

“Il dialogo istituzionale tra la Corte costituzionale, la Corte di giustizia dell’Unione europea e la Corte europea dei diritti dell’uomo: il suo significato e il suo impatto sulla giurisprudenza e sulla prassi della Corte costituzionale nazionale”

di Filippo Patroni Griffi

1.– Premessa

Partirei da una domanda, finalizzata a comprendere il significato del “dialogo istituzionale”, o meglio del confronto, tra le corti costituzionali nazionali e le corti europee: “Possono le corti svolgere un ruolo significativo nel processo di integrazione europea?” E quindi: “può l’unione di tutele contribuire a condurre all’unione dei popoli”?

Il tema del concorso dei giudici al processo di integrazione europea potrebbe apparire minore in tempi in cui l’Europa è attraversata da forze che tendono a disgregarla; ma in realtà è proprio il momento di difficoltà delle istituzioni rappresentative europee e dei meccanismi che le regolano a far sì che le corti assumano una rilevanza centrale nel sistema delle tutele e, conseguentemente, nell’essere vicine ai cittadini che beneficino di quelle tutele o vi aspirano: per questa via, le corti diventano cruciali nel processo di integrazione europea.

I giudici nazionali, muovendo dal piano dei diritti, finiscono per creare un patrimonio di valori e di principi che, nella misura in cui siano condivisi,

fungono da collante tra le istituzioni e tra queste e i popoli europei allo scopo di creare un popolo d'Europa, garantito da un grado omogeneo di tutele e assistito da una cittadinanza europea declinata in concreto. Del resto è stata sottolineata da più parti¹ l'importanza, oltre che delle Assemblee legislative, dei giuristi, e in particolare dell'Accademia e delle Corti, cui aggiungerei il Foro, nella costruzione “di quello che sarà il diritto europeo nel XXI secolo” e, quindi, nel processo di integrazione giuridica europea.

Il più rilevante “contributo costituzionale” dei giudici al processo di integrazione europea si individua nella tessitura di uno *ius commune*, attuata attraverso un fitto reticolo di principi generali che non si sovrappongono bensì si affiancano ai diritti nazionali secondo una logica di integrazione ed assimilazione, che si riversano nella tematica dei diritti fondamentali.

Credo si possa affermare che principi generali e diritti fondamentali sono alla base del processo avviato di integrazione europea.

Si viene dunque a creare una relazione biunivoca tra corti – europee da una parte e nazionali dall'altra – che *costituisce* in concreto, cioè *costruisce* una relazione tra ordinamenti. Ma anche – come si leggerà – tra corti nazionali.

2.– Quali sono i meccanismi che favoriscono questo dialogo, che io preferirei definire confronto, tra corti europee e corti, in particolare costituzionali, nazionali? Naturalmente, la mia prospettiva è quella dell'ordinamento costituzionale italiano e della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana.

¹ Van Canaeghem, *I sistemi giuridici europei*, trad. it., Bologna, 2003.

I rapporti tra la Corte costituzionale italiana e le Corti europee (ma anche le relazioni tra queste e i giudici «comuni», specie se supremi) vanno assumendo nel nostro ordinamento una configurazione articolata; alla quale, ovviamente, non possono dirsi estranei momenti di frizione, dato che tutte queste corti agiscono su territori e popolazioni in parte comuni e, quanto alle corti europee, con tradizioni costituzionali che ben possono essere diverse.

Le disposizioni della Costituzione che rilevano ai nostri fini sono: l'articolo 11, secondo cui l'Italia “consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni”; e l'articolo 117, primo comma,² secondo cui il legislatore è tenuto a rispettare, oltre che la Costituzione, i “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”³.

Prendo in esame prima i rapporti dell'ordinamento nazionale con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e poi quelli con l'ordinamento dell'Unione europea.

3.– Quanto alla Convenzione europea, la Corte costituzionale, con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ha dato un assetto chiaro e rimasto immutato nel tempo, nelle sue coordinate essenziali, ai rapporti tra ordinamento della Convenzione e ordinamento costituzionale interno. Esclusa la possibilità di disapplicare la legge in contrasto con la Convenzione, la Corte, sulla base dell'art. 117, primo comma, ha configurato le disposizioni della Convenzione (come interpretate dalla Corte EDU) quali “norme interposte”, cioè norme che costituiscono un parametro

² Come introdotto dalla riforma costituzionale del 2001.

³ Art. 10 della Costituzione.

di riferimento per il sindacato di costituzionalità delle norme nazionali; in altre parole, le norme interne che violino la Convenzione possono essere dichiarate incostituzionali per violazione degli obblighi internazionali di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Con due precisazioni: le norme convenzionali vanno lette alla luce della interpretazione *consolidata* della Corte EDU (sent. n. 49 del 2015); la Corte costituzionale riserva a sé la valutazione della compatibilità della normativa convenzionale, non solo con i principi e i diritti fondamentali, ma anche con le disposizioni della Costituzione (sent. n. 348 del 2007).

Questa giurisprudenza mi sembra costituisca un buon punto di equilibrio tra salvaguardia delle prerogative della Corte EDU, e della Convenzione, da un lato, e sindacato accentrato di costituzionalità, dall'altro; infatti, la corte nazionale potrà valutare l'inserimento delle disposizioni convenzionali nel nostro ordinamento. I rapporti tra le corti funzioneranno al meglio nella misura in cui la corte europea riconoscerà i margini di apprezzamento degli Stati nazionali specie nei campi in cui non vi siano tradizioni comuni consolidate, garantendo il nucleo minimo dei diritti fondamentali; e, d'altro canto, le Corti nazionali sapranno andare incontro alle tradizioni costituzionali comuni che si siano formate negli ordinamenti nazionali e siano riconosciute dalla Corte europea.

4.— Quanto ai rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento UE il discorso è più complesso. Mi limito a richiamare le tappe salienti di tale percorso.

Con la sentenza n. 170 del 1984, la coesistenza di questioni di legittimità

costituzionale e di compatibilità comunitaria si risolveva senz'altro nella precedenza della verifica della seconda, se del caso previo rinvio pregiudiziale, e nella eventuale non applicazione del diritto interno in contrasto con quello europeo. In questa logica, è il giudice comune, in diretto dialogo con la Corte di giustizia UE e senza coinvolgere la Corte costituzionale, a dover verificare la compatibilità comunitaria di una disposizione nazionale. Questo orientamento si riferiva al diritto comunitario a effetto diretto, mentre un maggiore spazio per il controllo di costituzionalità accentrato, attraverso l'art. 11 Cost., rimaneva per il caso del contrasto della normativa nazionale con il diritto comunitario privo di effetto diretto. Questo assetto rimane grosso modo immutato per più di trent'anni.

Poi la giurisprudenza muta progressivamente. Vediamo come.

- In primo luogo, è importante segnalare, in questa ottica di dialogo con l'ordinamento e con la Corte UE, che la Corte costituzionale, superando il proprio originario orientamento, ha ritenuto di poter porre essa stessa la questione pregiudiziale comunitaria alla Corte di giustizia⁴. Per esempio, recentemente, con la ordinanza n. 21 del 2025, che riguarda il contributo di solidarietà per gli extraprofitti posto a carico delle società energetiche, la Corte ha ritenuto di interrogare la CGUE circa la compatibilità della normativa nazionale con un regolamento UE.

⁴ La Corte ha deciso di percorrere la strada del rinvio pregiudiziale dapprima nella sede del giudizio in via principale (ord. n. 103 del 2008) e poi, finalmente, anche nel giudizio in via incidentale (ord. n. 207 del 2013). Da allora, si contano altri otto rinvii pregiudiziali, sette dei quali nella sede del giudizio in via incidentale.

- Una svolta si ha poi nel 2017. Con la sentenza n. 269, la Corte costituzionale, per il caso in cui la norma nazionale contrasti sia con la Costituzione, sia con la Carta dei diritti fondamentali UE, afferma la necessità di un prioritario intervento della Corte, al fine di ottenere, con una pronuncia ad efficacia *erga omnes*, la caducazione della norma illegittima, fermo restando il *potere* di non applicazione da parte del giudice comune. L'intento della Corte mi sembra essere non già di entrare in competizione con il giudice europeo, ma semmai quello di favorire il dialogo tra le due corti supreme, anzi che quello tra la Corte di giustizia e i giudici comuni nazionali.

Con la sentenza n. 20 del 2019, la Corte, pur in dichiarata continuità con la precedente n. 269 del 2017, per un verso ne sviluppa il ragionamento nella parte in cui estende lo scrutinio di costituzionalità, oltre che alle lesioni della Carta UE, anche alla violazione dei principi della direttiva allora evocata, cui riconosce pari «rango costituzionale»; per altro verso sfuma il riferimento al semplice *potere* di disapplicazione, chiarendo, anche con la successiva ordinanza n. 117 del 2019, il persistente *dovere* del giudice comune di non applicare la normativa contrastante con il diritto UE.⁵ Nella sentenza n. 20 del 2019⁶ il giudice sottolinea come le tutele offerte dalle due Corti realizzino un «concorso di rimedi» volti a dare maggiore effettività sia al diritto europeo sia alla Costituzione nazionale; e che il giudice comune è libero di scegliere quale via seguire per assicurare l'effettività del diritto europeo.

⁵ L'orientamento è seguito anche nelle sentenze nn. 11 e 44 del 2020.

⁶ E sostanzialmente anche nelle sentenze nn. 63 e 117 dello stesso anno.

Tale concetto è definitivamente ripreso dalla sentenza n. 15 del 2024, con la quale la Corte sembra essersi spinta oltre sulla via della concorrenza tra i rimedi interni e quelli europei; rispetto alle prime aperture -la via della (facoltativa, ma opportuna) investitura della Corte costituzionale per contrasto con la normativa europea- si è confermato: a) che tale possibilità riguarda la violazione non solo dei Trattati e della Carta dei diritti, ma anche la violazione del diritto derivato (in particolare di direttiva *self-executing*); b) la violazione del parametro costituzionale oltre che la violazione di quelli europei (Carta e direttive) deve esserci, e infatti la dichiarazione di incostituzionalità in quell'ipotesi riguarda sia l'art. 3 Cost., sia la normativa europea; c) è fatta comunque salva, ovviamente, la possibilità, che ha forma di dovere, di non applicazione del diritto nazionale incompatibile con il diritto UE^{7,8}.

La sentenza n. 181 del 2024 mantiene il principio che, in caso di cd. doppia pregiudizialità (contrasto della norma interna tanto con normativa costituzionale quanto con norma di diritto UE), il giudice può disapplicare (eventualmente previo rinvio alla Corte di giustizia) o adire la Corte costituzionale, ma richiede, per adire la Corte nazionale, che la questione abbia un “tono costituzionale”, cioè che presenti un collegamento con

⁷ Nella sentenza n. 15, la conclusione, e la relativa sistemazione, è resa agevole dalla struttura del giudizio antidiscriminatorio sotteso ai due casi trattati in sentenza: il che consentiva sia di non applicare al caso concreto la normativa contrastante con il diritto europeo, sia, con intenti essenzialmente *de futuro*, di rimettere la questione alla Corte al fine di caducare con efficacia *erga omnes* la suddetta normativa.

⁸ Naturalmente una siffatta impostazione richiederebbe una rivisitazione (per il cautelare, forse, neppure necessaria), in senso più flessibile, della giurisprudenza costituzionale in tema di rilevanza. Sul punto, cfr. S. BARBARESCHI, «L'ordinato funzionamento delle fonti interne» e il “concorso” degli strumenti di tutela dei diritti. *considerazioni sulla sentenza n. 15 del 2024*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.2, 2024, spec. p. 11 ss. In particolare, BARBARESCHI (p. 13) sostiene: «Dal nostro punto di vista, quindi, l'estensione del ricorso congiunto alla disapplicazione e al giudizio costituzionale, in ipotesi diverse dal procedimento antidiscriminatorio, potrebbe essere innanzitutto perseguita *in via giurisprudenziale*, individuando un nuovo “corollario” dell'approccio sostanzialistico, avviato nel 2017, che possa portare a prescindere del tutto dall'applicabilità in concreto delle disposizioni legislative indubbiamente». In commento alla sentenza, cfr. anche L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n.2, 2024.

interessi o princìpi di livello costituzionale. Questo collegamento è spesso individuato nel principio di eguaglianza e di non discriminazione.

Immediata ed esplicita applicazione del criterio del “tono costituzionale” si ha anche nelle sentenze nn. 1 e 7 del 2025.

Nella prima, in cui si contestava la legittimità di una norma interna che subordinava i benefici in materia di alloggio popolare alla residenza in Italia da almeno dieci anni, in relazione alla direttiva europea 109 del 2003, il “tono costituzionale” è stato individuato nel principio di eguaglianza di cui all’articolo 3 della Costituzione, del pari evocato dal giudice rimettente.

Nella sentenza n. 7 – relativa a una questione che riguardava la confisca per equivalente dei beni utilizzati per commettere reati – il “tono costituzionale” è stato individuato nella violazione delle norme costituzionali che pongono il principio di proporzionalità e nella normativa europea di cui all’art. 49, par. 3, della Carta dei diritti, oltre che dell’articolo 17 della medesima Carta, efficace nell’ordinamento interno grazie agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione. E sotto entrambi i profili la questione è stata accolta.

Un caso particolare è costituito dalla sentenza n. 31 del 2025, relativa alla legittimità del reddito di cittadinanza, una prestazione economica, ora abrogata, assicurata dalla legge italiana alle persone residenti da almeno dieci anni. Sulla incompatibilità comunitaria del requisito della residenza si era già pronunciata la Corte di giustizia, su rinvio di un giudice comune (il Tribunale di Napoli) ma sul presupposto, indicato dal giudice nazionale, che il reddito di cittadinanza avesse natura di prestazione sociale. Tale natura è stata più volte negata, già da prima della pronuncia della CGUE, dalla Corte

costituzionale. Con la sentenza n. 31 la Corte costituzionale, ritenendo che la qualificazione giuridica del reddito di cittadinanza spetti al giudice nazionale (e in particolare alla Corte costituzionale e alla Corte di cassazione) ha ritenuto che il reddito di cittadinanza fosse non una semplice misura di sostegno al reddito, riconducibile a una prestazione sociale a chi fosse in stato di bisogno, bensì uno strumento di politica attiva del lavoro caratterizzato da “un progetto di inclusione sociale”. Quindi ha ritenuto non proporzionato il requisito della residenza decennale, ma, osservando che un requisito di radicamento nel territorio fosse necessario, ha ritenuto di individuare il termine di cinque anni, valevole per cittadini italiani cittadini UE e lungosoggiornanti.

5. – Conclusioni: il dialogo tra corti costituzionali nazionali e il dialogo tra corti nazionali e corti europee

A partire dalla sentenza n. 269 del 2017, la Corte costituzionale sembra: da un lato, voler rivendicare il proprio ruolo nel valutare la compatibilità costituzionale delle norme interne in contrasto anche con la normativa UE; dall'altro, voler porsi essa stessa in dialogo diretto con la Corte di giustizia, in modo da assicurare una uniforme applicazione del diritto europeo nell'ordinamento interno.

Ciò che si va delineando mira ad assicurare un combinato sistema di rimedi, capaci di assicurare la primazia del diritto europeo, attraverso la non applicazione del diritto interno ad opera dei giudici comuni, ma anche per mezzo della pronuncia di incostituzionalità delle norme interne che si

presentino in contrasto sia con il diritto europeo sia con le disposizioni e i principi costituzionali.

Si vedrà se e quanto sia possibile ipotizzare ulteriori sviluppi della più recente giurisprudenza della Corte italiana. Per esempio, applicare il modello della sentenza n. 15 del 2024 (non applicare e contestualmente sollevare questione di costituzionalità, il tutto nell'ambito dello stesso giudizio), nato nel giudizio antidiscriminatorio, in altre ipotesi: penso, ad esempio, al giudizio cautelare, non applicando il diritto nazionale nella fase della tutela cautelare e sollevando la questione di costituzionalità per il giudizio di merito.

Attualmente possiamo ritenere in definitiva che la questione dinanzi alla Corte costituzionale possa essere sollevata:

- a) Nel caso di contrasto sia con la Costituzione, sia con la Carta dei diritti UE o con altra normativa UE, pure se a effetto diretto;
- b) sempre che la questione abbia comunque “tono costituzionale”, coinvolga cioè principi e diritti di livello costituzionale.

Un'ultima notazione. Il dialogo tra corti supreme nazionali, e in particolare corti costituzionali, con le corti europee è essenziale per la creazione, il mantenimento e lo sviluppo di uno spazio giuridico europeo che possa costituire il terreno adatto per favorire il processo di integrazione europea.

Accanto a questo dialogo “verticale”, che ha strumenti propri che consentono questa interlocuzione, sono fermamente convinto della necessità di un dialogo “orizzontale” tra corti costituzionali nazionali, che si può sviluppare solo attraverso la conoscenza delle reciproche giurisprudenze,

nel quale possano prendere vita quelle tradizioni condivise cui la Corte di giustizia e la Corte EDU potranno poi porre il sigillo di tradizioni costituzionali comuni. E si potrà così concretizzare il contributo costituzionale delle corti al processo di integrazione europea, nell'ottica della convivenza dei rimedi interni ed esterni a tutela dei diritti tutelati dagli ordinamenti nel segno della convergenza.