Giudice delle leggi aveva finito per rinchiudersi, ha progressivamente reagito alla marginalizzazione di esso nel circuito della tutela dei diritti, anche attraverso un impiego più convinto di strumenti di dialogo, in passato trascurati, che hanno portato a tessere un rapporto sintonico con il Giudice dell’Unione⁹⁹.

il rifiuto del Giudice delle leggi di considerarsi giurisdizione ai fini del rinvio pregiudiziale era stato giustificato da G. ZAGREBELSKY, *Intervento introduttivo alla seduta su «Corti europee e Corti nazionali»*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea. Atti del Seminario, Roma, Facoltà di Giurisprudenza della LUISS*, Milano, 2002, 536, in quanto preordinato a garantire la stessa autonomia istituzionale del Giudice delle leggi. Ragionano, invece, di una motivazione di carattere “politico” legata all’esigenza di non appiattare completamente l’ambito di intervento della Corte costituzionale sulla giurisprudenza della Corte di giustizia: S. AGOSTA, *Il rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato Ce, tra (ingiustificato) horror obsequii della Corte costituzionale ed irresistibile vocazione espansiva del giudice comunitario*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, Torino, 2003, 352; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea*, Bologna, 2015, 244.

⁹⁶ Cfr. Corte cost., ordd. nn. 102 e 103 del 2008; 207 del 2013; 24 del 2017. Senza dubbio una dimostrazione dell’utilità dell’intervento della Corte costituzionale nel dialogo tra le Corti si può rinvenire nella c.d. saga Taricco. La letteratura sul punto è sconfinata. Basti qui richiamare: A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra Corti. L’ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017; C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell’Unione europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, Milano, 2018.

⁹⁷ Lo evidenzia A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell’integrazione europea*, cit., 16, richiamando anche quanto sostenuto da R. ROMBOLI, *Caro Antonio ti scrivo (così mi distraigo un po’)*. In dialogo con il Ruggeripensiero sul tema della “doppia pregiudizialità”, in *Consulta online*, 3/2019, 649.

⁹⁸ Così, ancora, A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell’integrazione europea*, cit., 16. A tale riguardo N. LUPO, *La Corte costituzionale nel sistema “a rete” di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*, in *Amministrazione in cammino*, 27 marzo 2010, 5, ritiene che con l’*obiter dictum* di cui alla sent. n. 269 del 2017 la Corte costituzionale abbia compiuto una svolta non già rispetto ai principi della sent. n. 170 del 1984, a detta dell’Autore rimasti sostanzialmente immutati, bensì rispetto «ad alcuni orientamenti che a questa sentenza avevano fatto seguito: e in particolare rispetto ai contenuti dell’ordinanza n. 536 del 1995, con cui la Corte costituzionale, nel restituire gli atti al giudice *a quo*, aveva negato di essere sottoposta all’obbligo, previsto dai trattati europei, di sollevare rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia».

⁹⁹ In questo senso possono leggersi le riflessioni di P. FARAGUNA, *Constitutional Rights First: The Italian Constitutional Court fine-tunes its “Europarechts freundlichkeit”*, in *VerfBlog*, 14 marzo 2018.

Da tale angolo visuale, il fatto che all’accentramento nella Corte costituzionale delle questioni doppiamente pregiudiziali, effetto fisiologico dell’inversione sancita con la sent. 269 del 2017, segua di necessità non una diminuzione delle ipotesi di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, come da taluni sostenuto, bensì un incremento delle occasioni di più stretta collaborazione tra le Corti, è dimostrato da due recenti ordinanze di rimessione del Giudice delle leggi¹⁰⁰. Si tratta delle già menzionate ordd. nn. 117 del 2019 e 182 del 2020, nelle quali la Corte costituzionale, formulando dei rinvii estremamente accurati, ha domandato al Giudice dell’Unione la soluzione di alcuni quesiti pregiudiziali, subordinando alla risposta di quest’ultimo la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al suo scrutinio.

In disparte ogni approfondimento sul merito delle vicende¹⁰¹, ciò che preme qui rimarcare è che, in tali ipotesi, i Giudici di Palazzo della Consulta, posti di fronte a questioni di costituzionalità che investivano anche la CDFUE, hanno, sì, confermato le linee argomentative del “modello 269 temperato”, ma, allo stesso tempo, hanno valorizzato il dialogo con la Corte di giustizia, «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia»¹⁰². In questa maniera, il Giudice costituzionale, servendosi di uno strumento tanto prezioso quanto potente come il rinvio pregiudiziale, ha esposto alla Corte di giustizia tutta una serie di elementi utili per risolvere, in modo equilibrato e compatibile con le esigenze del sistema costituzionale

Sulla stessa lunghezza d’onda v. anche A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali, sei paradossi emergenti in occasione della loro tutela e la ricerca dei modi con cui porvi almeno in parte rimedio*, in *Consulta online*, 1/2019, 51, secondo cui, nella sent. n. 269 del 2017, si assiste al «tentativo di recuperare a beneficio del giudice costituzionale quella centralità di ruolo in ordine alla salvaguardia dei diritti costituzionali che è persa appannata o, come che sia, messa a rischio dall’infittirsi del «dialogo» tra i giudici comuni e la Corte dell’Unione per effetto di un utilizzo viepiù intenso e fecondo dello strumento del rinvio pregiudiziale».

¹⁰⁰ È di tale avviso G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all’ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, cit., 171. Ma v. *contra* A. RUGGERI, *Una corsia preferenziale, dopo la 269 del 2017, per i giudizi di “costituzionalità-eurounitarità”*, cit., 476, che rimarca come il sindacato accentrato, in vece di quello diffuso, porti naturalmente e fatalmente ad un calo drastico dei rinvii pregiudiziali.

¹⁰¹ Con l’ord. n. 117 del 2019 è stata posta, per la prima volta, dalla Corte costituzionale non solo una questione di interpretazione, ma anche di validità di norme europee, e segnatamente dell’art. 14, par. 3, della direttiva 2003/6/CE e dell’art. 30, par. 1, let. b), del regolamento (UE) n. 596/2014, in riferimento agli art. 47 (diritto ad un ricorso effettivo) e 48 (presunzione di innocenza e diritti della difesa) CDFUE, anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell’autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di carattere punitivo. In particolare, il diritto al silenzio, peraltro tutelato dall’art. 24 Cost., nell’ipotesi in cui non fosse garantito dal diritto europeo derivato, si rivelerebbe incompatibile con gli art. 47 e 48 CDFUE e, pertanto, le predette previsioni normative risulterebbero invalide. Cfr., a tale proposito, B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 1/2021, 97.

In merito all’ord. n. 182 del 2020 vedi *supra* § 4.

¹⁰² V. Corte cost., ord. n. 117 del 2019, punto 2 *Considerato in diritto*; Corte cost., ord. n. 182 del 2020, punto 3.1 *Considerato in diritto*, che richiamano, entrambe, quanto già affermato in Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto*.

italiano, i dubbi sull’interpretazione e la validità delle norme europee condizionanti la validità di quelle nazionali censurate¹⁰³.

Peraltro, la circostanza per cui, attraverso uno dei due atti di rinvio in commento, l’ord. n.117 del 2019, la Corte costituzionale abbia sollevato, per la prima volta nella sua storia, oltre ad una questione di interpretazione, anche una domanda pregiudiziale *di validità*, non sembra accidentale, bensì frutto di una strategia ben meditata¹⁰⁴. Questa scelta, in effetti, rimuovendo l’ultimo ostacolo al pieno impiego degli strumenti di collaborazione istituzionale all’uopo predisposti dall’ordinamento europeo, finisce per chiudere idealmente il percorso avviato con l’ord. n. 207 del 2013, con cui, come detto, il Giudice delle leggi aveva definitivamente vinto le proprie resistenze a formulare domande pregiudiziali¹⁰⁵.

I Giudici di Lussemburgo, dal canto loro, rispondendo ai quesiti pregiudiziali con due pronunce rispettivamente del febbraio e del settembre 2021¹⁰⁶, hanno reso noto il

¹⁰³ Così C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale, dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, cit., 19, che evidenzia come la scelta della Corte costituzionale di esperire il rinvio pregiudiziale sia preordinata a far sentire la propria “voce” dinanzi ai Giudici del Kirchberg ed orientare, in questo modo, la sua decisione.

¹⁰⁴ G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all’ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, cit., 171.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Ci si riferisce a Corte di giustizia, sent. del 2 febbraio 2021, causa C-481/19, *D.B. c. Consob*; sent. del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D. e altri c. INPS*.

Con la prima pronuncia la Corte di giustizia ha risposto ai quesiti pregiudiziali sollevati con l’ord. n. 117 del 2019 della Corte costituzionale, affermando che il diritto al silenzio, tutelato dagli artt. 47 e 48 CDFUE, si situa «al centro della nozione di equo processo» ed osta, in particolare, a che una persona fisica imputata venga sanzionata a causa del suo rifiuto a fornire, all’autorità competente, risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative aventi natura penale. A seguito della riassunzione del giudizio all’esito del rinvio pregiudiziale, con sent. n. 84 del 2021, che ha riprodotto integralmente le argomentazioni già esposte nella richiamata ord. n. 117 del 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria) nonché, in via consequenziale, di altre previsioni normative dall’analogo tenore, nella parte in cui si applicano anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla Banca d’Italia o alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo ovvero per un reato. Per un commento su questa vicenda v. L. MARIN, *Tradizioni costituzionali comuni costruite dal basso: la sentenza D.B. c. Consob sul diritto al silenzio*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021, 227 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Interazione tra le Corti e riconoscimento di un nuovo diritto nell’ordinamento europeo*, in *Diritti comparati*, 9 febbraio 2021; G. REPETTO, *Dell’utilità per la Corte di giustizia della priorità dell’incidente di costituzionalità. In margine alla sentenza del 2 febbraio 2021 sul diritto al silenzio nei procedimenti volti all’irrogazione di sanzioni amministrative punitive (Corte di giustizia, Grande Sezione, C-481-19, DB c. Consob)*, in *Giustizia insieme*, 6 aprile 2021; A. MARCHESELLI, *Il diritto al silenzio tra diritti fondamentali e doveri fondamentali in materia tributaria (spunti critici a margine di Corte cost. n. 84/2021)*, in *Consulta online*, 2/2021, 530 ss.; S. FILIPPI, *Sulle più recenti evoluzioni dei rapporti tra Corti: riflessioni a partire da Corte cost., sent. 30 aprile 2021, n. 84*, in *Consulta online*, 3/2021, 767 ss.; T. GUARNIER, *Corte costituzionale, Corti sovranazionali, giudici comuni e legislatore. Lo scenario a seguito della sentenza n. 84 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 2/2021, 1 ss.

Con la seconda decisione, il Giudice dell’Unione si è pronunciato sul rinvio pregiudiziale attivato dal Giudice delle leggi con l’ord. n. 182 del 2020. In particolare, la Corte di giustizia, seguendo un ragionamento imperniato non già sulla portata dell’art. 34 CDFUE, letto alla luce del diritto secondario – su cui aveva, invece, posto l’accento il rimettente –, bensì sul solo diritto derivato rilevante per la questione, ha riconosciuto l’incompatibilità tra la disciplina italiana in materia di assegni di natalità e maternità e la direttiva 2011/98/UE. La normativa italiana, infatti, nella misura in cui non consente la

proprio orientamento nei confronti dell’innovativa regola “*Granital revisited*”, mostrando un atteggiamento altrettanto collaborativo¹⁰⁷. Sembra, infatti, che lo spirito di cooperazione che ha animato la Corte costituzionale nei due atti di promovimento sia stato condiviso anche dalla Corte di giustizia. Del resto, le ordinanze in epigrafe si prestavano senz’altro ad offrire ai Giudici del Kirchberg la possibilità di pronunciarsi in merito alla riaffermata competenza della Corte costituzionale ad intervenire sulle ipotesi di contrasto tra norme europee e norme nazionali. Eppure, la Corte di giustizia si è limitata a ripercorrere il passaggio dell’ordinanza di rimessione che conferma l’accentramento del giudizio di costituzionalità in materia di diritti fondamentali, evitando accuratamente di formulare alcuna osservazione esplicita sul nuovo *judicial protocol* inaugurato dal Giudice delle leggi¹⁰⁸. Il che, concedendo molto al rimettente, ha dato prova di come anche il Giudice dell’Unione, nonostante la rivisitazione della dottrina *Granital*, e di conseguenza *Simmenthal*¹⁰⁹, da parte della Corte costituzionale, reputi una relazione ispirata a leale collaborazione con quest’ultima troppo preziosa per lasciare spazio a prese di posizione che importino una chiusura nei confronti del proprio interlocutore¹¹⁰.

Non pare, dunque, esservi alcuna ragione per dubitare, alla luce delle vicende ora richiamate, che il merito dell’indirizzo interpretativo inaugurato con l’*obiter dictum* contenuto nella sent. n. 269 del 2017, malgrado tutte le perplessità cui ha dato adito, sia quello di lasciare al Giudice delle leggi un adeguato spazio di intervento per servirsi al meglio delle potenzialità proprie del rinvio pregiudiziale, in un confronto proficuo con la Corte dell’Unione, che consenta la creazione di un sistema integrato ed osmotico di massima tutela dei diritti a livello europeo¹¹¹. Le recenti iniziative di rinvio prese in

fruizione di tali prestazioni ai cittadini stranieri in possesso del c.d. permesso unico di lavoro, viola il diritto alla parità di trattamento sancito dall’art. 12, par. 1, let. e), di tale direttiva. Occorrerà, ora, attendere la risposta della Corte costituzionale. Sul punto si rinvia ampiamente a B. SBORO, *Assegni di natalità e maternità e cittadini stranieri con permesso unico: la Corte di giustizia si pronuncia sul rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale*, in *Diritti comparati*, 28 ottobre 2021.

¹⁰⁷ Per un’analisi dettagliata della posizione assunta dalla Corte di giustizia in merito al nuovo orientamento europeo della Corte costituzionale si rinvia a P. MORI, *Il rapporto tra la Corte di giustizia e le giurisdizioni nazionali nell’interpretazione della Carta dei diritti fondamentali: la posizione della Corte di giustizia*, in *I Post di AISDUE*, 26 luglio 2021, 1 ss.

¹⁰⁸ Corte di giustizia, sent. del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D. e altri c. INPS*, par. 23.

¹⁰⁹ Cfr. R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2015, 4089 ss.

¹¹⁰ B. SBORO, *Assegni di natalità e maternità e cittadini stranieri con permesso unico: la Corte di giustizia si pronuncia sul rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale*, cit.

¹¹¹ B. SBORO, *Il lieto epilogo del dialogo tra Corti sul diritto al silenzio: note minime a margine della sentenza n. 84 del 2021*, in *Diritti comparati*, 5 luglio 2021. Similmente, a proposito di una tutela integrata dei diritti fondamentali, v. F. VIGANÒ, *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 481 ss. Quanto all’intrinseca virtuosità che lo strumento del rinvio pregiudiziale sottende v. R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 30 ss.; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, cit., 119 ss. Del resto, come sottolinea G. GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e norme dell’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, 1050, il rinvio pregiudiziale presenta l’indubbio pregio «di offrire la possibilità di soddisfare le esigenze poste dalla normativa costituzionale dei singoli Stati membri, senza introdurre deroghe nell’applicazione uniforme del diritto dell’Unione, che deriverebbero invece da un’applicazione unilaterale dei controlimiti».

esame, nel loro intento di prevenire possibili contrasti tra giurisdizioni, chiamate – ciascuna per la propria parte – a garantire i diritti fondamentali, appaiono, infatti, una chiara conferma dell’approccio collaborativo, fatto proprio dalla Corte costituzionale e condiviso dalla Corte di giustizia, nella definizione di elevati *standard* comuni di salvaguardia di tali diritti, in una prospettiva sistemica e non frazionata¹¹².

Ovviamente, non è possibile, in linea di principio, escludere che in casi isolati il rapporto dialettico non sia in grado di centrare l’obiettivo e che le divergenze interpretative tra le Corti permangano, producendo delle potenziali fratture nell’ordinamento dell’Unione¹¹³. Tuttavia, laddove una siffatta interlocuzione venga condotta – come si auspica – secondo uno spirito di reciproca attenzione e di comprensione delle caratteristiche essenziali degli ordinamenti di riferimento, una circostanza del genere resterà confinata a casi del tutto marginali, destinati, prima o poi, a ricomporsi¹¹⁴. D’altro canto, la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia sul *principio di primauté* del diritto europeo testimonia la capacità di questi due attori giurisdizionali di sanare col tempo fratture, persino profonde. L’integrazione degli ordinamenti sta, infatti, anche in questo, ossia nella capacità di comporre le divergenze che possono eventualmente manifestarsi¹¹⁵.

Si tratta, in sostanza, di valorizzare quanto più possibile l’idea, avanzata in dottrina, di un “sistema a rete”, governato dal meta-principio di leale collaborazione¹¹⁶, in cui «i rapporti di sovraordinazione gerarchica, tra le fonti del diritto così come tra i giudici, sono ridotti al minimo»¹¹⁷. Nella logica di questo sistema, dove «il concorso di

¹¹² A. ANZON DEMMIG, *Applicazioni virtuose della nuova “dottrina” sulla “doppia pregiudizialità” in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, in *Osservatorio AIC*, 6/2019, 189. Del resto, è stato osservato da L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*, cit., 6, che l’accentramento del sindacato in capo al Giudice costituzionale si impone anche per scongiurare il rischio che la tutela di taluni diritti fondamentali «possa svilupparsi in modo frammentario e squilibrato, con sacrificio di altri diritti ugualmente tutelati dalla Carta costituzionale e per assicurare che il risultato complessivo dell’integrazione delle garanzie dell’ordinamento sia di segno positivo e garantisca un plus di tutela per tutto il sistema dei diritti fondamentali».

¹¹³ Cfr. J.H.H. WEILER, *Editorial: Judicial Ego*, in *ICON*, 2011, 1 ss. Più in generale, sulle problematiche connesse al concetto stesso di “dialogo” fra Corti v. di recente A. RUGGERI, *Il “dialogo” tra le Corti: una precisazione di metodo per una nozione apparentemente bonne à tout faire*, in *Consulta online*, 3/2021, spec. 723 ss.

¹¹⁴ In questo senso F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, cit., 760.

¹¹⁵ F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, cit., 761. Al riguardo si veda anche M. CARTABIA, *“Taking Dialogue Seriously”: The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union*, in *Jean Monnet Working Paper*, 12/2007, 2 ss.

¹¹⁶ Così Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto*, con passaggio ripreso anche dall’ord. n. 117 del 2019. Della necessità di «tessere un rapporto non ostile, ma sintonico fra Corte costituzionale e CGUE», ragiona espressamente S. SCIARRA, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all’accentramento nel giudizio di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 3/2021, 51.

¹¹⁷ Lo suggerisce N. LUPO, *La Corte costituzionale nel sistema “a rete” di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*, in *Amministrazione in cammino*, cit., 19, secondo cui il meta-principio di leale collaborazione «discende, nell’ordinamento europeo, dal dovere di fedeltà e di lealtà degli Stati membri, i quali, ai sensi dell’art. 4, par. 3, TUE, si sono impegnati ad adottare “ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell’Unione”, a facilitare “all’Unione l’adempimento dei suoi compiti”, e altresì ad astenersi “da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione”. Tale

rimedi giurisdizionali arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali» escludendo ogni preclusione, i vari attori giurisdizionali devono, in particolare, riconoscere di non essere mai interpreti esclusivi, ricorrendo ad una forte dose di *self-restraint* onde consentire anche agli altri di esercitare le proprie prerogative e di svolgere il proprio ruolo¹¹⁸. Ed è questa la ragione per cui i giudici che, per converso, preferiscono arroccarsi assolutizzando le proprie posizioni, rischiano, in un modo o nell'altro, di essere emarginati¹¹⁹.

Volendo trarre le fila del discorso, la prospettiva che deve leggersi nel nuovo orientamento della giurisprudenza costituzionale, anche per scongiurare i risvolti potenzialmente eversivi¹²⁰ di un'estensione generalizzata della regola “*Granital revisited*” all'intero diritto europeo, primario e derivato, risiede probabilmente in una diversa declinazione del rapporto dialettico tra giurisdizioni di vertice: in un rinnovato dialogo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia da cui può originare una « *fusione degli orizzonti interpretativi*» che si ponga come obiettivo l'edificazione di un «*diritto comune* giurisprudenziale, quale base su cui costruire il *diritto costituzionale europeo*»¹²¹.

In ogni caso, quel che pare certo è che i futuri pronunciamenti di questi due attori giurisdizionali potranno dire molto sul grado di rendimento e di tenuta di tale innovativo modello dialogico¹²². Potranno, cioè, svelare se l'instaurazione di un'interlocuzione diretta (e costante) tra Roma e Lussemburgo sia, effettivamente, in grado di contribuire a disinnescare un possibile conflitto tra ordinamenti, rappresentando il giusto compromesso per giustificare il rinvigorimento del sindacato accentrato di

principio discende altresì, nella prospettiva dell'ordinamento italiano, dalle limitazioni di sovranità richieste dall'art. 11 Cost., che impongono allo Stato italiano di muoversi nella direzione di favorire l'integrazione europea». Sul principio di leale collaborazione v., per tutti, M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU Law*, Oxford, 2014.

¹¹⁸ Così, ancora, N. LUPO, *La Corte costituzionale nel sistema “a rete” di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*, in *Amministrazione in cammino*, cit., 19. In particolare, la Corte costituzionale dovrebbe interloquire con il Giudice dell'Unione, evitando di sottrarre a tale giudice la competenza di «interprete qualificato del diritto dell'Unione», secondo, peraltro, la sua consolidata giurisprudenza: v. Corte cost., sentt. nn. 113 del 1985 e 389 del 1989.

¹¹⁹ In questo senso sempre N. LUPO, *La Corte costituzionale nel sistema “a rete” di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*, in *Amministrazione in cammino*, cit., 19., il quale evidenzia come, in un siffatto sistema, una dote sicuramente richiesta sia «l'“umiltà” delle Corti».

¹²⁰ Del pericolo di una deriva antieuropeista ragiona espressamente F. SALMONI, *Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 542.

¹²¹ Questa la lettura di A. MORRONE, *Oltre Granital. Divisione o fusione degli orizzonti di senso?*, in C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Granital revisited?*, cit., 222. Sulla medesima lunghezza d'onda anche A. RUGGERI, *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*, in *Diritti comparati*, 2/2019, 24, il quale riconosce come le tutele approntate a livello europeo «si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione».

¹²² Sul punto M. CARTABIA, E. LAMARQUE, *La giustizia costituzionale europea cento anni dopo (1920-2020)*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 808, secondo cui «Oggi, indipendentemente dalla circostanza se il diritto europeo sia ritenuto dotato o meno di effetto diretto, la Corte costituzionale ha ritenuto di dover assicurare il proprio intervento quando le questioni di legittimità costituzionale le vengano prospettate sia in riferimento a disposizioni di diritto europeo, sia contemporaneamente in relazione a principi della Costituzione italiana».

costituzionalità, posto a «fondamento dell’architettura costituzionale»¹²³, anche rispetto a norme di diritto europeo provviste di effetto diretto diverse dalla Carta¹²⁴. Non resta quindi che attendere.

¹²³ Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 *Considerato in diritto*.

¹²⁴ In merito all’operatività della categoria pretoria dell’“effetto diretto” nel nuovo quadro disegnato dal “modello 269 temperato”, v. D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell’Unione Europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019, 39 ss. Sul punto si veda anche R. BIN, *È scoppiata la terza “guerra tra le Corti”? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2020, 7, il quale rileva che «Lo sganciamento da una rigorosa delimitazione dell’“effetto diretto” delle norme europee – di cui la Corte di giustizia condivide la responsabilità – induce un certo tasso di arbitrarietà da parte dei giudici comuni nella “scelta” della fonte e della norma da applicare al caso». È nota, difatti, la tendenza emersa in giurisprudenza (ordinaria, amministrativa e tributaria) all’applicazione diretta della CDFUE, e alla conseguente disapplicazione della normativa nazionale confliggente, anche quando ciò non sarebbe stato, a rigore, possibile. Lo evidenziano criticamente A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 4/2017, 1 ss.; G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., 3.