

## La quiete dopo la tempesta? I diritti fondamentali alla prova della doppia pregiudizialità nella recente giurisprudenza costituzionale

di

Marco Galimberti\*

**SOMMARIO:** 1. Prologo - 2. Tutte le strade portano a Roma? La svolta (annunciata) della sentenza n. 269 del 2017 - 3. Vienna chiama, Lussemburgo risponde: la svolta austriaca e il caso A c. B e altri - 4. Al cuore dell'obiter dictum: possibili chiavi di lettura e questioni aperte - 5. Uno sguardo oltreconfine: la connessione con il modello austriaco - 6. All'indomani della sentenza n. 269: le prime reazioni dalla Corte di giustizia - 7. Le ultime (per ora) tessere del domino: dalla sentenza n. 20 all'ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale

### 1. Prologo

Il punto 5 del Considerato in diritto della sentenza n. 269 del 2017 ha rappresentato un cruciale momento di svolta nella giurisprudenza europea della Corte costituzionale<sup>1</sup>. L'*obiter dictum* sviluppato dalla Consulta in tale pronuncia ha inaugurato un nuovo orientamento in tema di risoluzione delle antinomie tra diritto interno e diritto dell'Unione europea nei casi di cosiddetta "doppia pregiudizialità" costituzionale e comunitaria<sup>2</sup>. A questo riguardo, quale cambio di

---

\* Dottorando di ricerca in Public and International Law presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

<sup>1</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, in [www.giurcost.org/decisioni/2017/0269s-17.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2017/0269s-17.html).

<sup>2</sup> Tra i numerosi commenti relativi alla sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale si vedano R. CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, in *Diritti Comparati*, n. 1/2018, pp. 275-290; 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*, n. 3/2017, pp. 1-13; A. RUGGERI, *Corte di giustizia e Corte costituzionale alla ricerca di un nuovo, seppur precario, equilibrio: i punti (relativamente) fermi, le questioni aperte e un paio di proposte per un ragionevole compromesso*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2018, pp. 7-26; A. GUAZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 dicembre 2017; C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il «cammino comunitario»: invito alla discussione sulla sentenza n. 269 del 2017*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 dicembre 2017; L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269 del 2017*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 dicembre 2017; A. ANZON DEMMIG, *La Corte riprende il proprio*

rotta ha impresso la sentenza in questione alla tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza “europea” della Corte costituzionale? Quale interpretazione può attribuirsi ai richiami ivi operati dalla Consulta alla giurisprudenza sovranazionale e alle analoghe decisioni di altre corti costituzionali nazionali? In quali termini ha reagito, a sua volta, la Corte di giustizia a questa innovativa presa di posizione della Corte costituzionale italiana?

Muovendo da questi interrogativi, il presente contributo si propone di ripercorrere in primo luogo i passaggi argomentativi di maggiore rilievo evidenziati dalla sentenza n. 269 del 2017, al fine di porre l’accento sui principali nodi interpretativi emersi in quest’ultima. In particolare, la lente della comparazione, della quale la stessa Corte costituzionale si è avvalsa nel caso in questione, consente di leggere la

---

*ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei “controlimiti”, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 febbraio 2018; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 gennaio 2018; G. SCACCIA, *L’inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 25 gennaio 2018; G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in AIC, Fasc. 2/2018, 7 maggio 2018, pp. 1-8; 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](http://Federalismi.it), n. 3/2018, pp. 1-9; F. S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 4/2018, pp. 1-11; G. PISTORIO, *Conferme e precisazioni nel «cammino comunitario» della Corte costituzionale. Commento a prima lettura della sentenza n. 269 del 2017*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 11 gennaio 2018; A. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della Carta europea dei diritti fondamentali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1 febbraio 2018; P. FARAGUNA, *Constitutional Rights First: The Italian Constitutional Court fine-tunes its “Europarechts freundlichkeit”*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 14 marzo 2018; R. DI MARCO, *The “Path Towards European Integration” of the Italian Constitutional Court: the Primacy of EU Law in the Light of Judgment No. 269/17*, in *European Papers*, European Forum, 14 luglio 2018, pp. 1-13; C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), Studi n. 2018/II, pp. 377-391; 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, pp. 1-18; F. MARTINES, *Procedimenti pregiudiziali e applicazione di parametri costituzionali ed europei a tutela dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, pp. 1-24; S. VERNUCCIO, *La sentenza 269/2017: la Corte costituzionale di fronte alla questione dell’efficacia diretta della Carta di Nizza e la prima risposta del giudice comune (Cass. ord. 3831/2018)*, in AIC, Fasc. 2/2018, 29 maggio 2018, pp. 1-20; L. FEDERICI, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale tra teoria dei controlimiti e norme internazionali*, in AIC, Fasc. 2/2018, 26 settembre 2018, p. 101 ss.; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, vol. 62, n. 6, 2017, pp. 2955-2965; G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 3/2018, pp. 1-40.*

suddetta decisione alla luce della giurisprudenza costituzionale austriaca relativa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché della replica ad essa offerta dalla Corte di giustizia nella decisione *A c. B e altri*. Passando poi per i recenti "colpi di fioretto"<sup>3</sup> da parte dei giudici del Lussemburgo, l'analisi si soffermerà da ultimo sulle posizioni su cui si sono ad oggi appuntate le sentenze nn. 20<sup>4</sup>, 63<sup>5</sup> e l'ordinanza n. 117 del 2019<sup>6</sup> della Corte costituzionale, nel tentativo di dare seguito al mutamento di prospettiva introdotto dalla sentenza n. 269 del 2017.

## ***2. Tutte le strade portano a Roma? La svolta (annunciata) della sentenza n. 269 del 2017***

All'origine della sentenza n. 269 del 2017 vi erano due questioni di legittimità costituzionale sollevate l'anno precedente dalla Commissione tributaria provinciale di Roma e concernenti alcune disposizioni nazionali in materia di tutela della concorrenza e del mercato<sup>7</sup>. La prima delle due questioni proposte dal giudice *a quo* aveva ad oggetto esclusivamente il contrasto tra la disciplina legislativa censurata e la Costituzione<sup>8</sup>. La seconda questione sottoponeva invece alla Consulta il tema della simultanea violazione della Costituzione e del diritto dell'Unione<sup>9</sup>. In relazione alla seconda questione il giudice remittente dichiarava, in particolare, di dover invertire l'ordine di esame delle questioni eccepite dal ricorrente. Quest'ultimo aveva chiesto nel giudizio principale, conformemente agli "insegnamenti" della Corte costituzionale, di procedere alla disapplicazione

---

<sup>3</sup> Questa espressione è stata coniata in A. RUGGERI, *Colpi di fioretto della Corte dell'Unione al corpo della Consulta, dopo la 269 del 2017 (a prima lettura della sentenza della Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, XC, YB e ZA c. Austria*, in *Diritti Comparati*, n. 3/2018, pp. 1-12.

<sup>4</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2019, in [www.giurcost.org/decisioni/2019/0020s-19.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0020s-19.html).

<sup>5</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2019, in [www.giurcost.org/decisioni/2019/0063s-19.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0063s-19.html).

<sup>6</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 119 del 2019, in [www.giurcost.org/decisioni/2019/0119s-19.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0119s-19.html).

<sup>7</sup> Nel caso di specie, la Commissione tributaria provinciale di Roma era stata chiamata a giudicare i procedimenti di contestazione del diniego opposto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato di una domanda di rimborso dei dazi pagati dai ricorrenti.

<sup>8</sup> In particolare, il giudice *a quo* dubitava della compatibilità della normativa censurata con gli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione.

<sup>9</sup> Questa seconda ordinanza di rinvio invocava, da una parte, gli articoli 3 e 53 della Costituzione e, dall'altra, gli articoli 49 e 56 del TFUE (relativi, rispettivamente, al diritto di stabilimento e al diritto alla libera prestazione di servizi).

(*rectius*, non applicazione) delle norme impugnate, stante il rilevato contrasto con la disciplina comunitaria. Orbene, il giudice *a quo* considerava “più aderente al sistema giuridico complessivo” scrutinare prioritariamente la collisione tra la normativa interna censurata e i principi costituzionali domestici<sup>10</sup>.

A fronte di questa soluzione prospettata dall’ordinanza di rimessione, la sentenza n. 269 del 2017 ha svolto anzitutto alcune considerazioni di carattere preliminare in merito alle tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto nazionale e diritto dell’Unione<sup>11</sup>. A questo riguardo, la Corte costituzionale ha riaffermato alcuni principi cardine fissati dalla Corte di Giustizia nel caso *Simmenthal*<sup>12</sup> e successivamente recepiti dalla Consulta in *Granital*<sup>13</sup>. La giurisprudenza inaugurata dalla Corte costituzionale nella decisione *Granital* ha operato, come è noto, una fondamentale distinzione tra norme comunitarie *self-executing* e norme non *self-executing*<sup>14</sup>.

In caso di contrasto con una disposizione dell’Unione dotata di efficacia diretta spetta infatti al giudice comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata – ricorrendo eventualmente al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia – e provvedere all’applicazione della norma europea in luogo di quella nazionale<sup>15</sup>. Al contrario, nelle ipotesi di contrasto con una normativa

---

<sup>10</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, § 1.1 Considerato in diritto.

<sup>11</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, § 5.1 Considerato in diritto.

<sup>12</sup> Corte di giustizia, Causa 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA* (1978).

<sup>13</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 170 del 1984.

<sup>14</sup> Su questo punto si vedano, più recentemente, l’ordinanza no. 207 del 2013 e, analogamente, le precedenti sentenze n. 284 del 2007, 28 e 227 del 2010 e 75 del 2012 della Corte costituzionale italiana. Queste sentenze vengono espressamente richiamate nella sentenza n. 269 del 2017, § 5.1. Conclusioni su questioni di diritto.

<sup>15</sup> Nella stessa sentenza n. 269 del 2017 la Corte costituzionale ha peraltro ribadito che questo meccanismo soddisfa il primato del diritto dell’Unione nonché il principio secondo cui “i giudici sono soggetti solo alla legge” ai sensi dell’articolo 101 della Costituzione. Nella sentenza n. 168 del 1991, § 4, la Corte costituzionale aveva inoltre precisato che l’effetto dell’applicazione diretta del diritto dell’Unione “non è [...] la caducazione della norma interna incompatibile, bensì la mancata applicazione di quest’ultima da parte del giudice nazionale al caso di specie, oggetto della sua cognizione, che pertanto sotto tale aspetto è attratto nel plesso normativo comunitario. Può aggiungersi che tale principio, desumibile dal Trattato istitutivo della Comunità europea (per il tramite della sua legge di esecuzione), è coerente con l’art. 11 Cost. che riconosce la possibilità di limitazioni alla sovranità statale, quale può qualificarsi l’effetto

dell'Unione priva di efficacia diretta il giudice comune, acclarata l'impossibilità di risolvere il suddetto conflitto in via interpretativa, è tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo<sup>16</sup>. In particolare, quando una disposizione nazionale diverge con una normativa comunitaria non *self-executing* la Consulta è competente a giudicare le leggi sia in riferimento ai parametri europei sia in relazione ai parametri costituzionali interni<sup>17</sup>.

All'interno di questo quadro d'insieme tratteggiato dalla Corte possono verificarsi casi di cosiddetta "doppia pregiudizialità", vale a dire controversie suscettibili di dar luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, contestualmente, a questioni di incompatibilità con il diritto comunitario<sup>18</sup>. In tali ipotesi, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha costantemente attribuito priorità logica e giuridica alla valutazione della compatibilità con il diritto dell'Unione rispetto alla pregiudizialità costituzionale. I giudici comuni sono tenuti, pertanto, a sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, per poi potersi rivolgere alla Consulta, qualora lo ritengano necessario, soltanto dopo che i giudici del Lussemburgo

---

di "non applicazione" della legge nazionale (piuttosto che di "disapplicazione" che evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio dell'autonomia dei due ordinamenti).

<sup>16</sup> In tal caso, spetta poi alla Corte costituzionale valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa ed eventualmente annullare la disposizione interna incompatibile con il diritto comunitario. Sul contrasto con una normativa dell'Unione priva di efficacia diretta si rinvia a R. MASTROIANNI, *Il ruolo della Corte costituzionale*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2007, pp. 585-608 e, più di recente, S. LATTANZI, *Il conflitto tra norma interna e norma dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2015, pp. 897-922.

<sup>17</sup> A questo riguardo, nella sentenza n. 269 del 2017, § 5.1. Conclusioni su questioni di diritto, la Corte costituzionale ha affermato che i parametri comunitari vengono veicolati nel giudizio di legittimità costituzionale dagli articoli 11 e 117 della Costituzione.

<sup>18</sup> Sul tema della "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 *Il Foro Italiano*, vol. 120, n. 5, 1997, p. 222 ss.; F. GHERA, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedenti delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Giur. cost.*, vol. 45, n. 6, 2000, pp. 1193-1223; L. DANIELE, *Corte costituzionale e pregiudiziale comunitaria: alcune domande aperte*, in *I quaderni europei*, n. 16, 2009, pp. 11-12; A. CERRI, *La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte*, in *Giur. cost.*, vol. 58, n. 4, 2013, pp. 2897-2902; M. LOSANA, *La Corte costituzionale e giudiziaria nei giudizi in via incidentale: il diritto costituzionale (processuale) si piega al dialogo tra le Corti*, in *AIC*, n. 1/2014, pp. 1-18. Per un'analisi della questione della "doppia pregiudizialità" in contesti multilivello, G. MARTINICO, *Molteplici lealtà e doppia pregiudizialità: il dolore di essere un giudice in un ordine giuridico multilivello*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 10, n. 3, 2012, pp. 871-896.

abbiano fatto luce sull'interpretazione del diritto europeo e abbiano valutato l'eventuale violazione dello stesso<sup>19</sup>. Di recente, tuttavia, questo orientamento assunto dalla Corte costituzionale a partire dal caso *Granital* è stato messo in discussione da alcuni giudici comuni tra i quali, come si è accennato, la Commissione Tributaria Provinciale di Roma nel caso che ha condotto alla sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale.

All'esito di tale giudizio, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili per motivi procedurali le questioni di legittimità costituzionale sollevate nell'ordinanza di rinvio in cui il giudice tributario aveva rifiutato di affrontare innanzitutto l'incompatibilità con il diritto europeo denunciata dal ricorrente<sup>20</sup>. Secondo la Corte, il giudice *a quo* aveva l'onere di decidere la questione per valutare l'applicabilità della legge interna, essendo le disposizioni comunitarie di cui si presume la lesione, ovverosia gli articoli 49 e 56 del TFUE, dotate di efficacia diretta<sup>21</sup>. Al di là di tale dichiarazione di inammissibilità, il passaggio più discusso (e discutibile) nella pronuncia in esame consiste nella digressione operata della

---

<sup>19</sup> La sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017, § 5.1. Conclusioni su questioni di diritto, ha sottolineato che il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* (e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale) "soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto". A questo proposito, la Corte costituzionale ha dichiarato che, dopo la sentenza *Granital*, qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, poiché il contrasto con il diritto dell'Unione europea "attenendo alla operatività della norma oggetto degli incidenti di costituzionalità, investe la rilevanza delle questioni, onde di esso ogni giudice, nel sollevarle, deve farsi carico [...] pena l'inammissibilità delle questioni medesime". Su questo punto la Corte ha citato altresì le precedenti ordinanze nn. 269, 79 e 8 del 1991, nn. 450, 389 e 78 del 1990, n. 152 del 1987, n. 244 del 1994, n. 38 del 1995 e n. 249 del 2001. Oltre alle suddette pronunce menzionate esplicitamente dalla sentenza n. 269, si sono occupate del tema della doppia pregiudizialità costituzionale e comunitaria anche le ordinanze n. 536 del 1995 e n. 319 del 1996 della Corte costituzionale.

<sup>20</sup> Viceversa, la Corte costituzionale ha ritenuto che tali motivi di irricevibilità non si applicassero all'altra ordinanza di rimessione, in cui la Commissione Tributaria Provinciale di Roma aveva sostenuto che le disposizioni impugnate non fossero in contrasto con il diritto dell'Unione. A questo riguardo, si rinvia alla sentenza n. 269 del 2017, § 5.4 Conclusioni su questioni di diritto.

<sup>21</sup> Di conseguenza, la Consulta ha sostenuto che, in conformità con le regole stabilite dalla precedente giurisprudenza costituzionale, l'incapacità del giudice del rinvio di esaminare un eventuale contrasto con il diritto comunitario equivaleva ad un'incapacità di fornire un ragionamento sulla rilevanza delle disposizioni interne e, di conseguenza, sulla loro applicabilità nel procedimento pendente dinanzi alla commissione tributaria. *Ibi*, § 5.3 Conclusioni su questioni di diritto.

Corte costituzionale al punto 5 del Considerato in diritto. Dopo aver ribadito i punti fermi della propria giurisprudenza in tema di risoluzione delle antinomie tra diritto nazionale e diritto comunitario, la Corte si è infatti addentrata in un *obiter dictum* nel quale ha chiamato in causa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pur non essendo quest'ultima direttamente coinvolta nel caso di specie. La Corte ha motivato tale scelta adducendo la necessità di offrire un chiarimento alla luce delle "trasformazioni" che hanno interessato il diritto comunitario ed il sistema dei suoi rapporti con gli ordinamenti nazionali a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il quale ha riconosciuto alla Carta lo stesso valore giuridico dei trattati<sup>22</sup>.

La precisazione fornita dalla Corte ha ad oggetto, in particolare, i casi di doppia pregiudizialità in cui una disposizione nazionale possa porsi in contrasto con i diritti garantiti dalla Costituzione e, contemporaneamente, dalla Carta di Nizza<sup>23</sup>. Prendendo le mosse dall'obbligatoria precedenza accordata dal giudice remittente alla scrutinio della questione di costituzionalità, la Consulta ha affermato che un giudice nazionale, trovandosi di fronte alla suddetta situazione di doppia pregiudizialità, è tenuto a sollevare *in primis* la questione di legittimità costituzionale anche qualora le disposizioni comunitarie produttive di effetti diretti. Questo cambio di rotta rispetto alla giurisprudenza pregressa è da imputare, secondo la Corte, a due presupposti: l'impronta tipicamente costituzionale che, secondo la Corte, contraddistingue i contenuti della Carta di Nizza; e l'"intersezione" tra i principi e i diritti garantiti, da un lato, nella Carta e, dall'altro, dalla Costituzione italiana nonché delle carte costituzionali nazionali degli altri Stati membri dell'Unione europea.

Sulla base di tale premessa, la sentenza n. 269 del 2017 ha stabilito che la violazione dei diritti della persona rende necessario un intervento *erga omnes* da parte della Corte costituzionale, in virtù anche del principio che situa il sindacato accentrato di

---

<sup>22</sup> *Ibi*, § 5.2.

<sup>23</sup> La Corte costituzionale ha fatto riferimento, in modo esemplare, al recente caso *Taricco* (Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 5 dicembre 2017, Causa C-42/17, *M.A.S., M.B.*).

costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale<sup>24</sup>. Nei predetti casi di doppia pregiudizialità la Corte giudicherà, dunque, “alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei, secondo l'ordine di volta in volta appropriato”<sup>25</sup>. Questa soluzione sarebbe altresì finalizzata, secondo la Consulta, ad assicurare che i diritti garantiti dalla Carta di Nizza siano interpretati in armonia con le “tradizioni costituzionali” di cui all'articolo 6 TUE e all'articolo 52 (4) della Carta. A conforto della propria argomentazione, la Corte costituzionale ha peraltro aggiunto, come meglio si dirà in seguito, che anche “altre corti costituzionali nazionali di antica tradizione”, tra cui ad esempio il *Verfassungsgerichtshof* austriaco (VfGH), hanno optato per un orientamento analogo<sup>26</sup>.

Sia pur all'interno di una svolta radicale occorre osservare come l'*obiter dictum* abbia, nel contempo, mantenuto un tono di apertura nei confronti della Corte di giustizia<sup>27</sup>. In primo luogo, in un passaggio interpretabile come una rassicurazione rivolta tanto alla Corte di giustizia quanto ai giudici comuni, la Corte costituzionale si è premurata di reiterare l'importanza del primato e dell'effetto diretto del diritto comunitario, definendo tali principi come “ormai consolidati nella giurisprudenza europea e costituzionale”<sup>28</sup>. Successivamente, la Consulta ha fatto esplicito riferimento alla sua decisione *Taricco II*<sup>29</sup>, pubblicata peraltro soltanto pochi giorni prima, come testimonianza tangibile del rapporto dialogico che i giudici costituzionali sono chiamati a promuovere con la Corte di giustizia. Secondo la Corte costituzionale, il rafforzamento dell'interazione con la Corte dell'Unione riveste un ruolo centrale nella costruzione di una “cooperazione costruttiva e leale

---

<sup>24</sup> A questo proposito, la Corte costituzionale ha menzionato l'articolo 134 della Costituzione italiana.

<sup>25</sup> La Corte costituzionale ha rivendicato la propria competenza di effettuare tale valutazione caso per caso, facendo riferimento agli articoli 11 e 117 della Costituzione.

<sup>26</sup> Sul riferimento esemplificativo da parte della Corte costituzionale alla giurisprudenza della Corte costituzionale austriaca si discuterà *infra*, pp. 18-20.

<sup>27</sup> Questo “approccio dialogico” adottato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 269 del 2017 viene sottolineato anche in P. FARAGUNA, *Constitutional Rights First: The Italian Constitutional Court fine-tunes its “Europarechts freundlichkeit”*, cit.

<sup>28</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, § 5.2 Conclusioni su questioni di diritto.

<sup>29</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 24 del 2017.

tra i diversi sistemi di salvaguardia”, diretta a garantire la massima protezione dei diritti fondamentali a livello sistemico ai sensi dell’articolo 53 della Carta<sup>30</sup>.

All’insegna di questa prospettiva di “massimizzazione” della tutela dei diritti, la pronuncia in discorso ha riconosciuto che la sovrapposizione tra le garanzie previste dalla Carta e quelle stabilite dalla Costituzione può dare luogo ad un concorso di rimedi giurisdizionali<sup>31</sup>. Evocando la giurisprudenza europea in tema di doppia pregiudizialità, la Corte ha quindi ricordato come la stessa Corte di giustizia abbia ammesso che il diritto europeo non osta alla eventuale natura prioritaria assegnata al giudizio di costituzionalità delle leggi. Nondimeno, la Consulta ha sottolineato che la “accettazione” da parte della Corte del Lussemburgo del nuovo ordine di successione nel tempo tra la pregiudizialità costituzionale e quella comunitaria rimane vincolata all’osservanza dei principi cardine fissati dalla Corte di giustizia in prima battuta in *Melki e Abdeli*<sup>32</sup> e successivamente confermati nel caso *A c. B e altri*<sup>33</sup>, il quale traeva origine da un’innovativa sentenza emessa dalla Corte costituzionale austriaca nel 2012.

---

<sup>30</sup> All’interno della sconfinata letteratura relativa all’articolo 53 della Carta e al canone della “massima salvaguardia dei diritti” si vedano, tra gli altri, B. DE WITTE, *Article 53*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 1523-1538; J. MARTÍN, PÉREZ DE NANCLARES, *Artículo 53*, in A. MANGAS MARTÍN (ed.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea – Comentario artículo por artículo*, Bilbao, Fundación BBVA, 2008, p. 852 ss.; A. M. WIDMANN, *Article 53: Undermining the Impact of the Charter of Fundamental Rights*, in *Columbia Journal of European Law*, vol. 8, issue 2, 2002, pp. 342-358; J. B. LIISBERG, *Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?*, in *Common Market Law Review*, n. 38, 2001, pp. 1171-1179; L. F. M. BESSELINK, *Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union*, in *Common Market Law Review*, n. 35, 1998, pp. 629-680; ID., *The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8, issue 1, 2001, pp. 68-80. Per quanto riguarda la letteratura italiana sul tema, si rinvia, tra gli altri, a M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI, *Art. 53. Livello di protezione*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, p. 1086 ss.; M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell’interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *AIC*, n. 3/2017, pp. 14-15.

<sup>31</sup> Sul concorso tra rimedi giurisdizionali generato dalle garanzie offerte dalla Costituzione, dalla Carta di Nizza e dalla CEDU si rinvia a E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 23 ottobre 2016.

<sup>32</sup> Corte di giustizia, Cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Sélim Abdeli* (2010).

<sup>33</sup> Corte di giustizia, Causa C-112/13, *A c. B e altri* (2014).

### 3. Vienna chiama, Lussemburgo risponde: la svolta austriaca e il caso A c. B e altri

Il caso austriaco in questione aveva ad oggetto una domanda di protezione internazionale presentata da due cittadini stranieri e respinta dall'Ufficio federale di asilo nel 2010<sup>34</sup>. L'anno successivo il Tribunale federale aveva respinto il ricorso presentato avverso tale decisione amministrativa dai ricorrenti, i quali rivendicavano, *inter alia*, il diritto ad un'udienza orale. I ricorrenti avevano impugnato tale pronuncia dinanzi alla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 114a della legge costituzionale federale austriaca, invocando la violazione dei diritti ad un ricorso effettivo e ad un equo processo garantiti dall'articolo 47 della Carta di Nizza.

Investito della questione, il VfGH ha stabilito che la propria giurisprudenza comunitaria, antecedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non potesse applicarsi alla Carta, in quanto quest'ultima rappresenta un'area nettamente distinta dai Trattati, "alla quale si applicano apposite disposizioni derivanti dall'ordinamento costituzionale interno"<sup>35</sup>. Questo *revirement* operato dal Tribunale costituzionale austriaco trovava giustificazione nella dottrina del "principio di equivalenza" elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Secondo tale principio, "[...] in assenza di norme comunitarie che disciplinano la questione, compete all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato Membro stabilire quali corti siano dotate di giurisdizione e fissare specifiche norme procedurali che

---

<sup>34</sup> Corte costituzionale austriaca, sentenza del 14 marzo 2012, Cause riunite U 466/11-18 e U 1836/11-13. Per un'analisi del caso, E. KLAUSHOFER, R. PALMSTORFER, *Austrian Constitutional Court Uses Charter of Fundamental Rights of the European Union as Standard of Review: Effects on Union Law*, in *European Public Law*, vol. 19, n. 1, 2013, pp. 1-12; A. ORATOR, *The Decision of the Austrian Verfassungsgesichtshof on the EU Charter of Fundamental Rights: An Instrument of Leverage or Rearguard Action?*, in *German Law Journal*, vol. 16, n. 6, 2015, pp. 14429-1448; D. PARIS, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU. European Court of Justice (Fifth Chamber), Judgment of 11 September 2014, Case C-112/13, A v B and others*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 11, issue 2, 2015, p. 393 ss.; F. SAITTO, *La Carta di Nizza come parametro di costituzionalità? La Corte costituzionale austriaca tra tutela dei diritti fondamentali, CEDU, principio di equivalenza e disapplicazione*, in *www.diritticomparati.it*, 31 maggio 2012.

<sup>35</sup> Corte costituzionale austriaca, sentenza del 14 marzo 2012, Cause riunite U 466/11-18 e U 1836/11-13, § 25.

disciplinano le azioni per la salvaguardia dei diritti di cui gli individui godono in forza del diritto comunitario, a condizione, tuttavia, che tali norme non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano simili azioni domestiche [...]”<sup>36</sup>.

Sulla base di tale presupposto, la Corte costituzionale austriaca ha rilevato, in primo luogo, che diversi diritti sanciti dalla Carta corrispondono a diritti garantiti dalla CEDU. Secondariamente, la Corte ha posto in risalto il fatto che, nell’ordinamento giuridico austriaco, la CEDU è direttamente applicabile e possiede rango costituzionale. In virtù dello status costituzionale ivi riconosciuto alla Convenzione, lo stesso giudice costituzionale è pertanto competente ad assicurare protezione ai diritti garantiti dalla CEDU: ciò risulta avvalorato dal fatto che il sistema austriaco prevede una concentrazione delle domande relative alla violazione dei diritti costituzionalmente garantiti dinanzi ad un’unica autorità giurisdizionale, ovverosia la Corte costituzionale<sup>37</sup>.

Per effetto del predetto principio di equivalenza, i diritti protetti dalla Carta che coincidano con i diritti tutelati dalla CEDU possono essere invocati quali diritti costituzionalmente garantiti. Tali diritti, nella misura in cui corrispondano “nella loro formulazione e nel loro scopo” a quelli protetti dalla Costituzione federale austriaca, operano quale parametro di costituzionalità nei casi relativi all’applicazione della Carta<sup>38</sup>. Secondo la Corte costituzionale austriaca, stante l’ampia sovrapposibilità tra le disposizioni della Carta e quelle della CEDU, sarebbe infatti incostituzionale vedersi negato il potere di valutare la costituzionalità delle leggi utilizzando quale parametro i diritti garantiti dalla Carta di Nizza<sup>39</sup>. Per quanto concerne l’applicazione della Carta, i giudici austriaci hanno inoltre confermato che essi continueranno ad ispirarsi alla giurisprudenza della Corte di giustizia e ad adire in via pregiudiziale i giudici del Lussemburgo “qualora sorgano dubbi sull’interpretazione di una disposizione del diritto

---

<sup>36</sup> *Ibi*, § 27.

<sup>37</sup> *Ibi*, §§ 31-33.

<sup>38</sup> *Ibi*, § 35.

<sup>39</sup> *Ibi*, § 34.

comunitario, ivi compresa la Carta<sup>40</sup>. Nella stessa sentenza si è ribadito, infine, che sui giudici comuni non grava alcun obbligo di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia laddove un diritto costituzionalmente tutelato – soprattutto se si tratta di un diritto garantito, allo stesso tempo, dalla CEDU – presenti il medesimo ambito di applicazione di un diritto codificato nella Carta di Nizza<sup>41</sup>.

In sintesi, l'innovativa pronuncia del 2012 ha posto la Corte costituzionale austriaca nella condizione di poter decidere caso per caso quali diritti della Carta fungano da parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi<sup>42</sup>. Nell'analizzare questa svolta da parte della Corte costituzionale in relazione alla Carta di Nizza, alla quale si è poi allineata la successiva giurisprudenza costituzionale austriaca<sup>43</sup>, è stata evidenziata in dottrina l'intenzione da parte del giudice costituzionale austriaco di incorporare i diritti fondamentali dell'Unione europea nel proprio sindacato accentrato di costituzionalità<sup>44</sup>. D'ora in avanti, taluni diritti protetti dalla Carta godono dunque del medesimo livello di protezione spettante nell'ordinamento austriaco ai diritti garantiti dalla Costituzione federale nazionale. Ciò significa che, nelle ipotesi di cui sopra, tanto la violazione della CEDU quanto quella della Carta di Nizza possono sfociare in una lesione dei diritti garantiti dalla Costituzione austriaca<sup>45</sup>. In questa prospettiva di un sistema di tutela dei diritti fondamentali pienamente integrato, il VfGH ha desunto dall'articolo 52, paragrafo 4 e dall'articolo 53 della Carta di Nizza la necessità di interpretare i diritti derivanti dalle costituzioni nazionali "nel modo più coerente possibile" rispetto ai diritti tutelati dalle convenzioni di diritto internazionale e dalla Carta stessa<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> *Ibi*, § 42.

<sup>41</sup> *Ibi*, § 44.

<sup>42</sup> *Ibi*, § 36.

<sup>43</sup> S. KIEBER, R. KLAUSHOFER, *The Austrian Constitutional Court Post Case-Law After the Landmark Decision on Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *European Public Law* 23, n. 2, 2017, pp. 221–236.

<sup>44</sup> J. KOMAREK, *National constitutional courts and the European Constitutional Democracy*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, issue 3, 2014, p. 423.

<sup>45</sup> D. PARIS, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU. European Court of Justice (Fifth Chamber), Judgment of 11 September 2014, Case C-112/13, A v B and others, cit.*, pp. 393-394.

<sup>46</sup> Corte costituzionale austriaca, sentenza del 14 marzo 2012, Cause riunite U 466/11-18 e U 1836/11-13, § 46.

Due anni più tardi, l'opportunità di pronunciarsi in ordine alla compatibilità tra la giurisprudenza costituzionale austriaca sulla Carta e il diritto comunitario è stata offerta alla Corte dell'Unione dal rinvio pregiudiziale operato dall'*Oberster Gerichtshof* – la Corte di cassazione austriaca – in *A c. B e altri* (2014)<sup>47</sup>. Nell'ambito di un procedimento in contumacia relativo ad un'azione per risarcimento danni, un cittadino austriaco aveva fatto valere nei diversi gradi di giudizio, sino a giungere dinanzi alla Cassazione, una violazione dei suoi diritti di difesa garantita dall'articolo 6 della CEDU e dall'articolo 47 della Carta di Nizza. La Corte suprema austriaca decideva così di sospendere il procedimento principale e di presentare alla Corte di giustizia una domanda pregiudiziale relativa alla nozione di "apparizione del convenuto" ai sensi dell'articolo 24 del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio.

Tra le questioni pregiudiziali sollevate dinanzi alla Corte di giustizia, i giudici del rinvio coglievano l'occasione per sottoporre all'attenzione di quest'ultima la sentenza emessa nel 2012 dalla Corte costituzionale austriaca, che, estendendo il giudizio di costituzionalità anche ai diritti garantiti dalla Carta di Nizza, aveva peraltro prefigurato, in caso di corrispondenza tra un diritto garantito dalla Costituzione ed un diritto tutelato dalla Carta, il venir meno per i giudici austriaci del potere-dovere di effettuare rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del

---

<sup>47</sup> Per un'analisi del caso si rinvia a M. DE VISSER, *Juggling centralized constitutional review and EU primacy in the domestic enforcement of the Charter: A.v. B.*, in *Common Market Law Review*, vol. 52, issue 5, 2015, pp.1309-1337; D. DÜSTERHAUS, *Procedural Primacy and Effective Judicial Protection: A Trilogue*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 23, n. 2, 2016, pp. 317-331; D. PARIS, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU. European Court of Justice (Fifth Chamber), Judgment of 11 September 2014, Case C-112/13, A v B and others*, cit., p. 399 ss.; R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giur. cost.*, vol. 59, n. 5, 2014, pp. 4089-4101; 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 [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 2 ottobre 2014; P. FARAGUNA, *Rinvio pregiudiziale e questione di legittimità costituzionale (nota a Corte di giustizia UE, C-112/13)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 settembre 2014; G. MARTINICO, *Il caso A c. B e il suo impatto sul rapporto fra Corti: un diritto per tre giudici*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2014, pp. 950-953; N. LAZZERINI, *Corte di giustizia (Grande sezione), causa C-112/13, A c. B e altri., sent. 11 settembre 2014 (3/2014)*, in [www.osservatoriosullefonti.it/archivio-rubriche-2014/fonti-dellunione-europea-e-internazionali/1126-corte-di-justizia-grande-sezione-causa-c-11213-a-c-b-e-altri-sent-11-settembre-2014-](http://www.osservatoriosullefonti.it/archivio-rubriche-2014/fonti-dellunione-europea-e-internazionali/1126-corte-di-justizia-grande-sezione-causa-c-11213-a-c-b-e-altri-sent-11-settembre-2014-).

TFUE<sup>48</sup>. Il giudice del rinvio domandava alla Corte di giustizia se, per effetto del sopracitato principio di equivalenza, i giudici comuni possano disapplicare il diritto nazionale in (eventuale) conflitto con la Carta di Nizza ovvero siano comunque tenuti a rivolgersi alla Corte costituzionale al fine di ottenere l'annullamento della disciplina legislativa censurata<sup>49</sup>.

Nel replicare a tale questione di carattere procedurale sollevata dalla Cassazione, la Corte di giustizia si è sostanzialmente discostata dall'interpretazione della pronuncia della Corte costituzionale fornita dal giudice del rinvio. La Corte dell'Unione ha dichiarato esplicitamente che l'obbligo di adire la Corte costituzionale per l'annullamento di una norma interna "non pregiudica il diritto dei giudici ordinari [...] di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in qualunque fase del procedimento essi lo ritengano opportuno [...]"<sup>50</sup>. Facendo leva sulla propria consolidata giurisprudenza a partire dalla sentenza *Simmenthal*, la Corte di giustizia ha osservato che un giudice nazionale chiamato ad applicare il diritto dell'Unione "ha il dovere di dare piena attuazione a tali disposizioni, se necessario rifiutando di propria iniziativa di applicare qualsiasi disposizione nazionale contrastante". A tale proposito, secondo la Corte non è necessario che il giudice comune richieda o attenda il previo annullamento di tale disposizione nazionale "in via legislativa ovvero attraverso altri mezzi costituzionali"<sup>51</sup>.

La Corte del Lussemburgo ha quindi affermato che quando una disposizione interna risulti incompatibile non soltanto con il diritto comunitario ma anche con la Costituzione, i giudici comuni non vengono privati del diritto – né, d'altra parte, si

---

<sup>48</sup> Corte di giustizia, Causa C-112/13, A c. B e altri (2014), §§ 24-25. Secondo il giudice del rinvio, "in tal caso, l'interpretazione della Carta non sarebbe rilevante ai fini della decisione su una domanda di annullamento erga omnes di una legge, giacché la decisione potrebbe fondarsi sui diritti garantiti dalla Costituzione austriaca".

<sup>49</sup> Secondo la Cassazione austriaca, l'estensione del giudizio di legittimità costituzionale anche ai diritti garantiti dalla Carta di Nizza avrebbe rischiato di allungare il procedimento e di aggravare i relativi costi. *Ibi*, §§ 26-27.

<sup>50</sup> *Ibi*, § 32.

<sup>51</sup> A questo riguardo, la Corte di giustizia ha stabilito che l'essenza del diritto comunitario si pone in antitesi rispetto ad una disposizione nazionale o ad una prassi legislativa, amministrativa o giurisdizionale che leda l'effettività del diritto dell'Unione sottraendo ai giudici comuni il potere di disapplicare le norme domestiche suscettibili di impedire alle norme comunitarie di avere effetto pieno e diretto. *Ibi*, §§ 36-37.

sottraggono all'obbligo – di effettuare rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE per il fatto che la dichiarazione di incostituzionalità sia subordinata ad un ricorso obbligatorio alla corte costituzionale<sup>52</sup>. Di conseguenza, la Corte di giustizia ha statuito che “nella misura in cui il diritto nazionale prevede l'obbligo di avviare una procedura per il controllo di costituzionalità, il funzionamento del sistema istituito dall'articolo 267 del TFUE richiede che il giudice nazionale resti libero, in primo luogo, di adottare qualsiasi misura necessaria per assicurare protezione giurisdizionale provvisoria ai diritti garantiti dall'ordinamento dell'Unione; e, in secondo luogo, di disapplicare, al termine del giudizio incidentale, tale disposizione nazionale qualora il giudice la ritenga in contrasto con il diritto dell'Unione”<sup>53</sup>.

Ribadendo l'obbligo per i giudici nazionali di osservare l'articolo 267 del TFUE<sup>54</sup>, la Corte di giustizia ha dunque affermato che il diritto dell'Unione non osta ad una soluzione come quella elaborata dal VfGH, a condizione che non vengano messi in alcun modo in discussione i capisaldi fissati a partire dalla decisione *Melki e Abdeli*. I giudici comuni rimangono infatti liberi di effettuare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in qualsiasi fase del procedimento reputino opportuno, ed eventualmente anche all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, in relazione a qualsiasi questione essi considerino necessaria; di adottare qualsiasi misura necessaria ad assicurare tutela giurisdizionale provvisoria ai diritti garantiti dall'ordinamento comunitario; e, infine, di disapplicare la disposizione nazionale al termine del giudizio di costituzionalità qualora essa venga ritenuta contraria al diritto dell'Unione<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> *Ibi*, § 38. Concordemente, le Conclusioni dell'Avvocato Generale del 2 aprile 2014, § 65, hanno stabilito che “[...]il procedimento fissato dal diritto costituzionale interno per garantire l'attuazione dei suoi principi non può avere l'effetto di sopprimere, sospendere, sminuire o differire il potere del giudice nazionale, investito della controversia, di esercitare il suo dovere consistente, in applicazione della citata giurisprudenza, nel ricusare e nel disapplicare una legge nazionale contraria al diritto dell'Unione”.

<sup>53</sup> Corte di giustizia, Causa C-112/13, *A c. B e altri* (2014), § 40.

<sup>54</sup> *Ibi*, § 45. In questo senso si vedano anche le sopracitate Conclusioni dell'Avvocato Generale, § 70.

<sup>55</sup> *Ibi*, § 46. Per una ricostruzione della decisione *Melki e Abdeli* si vedano D. SARMIENTO, *L'affaire Melki: esquisse d'un dialogue des juges constitutionnels et européens sur toile de fond française*,

Nonostante gli elementi di difformità che vengono in rilievo tra la svolta giurisprudenziale del VfGH e la *question prioritaire de constitutionnalité* introdotta dal legislatore francese nel 2009<sup>56</sup>, in *A c. B e altri* la Corte di giustizia ha essenzialmente ripercorso la medesima argomentazione svolta in *Melki e Abdeli*.<sup>57</sup> Come è stato rilevato dalla dottrina, un elemento di forte discontinuità tra il caso francese e quello austriaco risiede nel fatto che in *Melki e Abdeli* il rinvio

---

in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2010, p. 591; X. MAGNON, *La QPC face au droit de l'Union: la brute, les bones et le truand*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 84, n. 4/2010, pp. 764-765; M. BOSSUYT, W. VERRIJDT, *The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France After the Melki Judgment*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 7, issue 3, 2011, p. 385; N. LAZZERINI, *Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2010 nelle cause riunite Aziz Melki e Sélim Abdeli*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2010; R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, cit., pp. 4089-4101.

<sup>56</sup> Si fa riferimento alla legge organica del 10 dicembre 2009, n. 1523, relativa all'applicazione del nuovo articolo 61-1 della Costituzione. Nell'istituire un sistema di controllo della costituzionalità delle leggi a posteriori, la legge organica del 10 dicembre 2009, n. 1523 ha introdotto nel titolo II del decreto legislativo 7 novembre 1958, n. 1067, di approvazione della legge organica sul *Conseil constitutionnel*, un nuovo capo II bis, intitolato "*De la question prioritaire de constitutionnalité*". In particolare, l'articolo 23-2 di detto capo ha stabilito che "il giudice, quando è investito di motivi che contestano la conformità di una disposizione legislativa, da un lato, con i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione e, dall'altro, con gli obblighi internazionali della Francia, deve pronunciarsi in via prioritaria sulla trasmissione della questione di legittimità costituzionale al Conseil d'État o alla Cour de cassation". Per un approfondimento sulla riforma francese si rinvia, tra i molti, a D. ROUSSEAU, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, Lextenso éditions, Gazette du Palais, 2012; M. DISANT, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, Lamy, 2011; D. SIMON, A. RIGAUX, *La priorité de la QPC : harmonie(s) et dissonance(s) des monologues juridictionnels croisés*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 29 (Dossier QPC), 2010, pp. 63-83; S. PLATON, *Les interférences entre l'office du juge ordinaire et celui du Conseil constitutionnel: 'malaise dans le contentieux constitutionnel'?*, in *Revue française de droit administratif*, n. 4/2012, pp. 639-649; H. LABAYLE, *Question prioritaire de constitutionnalité et question préjudicielle: ordonner le dialogue des juges?*, in *Revue française de droit administratif*, n. 4, 2010, pp. 659-677; T. DI MANNO, *La QPC, une question incidente de constitutionnalité 'à la française'*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *La 'manutenzione' della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 5-29; S. CATALANO, *La question prioritaire de constitutionnalité in Francia: analisi di una riforma attesa e dei suoi significati per la giustizia costituzionale italiana*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016; C. SEVERINO, *La Question prioritaire de constitutionnalité. Quadro normativo e prassi applicativa del giudizio in via incidentale francese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2014, pp. 477-502; F. FABBRINI, *Pregiudizialità costituzionale: la riforma francese è contraria al diritto dell'Unione europea?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2010, pp. 382-386.

<sup>57</sup> In quest'ottica, si è rilevato in dottrina come il ragionamento della Corte rappresenti un'operazione di "copia e incolla" delle argomentazioni già svolte in *Melki e Abdeli*. Cfr. D. PARIS, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU. European Court of Justice (Fifth Chamber), Judgment of 11 September 2014, Case C-112/13, A v B and others*, cit., p. 402.

pregiudiziale effettuato nel 2010 dalla *Cour de Cassation* traeva origine da una norma che attribuisce natura prioritaria all'esame della questione di legittimità costituzionale; la vicenda austriaca, come si è visto, gravitava invece attorno al *revirement* che ha interessato la giurisprudenza europea del VfGH<sup>58</sup>.

A questo riguardo, a differenza della riforma costituzionale francese, la sentenza austriaca del 2012 non ha imposto una regola prioritaria a favore della trattazione della questione di costituzionalità bensì ha incorporato la Carta di Nizza, a cui è riconosciuto rango costituzionale nell'ordinamento austriaco, all'interno del giudizio di legittimità costituzionale. Il VfGH si è riservato, in tal modo, il diritto ad avere non la prima ma l'unica parola nelle ipotesi in cui si verifichi una corrispondenza tra i diritti garantiti dalla Carta e dalla Costituzione nazionale. Se raffrontato alla *question prioritaire de constitutionnalité* francese, il *revirement* operato dalla Corte costituzionale austriaca pare dunque idoneo in astratto a mettere maggiormente in discussione il primato del diritto dell'Unione e il ruolo della Corte di giustizia quale interprete ultimo della Carta, nonostante la soluzione, per così dire, "di compromesso" a cui la Corte di giustizia è poi concretamente pervenuta in *A c. B e altri*.

#### **4. Al cuore dell'*obiter dictum*: possibili chiavi di lettura e questioni aperte**

I passaggi più emblematici del ragionamento svolto dalla Corte di giustizia in *Melki e Abdeli* e successivamente in *A c. B e altri*, secondo cui il diritto dell'Unione non osta al riconoscimento, nei casi di doppia pregiudizialità, di una precedenza in favore del giudizio di costituzionalità delle leggi, purché ai giudici comuni non sia precluso l'esercizio del diritto (e l'adempimento dell'obbligo) di proporre domande pregiudiziali alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, sono stati ripresi testualmente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 269 del 2017. Nel suo *obiter dictum* la Corte ha infatti precisato che i giudici ordinari rimangono liberi

---

<sup>58</sup> 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, cit.*; P. FARAGUNA, *Rinvio pregiudiziale e questione di legittimità costituzionale (nota a Corte di giustizia UE, C-112/13), cit.*; G. MARTINICO, *Il caso A c. B e il suo impatto sul rapporto fra Corti: un diritto per tre giudici, cit.*, p. 952.

di sottoporre ai giudici del Lussemburgo “qualsiasi domanda ritengano necessaria, in qualsiasi fase del procedimento essi considerino appropriato, anche al termine di un giudizio di costituzionalità”, nonché di “adottare ogni misura necessaria a garantire la protezione giudiziaria provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione europea” e, infine, di disapplicare, all'esito del giudizio provvisorio di costituzionalità, le disposizioni legislative interne sopravvissute al giudizio di costituzionalità, ogni volta che “per altri profili” le disposizioni in questione siano ritenute in contrasto con il diritto comunitario<sup>59</sup>.

Ciò che si può desumere dall'*obiter* è, insomma, il tentativo da parte della Consulta di dimostrare la compatibilità tra il nuovo ordine procedurale ivi congegnato e la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di doppia pregiudizialità, escludendo che la priorità riconosciuta al giudizio di legittimità costituzionale possa essere da ostacolo alla facoltà (e all'obbligo) dei giudici comuni di avvalersi dello strumento del rinvio pregiudiziale. Dopo aver fornito rassicurazioni in tal senso, la Corte costituzionale ha ricordato che, nel caso in esame, i ricorrenti avevano denunciato non la violazione di diritti fondamentali protetti dalla Carta di Nizza, bensì la lesione del diritto di stabilimento e della libera prestazione di servizi all'interno dell'Unione europea, così come codificati nei trattati<sup>60</sup>. Secondo la Corte, il caso di specie non rientra pertanto nelle ipotesi prese in considerazione dall'*obiter dictum*, nelle quali il ricorso alla disapplicazione delle disposizioni interne finirebbe per tradursi in quella che la Consulta ha definito una “inaccettabile forma di sindacato costituzionale decentrato delle leggi”<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, § 5.2 Conclusioni su questioni di diritto. Le citazioni in questione sono tratte da Corte di giustizia, Cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Sélim Abdeli* (2010), § 57 e da Corte di giustizia, Causa C-112/13, *A c. B e altri* (2014), § 46.

<sup>60</sup> In particolare, i ricorrenti invocavano l'effetto diretto di tali libertà a norma degli articoli 49 e 56 del TFUE. La Corte costituzionale ha peraltro richiamato, per un caso analogo, la propria recente sentenza n. 111 del 2017.

<sup>61</sup> A questo proposito, la Corte costituzionale ha aggiunto che “la commissione di riferimento ha il dovere di decidere la questione al fine di valutare l'applicabilità della legge interna nei procedimenti avviati dinanzi ad essa”. Sentenza n. 269 del 2017, § 5.3 Conclusioni su questioni di diritto.

La precisazione offerta nella sentenza n. 269 del 2017, pur risultando priva di un legame con la fattispecie concreta, riflette pertanto il tentativo da parte della Corte costituzionale di contemperare contrapposte esigenze: conciliare il giudizio accentratore di costituzionalità delle leggi con la necessità di non porsi in contraddizione con la giurisprudenza europea in tema di doppia pregiudizialità<sup>62</sup>. Così facendo, la Corte sembra voler dare nuova linfa al proprio status di guardiano dei diritti fondamentali, rinnovando nel contempo la propria deferenza ai punti fermi stabiliti dalla Corte di giustizia. Alla luce di questa delicata operazione di bilanciamento posta in essere dalla Consulta, la letteratura ha complessivamente accolto la pronuncia in oggetto come una tappa saliente del “cammino europeo” della Corte costituzionale<sup>63</sup>. Per citare soltanto alcune tra le numerose voci che si sono distinte nel vivace dibattito dottrinale ispirato dalla sentenza n. 269 del 2017, quest’ultima è stata definita come una “sentenza epocale”<sup>64</sup>, una “svolta della Corte costituzionale sulle questioni relative al diritto dell’Unione”<sup>65</sup>, nonché come una “autentica inversione di tendenza” in tema di doppia pregiudizialità<sup>66</sup> e altresì come un *obiter* “creativo” o “distruttivo” circa il ruolo dei giudici comuni di fronte al diritto dell’Unione<sup>67</sup>. Con ulteriore enfasi, vi è poi chi ha parlato di “rivoluzione copernicana”<sup>68</sup> ovvero di “decisione più rilevante in termini di rapporti tra diritto nazionale e diritto dell’Unione dopo *Granital*”<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> F. S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, cit., pp. 8-9.

<sup>63</sup> Questa fortunata espressione venne coniata in P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, vol. 18, n. 1, 1973, p. 2406 ss.

<sup>64</sup> S. VERNUCCIO, *La sentenza 269/2017: la Corte costituzionale di fronte alla questione dell’efficacia diretta della Carta di Nizza e la prima risposta del giudice comune (Cass. ord. 3831/2018)*, cit., p. 2.

<sup>65</sup> 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., pp. 1-13.

<sup>66</sup> G. SCACCIA, *L’inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 1 ss.

<sup>67</sup> 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., p. 1 ss.

<sup>68</sup> R. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, cit., p. 14.

<sup>69</sup> Secondo parte della dottrina, l’*obiter dictum* avrebbe convertito una decisione ordinaria di inammissibilità in un potenziale “canone costituzionale”. Su questo punto si rinvia a C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il «cammino comunitario»: invito alla discussione sulla*

Venendo dunque all'analisi del messaggio veicolato dall'*obiter dictum*, occorre a questo punto tentare di decifrarne il contenuto e di identificare i destinatari a cui lo stesso è indirizzato. Quanto all'obiettivo perseguito dall'*obiter*, la sentenza in discorso testimonia lo sforzo della Corte costituzionale di ampliare la portata del proprio sindacato accentrato di costituzionalità, al punto da attrarvi ogni questione concernente la presunta violazione dei diritti fondamentali garantiti sia dalla Costituzione che dalla Carta, sostituendo al criterio "strutturale" adottato a partire da *Granital* – sulla base della distinzione tra norme comunitarie dotate o meno di efficacia diretta – una regola di ordine "assiologico-sostanziale", in virtù della natura di documento tipicamente costituzionale riconosciuta alla Carta di Nizza<sup>70</sup>. Questo nuovo criterio, che si incardina sull'attestazione della "dignità" costituzionale della Carta<sup>71</sup>, consente alla Corte costituzionale di risolvere su base casistica le antinomie tra norme interne e norme europee, senza alcuna gerarchia

---

sentenza n. 269 del 2017, cit.. Nello stesso senso si sono espressi P. FARAGUNA, *Constitutional Rights First: The Italian Constitutional Court fine-tunes its "Europarechts freundlichkeit"*, cit., e G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 1.

<sup>70</sup> A tale riguardo, Ruggeri ha affermato che "non è più rilevante la natura delle disposizioni, vale a dire il loro essere o non essere auto-esecuzione. Il criterio strutturale, che guarda al modo di essere della norma, è risolutamente messo da parte per fare spazio a un criterio assiologico-sostanziale, che si riferisce alla capacità delle norme di incarnare i valori fondamentali del quadro giuridico, dare voce a loro e garantirne l'attuazione pratica". Tuttavia, l'Autore ha sottolineato che non è chiaro quale "meta-principio" consentirebbe di dare priorità a tale criterio assiologico-sostanziale. Si veda 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., pp. 6-7; A. RUGGERI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)*, in *AIC*, Fasc. 1/2018, 5 febbraio 2018, p. 7. Nello stesso senso anche F. S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, cit., pp. 7-8; G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 3 e 9.

<sup>71</sup> A questo proposito Ruggeri ha notato che "riconoscendo la natura materialmente costituzionale della Carta, la Corte costituzionale ha implicitamente riconosciuto la natura materialmente costituzionale della Corte di giustizia, che è la prima e istituzionalmente garante della Carta". Cfr. A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., p. 6.

prestabilita tra le medesime, al fine di assicurare il più elevato livello di protezione ai diritti fondamentali di volta in volta in gioco<sup>72</sup>.

Facendo precedere la pregiudizialità costituzionale a quella comunitaria, la sentenza n. 269 del 2017 ha assegnato alla Corte costituzionale quello che è stato definito come un “generalizzato *jus primi verbi*” in ordine all’interpretazione dei diritti individuali garantiti, congiuntamente, dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza<sup>73</sup>. Questa presa di posizione della Consulta è stata descritta da una parte della dottrina come una cosiddetta *actio finium regundorum*<sup>74</sup>, ovvero come un “atto interruttivo dell’usucapione”, in cui il termine “usucapione” si riferisce al rischio di erosione delle competenze della Corte costituzionale per effetto della coesistenza di tre diverse carte dei diritti all’interno dell’ordinamento nazionale<sup>75</sup>.

La rivendicazione da parte della Corte costituzionale di un diritto ad avere la prima parola – o, come qualcuno ha segnalato, di un diritto “alla penultima parola”<sup>76</sup> – può leggersi come una reazione a quella giurisprudenza sovranazionale che, attraverso lo strumento della Carta di Nizza, ha rafforzato la funzione della Corte di giustizia quale corte dei diritti fondamentali a seguito dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona<sup>77</sup>. In riferimento al rapporto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, non va poi trascurata la dichiarazione della Consulta di voler interpretare i diritti protetti dalla Carta in armonia con le “tradizioni costituzionali” richiamate

---

<sup>72</sup> C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, cit., p. 390.

<sup>73</sup> G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 7.

<sup>74</sup> Si tratta di un’espressione, quest’ultima, precedentemente coniata in R. BIN, *L’interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in AIC, n. 1/2015, p. 13, Secondo l’Autore, “sulla scala delle priorità, ogni tribunale ha il proprio parere irriducibile e lo comunica agli altri tribunali scrivendo i motivi delle sue decisioni più impegnative a livello metodologico. Sono *actiones finium regundorum*, o forse atti interruttivi dell’usucapione - anche se amiamo definirli “dialoghi”.”.

<sup>75</sup> A. GUAZZAROTTI, *Un “atto interruttivo dell’usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 1; V. PICCONE, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L’interpretazione conforme come strumento di “sutura” post Corte costituzionale n. 269/2017*, in *Diritti Comparati*, n. 1/2018, p. 287.

<sup>76</sup> G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 2965.

<sup>77</sup> *Ibi*, p. 2959.

dall'articolo 6 TUE e dall'articolo 52, paragrafo 4 della Carta<sup>78</sup>. Da questo passaggio dell'*obiter dictum* traspare l'intenzione della Corte costituzionale di far sentire la propria voce vestendo i panni di interlocutore critico dei giudici del Lussemburgo, andando quasi a preannunciare la direzione nella quale si muoverà, d'ora in avanti, la giurisprudenza costituzionale.

Mediante l'esercizio di questa sua funzione di *viva vox constitutionis* la Corte costituzionale sembra quindi prospettare l'esercizio delle proprie competenze di giudice delle leggi anche a beneficio della stessa Corte di giustizia<sup>79</sup>, onde contribuire attivamente alla "costruzione" e allo sviluppo delle tradizioni costituzionali comuni<sup>80</sup>. In quest'ottica, il recente caso *Taricco* – richiamato dalla Corte costituzionale quale esempio tangibile della proficua interazione tra le due corti – pare aver incoraggiato la Consulta ad insistere lungo la strada del dialogo diretto con la Corte di giustizia. Rimarcando l'importanza dello spirito di "costruttiva e leale cooperazione" tra i sistemi di protezione dei diritti fondamentali nazionale ed europeo, la Corte costituzionale si dimostra ben consapevole, sulla scia della saga *Taricco*, dell'importanza strategica del proprio rinvio pregiudiziale alla Corte dell'Unione<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, § 5.2 Conclusioni su questioni di diritto.

<sup>79</sup> Con riferimento a questa apertura della Corte costituzionale a recepire e, a sua volta, veicolare i profili e le problematiche costituzionali sollevate da alcune decisioni della Corte di giustizia si rinvia a D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, cit., p. 3.

<sup>80</sup> L'importanza di questo intervento da parte della Corte costituzionale al fine di "spiegare" la propria tradizione costituzionale e l'identità costituzionale nazionale è stata sottolineata, tra gli altri, in M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., pp. 1-17; G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 7; 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., p. 6.

<sup>81</sup> Secondo Marini, "il caso *Taricco* ha dimostrato, in particolare, che attraverso il potere di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia la Corte costituzionale decide se e quando attivare il dialogo tra corti e mantiene l'ultima parola sul caso". Cfr. F. S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, cit., p. 10. Per una lettura della sentenza n. 269 del 2017 in termini di potenziale rafforzamento del rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale alla Corte di giustizia, si rinvia anche a F. MARTINES, *Procedimenti pregiudiziali e applicazione di parametri costituzionali ed europei a tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 24; G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., pp. 6-7; R. CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 284.

Alla luce di quanto precede, la sentenza n. 269 del 2017 pare suggerire che l'*obiter dictum* sia rivolto non soltanto (o non tanto) alla Corte del Lussemburgo ma anche (e soprattutto) ai giudici nazionali<sup>82</sup>. Questa lettura è stata ampiamente sottolineata dalla dottrina, secondo cui l'*obiter dictum* esprime un "chiaro richiamo all'ordine"<sup>83</sup>, un deliberato "avvertimento"<sup>84</sup> o un "*vademecum*"<sup>85</sup> nei confronti dei giudici comuni. La Corte costituzionale ha infatti posto talune regole a cui i giudici nazionali dovranno d'ora in avanti attenersi, in linea di principio, in siffatte ipotesi di doppia pregiudizialità<sup>86</sup>. La pronuncia in oggetto ha così fornito ai giudici comuni le coordinate necessarie per stabilire, in presenza di una violazione congiunta della Costituzione e della Carta, se adire la Corte di giustizia ovvero rivolgersi alla Corte costituzionale<sup>87</sup>. Al contrario, la mancata caducazione *erga omnes* della disciplina interna da parte della Corte costituzionale trasmoderebbe in quella che la Corte ha stigmatizzato come un "inammissibile sindacato costituzionale diffuso delle leggi"<sup>88</sup>. Il nuovo criterio assiologico-sostanziale di risoluzione delle antinomie e, di riflesso, il meccanismo di controllo preventivo di costituzionalità delle leggi mirano pertanto ad arginare il temuto effetto di

---

<sup>82</sup> Tra gli altri, Repetto identifica i giudici ordinari come "destinatari ultimi" della sentenza n. 269. Cfr. G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 2964.

<sup>83</sup> D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, cit., p. 2.

<sup>84</sup> G. PISTORIO, *Conferme e precisazioni nel «cammino comunitario» della Corte costituzionale. Commento a prima lettura della sentenza n. 269 del 2017*, cit.

<sup>85</sup> A. GUAZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, cit., pp. 1-2.

<sup>86</sup> In questo senso, 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., p. 5; 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., p. 3; C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, cit., p. 386.

<sup>87</sup> G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 4. A questo riguardo, Marta Cartabia ha evidenziato che "Il giudice ordinario non dovrebbe trovarsi, in linea di principio, nella posizione di imbarazzo di dover decidere a quale delle due corti debba rivolgersi per un rinvio pregiudiziale, onde risolvere questioni rilevanti ai fini della decisione del procedimento principale di cui sia investito". Cfr. M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di 'doppia pregiudizialità' comunitaria e costituzionale*, cit., p. 222.

<sup>88</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, § 5.3 Conclusioni su questioni di diritto.

traboccamento della Carta<sup>89</sup>, imbrigliando il potere-dovere dei giudici comuni di darvi applicazione diretta e di disapplicare le norme interne in contrasto con le norme dell'Unione, siano esse *self-executing* o meno<sup>90</sup>. L'*obiter* rivela, insomma, un moto centripeto da parte della Corte costituzionale: un'*actio finium regundorum* per la difesa dei propri confini dalle temute manovre espansive da parte della Corte di giustizia e dei giudici nazionali per il tramite della Carta. Questa operazione di "ri-centralizzazione" passa per la necessità della Corte costituzionale di rinsaldare il proprio canale di comunicazione, da una parte, con la Corte di giustizia e, dall'altra, con i giudici comuni<sup>91</sup>.

La sentenza n. 269 del 2017 pone, dunque, più di un nodo di ordine interpretativo che la giurisprudenza della Corte costituzionale è chiamata a sciogliere. Tra i principali profili di ambiguità presentati dall'*obiter dictum* vi è *in primis* il presupposto stesso su cui si fonda la presa di posizione della Consulta. Non è

---

<sup>89</sup> A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in AIC, n. 4/2017, pp. 4-5.

<sup>90</sup> Secondo Conti, la Corte costituzionale ha anestetizzato "la possibilità del giudice comune di fare diretta applicazione della Carta UE, se non all'esito del controllo di costituzionalità". Analogamente, Scaccia ha sostenuto che la sentenza in discorso fosse finalizzata a "scongiurare la diretta applicazione di norme della Carta da parte dei giudici comuni in assenza di incidente costituzionale o di rinvio pregiudiziale". Cfr. R. CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 283; G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., pp. 11-12; G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 3 et 6; F. S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, cit., p. 4; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 2964. In senso analogo, Piccone ha interpretato l'*obiter dictum* come un ammonimento "circa l'impossibilità [per i giudici comuni] di ricorrere al sindacato diffuso di costituzionalità con effetti disapplicativi operato per il tramite della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". Ciò significa, secondo l'Autore, che "ogni volta che in sede interpretativa sia necessario intervenire disapplicando, sulla base della Carta, la normativa nazionale, noi, i giudici comuni, non possiamo che far ricorso al sindacato di costituzionalità". Si veda V. PICCONE, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di "sutura" post Corte costituzionale n. 269/2017*, cit., pp. 297-298.

<sup>91</sup> A questo riguardo, in D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, cit., p. 4, i giudici comuni vengono definiti "alleati indispensabili per portare a compimento la strategia in cui si inserisce la decisione n. 269". Analogamente, in G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 13, si parla di "rinnovata alleanza fra giudici comuni e Corte costituzionale nella protezione integrata dei diritti all'interno del sistema europeo".

affatto chiaro, invero, quali siano le “trasformazioni” del diritto dell’Unione e del sistema delle sue relazioni con i sistemi giuridici nazionali, intervenute a seguito del trattato di Lisbona, idonee a giustificare la svolta impressa dalla Corte costituzionale nella pronuncia in esame<sup>92</sup>. In secondo luogo, non appare di immediata evidenza quale sia l’ambito di applicazione del *revirement* operato dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte ha fatto riferimento alla Carta di Nizza, infatti, in termini alquanto generici, omettendo (perlomeno in via esplicita) di distinguere tra norme dell’Unione *self-executing* e norme dell’Unione prive di efficacia diretta<sup>93</sup>.

Pare lecito domandarsi, dunque, se il ricorso al criterio assiologico-sostanziale recentemente introdotto possa applicarsi alla Carta nella sua interezza ovvero debba delimitarsi soltanto a determinate disposizioni della stessa. Potrebbe la Corte compiere un ulteriore passo in avanti ed estendere il *revirement* anche ad altre fonti di diritto primario come i trattati e i principi generali del diritto dell’Unione nonché a fonti di diritto derivato, ascrivendo anche a queste ultime un contenuto

---

<sup>92</sup> Ad eccezione dell'articolo 6 TUE, che ha riconosciuto formalmente alla Carta lo stesso valore giuridico dei trattati. In effetti, è noto che la Carta - come stabilisce il suo preambolo - ha riaffermato diritti e principi garantiti dalla CEDU e derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Per quanto riguarda i rapporti tra l’Unione e gli ordinamenti nazionali, *l’obiter dictum* ha poi fatto riferimento agli articoli 52 e 53 della Carta. Va sottolineato, tuttavia, che la Corte ha accuratamente evitato di menzionare l'articolo 51 della Carta, il quale stabilisce - in linea con l’articolo 6 del TUE e le altre cosiddette “clausole orizzontali” della Carta - che le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell’Unione come definite nei trattati. Sul punto si veda R. DI MARCO, *The “Path Towards European Integration” of the Italian Constitutional Court: the Primacy of EU Law in the Light of Judgment No. 269/17*, cit., p. 10; R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant’Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra carte e corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, pp. 22-23; P. MORI, *Taricco II o del primato della Carta dei diritti fondamentali e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, Osservatorio europeo, dicembre 2017, p. 18; C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all’efficacia diretta?*, cit., pp. 6-7; G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, cit., pp. 10-11.

<sup>93</sup> La Corte sembra così lasciar presagire che tutte le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea siano dotate di effetti diretti. Cfr. A. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., pp. 14-16.

materialmente costituzionale?<sup>94</sup> Quali sono i confini del margine di discrezionalità che la Corte si è riservata in ordine all'utilizzo dei parametri interni nonché, per il tramite degli articoli 11 e 117 della Costituzione, di quelli europei? Sotto questo profilo, necessiterà di delucidazioni altresì l'inciso secondo cui il giudizio della Corte avverrà alla luce degli uni o degli altri parametri "secondo l'ordine di volta in volta appropriato"<sup>95</sup>.

Di fronte a questi interrogativi posti dall'*obiter dictum*, il mutamento di prospettiva inaugurato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di doppia pregiudizialità sembra dunque proiettare più ombre che luci in merito alla conformità dello stesso con il sistema giurisdizionale dell'Unione, con riferimento al procedimento di rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 del TFUE e alla diretta applicazione delle norme comunitarie *self-executing*. Al riguardo, ci si può domandare se la sentenza n. 269 del 2017 implichi semplicemente l'obbligo per il giudice comune di far precedere la valutazione della pregiudizialità costituzionale rispetto all'esame dei profili di incompatibilità con il diritto comunitario; ovvero se l'*obiter dictum* imponga al giudice comune un abbandono o quantomeno una contrazione della facoltà – e, per i giudici di ultima istanza, dell'obbligo – di interpellare la Corte di giustizia nonché di avvalersi del rimedio della non applicazione della disciplina interna contraria a norme europee produttive di effetti diretti. Qualora si propendesse per questa seconda e più estrema chiave di lettura, l'*obiter* si porrebbe infatti in aperto contrasto con la giurisprudenza sovranazionale

---

<sup>94</sup> A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., p. 11; C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il «cammino comunitario»: invito alla discussione sulla sentenza n. 269 del 2017*, cit., p. 3; G. PISTORIO, *Conferme e precisazioni nel «cammino comunitario» della Corte costituzionale. Commento a prima lettura della sentenza n. 269 del 2017*, cit.; G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., pp. 9-10.

<sup>95</sup> Secondo parte della dottrina, da questo passaggio dell'*obiter dictum* può dedursi la precedenza accordata dalla Consulta alla questione di legittimità costituzionale nei casi di doppia pregiudizialità costituzionale e comunitaria. Cfr. C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, cit., pp. 12-14; F. S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, cit., p. 9.

e, in particolare, con i principi *Simmenthal*<sup>96</sup>, che hanno conferito a ciascun giudice nazionale il mandato di giudice europeo “decentrato” all’interno dell’ordinamento dell’Unione<sup>97</sup>.

Analogamente, l’incorporazione unilaterale della Carta di Nizza nel sindacato accentratore di costituzionalità delle leggi, per effetto della presupposta coincidenza assiologica tra la Carta e la Costituzione nazionale, risulta in antitesi rispetto al ruolo di interprete ultimo della Carta spettante alla Corte di giustizia. L’auto-attribuzione da parte della Consulta della titolarità di un potere di utilizzare i parametri normativi europei che intersecano quelli costituzionali interni rischia di menomare la garanzia di uniforme e coerente applicazione del diritto dell’Unione<sup>98</sup>, giacché ogni questione relativa all’interpretazione e alla validità del diritto comunitario risulta di competenza della Corte di giustizia, su interpello da parte dei giudici comuni ed eventualmente della stessa Corte costituzionale<sup>99</sup>. E ancora, la pretesa avanzata dalla Consulta di interpretare la Carta di Nizza “in conformità alle tradizioni costituzionali” appare discutibile sotto almeno due profili. In primo luogo, il vago richiamo alle “tradizioni costituzionali” potrebbe prestarsi ad un fraintendimento: la Corte intende riferirsi alle tradizioni costituzionali comuni agli

---

<sup>96</sup> Dall’altra parte, pare pacifica l’insussistenza di un contrasto con la dottrina *Simmenthal* laddove la Corte costituzionale intenda esclusivamente limitare l’obbligo dei giudici comuni di assicurare preminenza ai profili di compatibilità con il diritto europeo rispetto al controllo di legittimità costituzionale. Su questo punto, 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., p. 4 ss.; R. CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 289; C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, cit., p. 387.

<sup>97</sup> A tale riguardo, i giudici comuni vengono definiti come “braccia periferiche del sistema giurisdizionale europeo” in M. CARTABIA, *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Vol. 1, Torino, Giappichelli, 2016, p. 485.

<sup>98</sup> 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., p. 6; G. SCACCIA, *L’inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 6; R. CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 279.

<sup>99</sup> Fatta eccezione per l’ipotesi in cui, come si è rilevato in dottrina, la Corte costituzionale invochi la nota “dottrina dell’atto chiaro” elaborata dalla Corte di giustizia. Cfr. F. MARTINES, *Procedimenti pregiudiziali e applicazione di parametri costituzionali ed europei a tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 15.

Stati membri dell'Unione di cui all'articolo 52, paragrafo 4 della Carta ovvero allude alla Costituzione nazionale e alle tradizioni costituzionali interne? Peraltro, anche qualora si leggesse tale affermazione della Corte nel senso di voler interpretare i diritti fondamentali dell'Unione in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, non parrebbe fugato il rischio che il giudizio accentrato di costituzionalità possa insidiare la funzione nomofilattica della Carta – e del diritto dell'Unione in genere – di spettanza esclusiva della Corte di giustizia<sup>100</sup>.

Nonostante le rassicurazioni della Consulta circa la fedeltà ai principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione nonché alla giurisprudenza sovranazionale in tema di doppia pregiudizialità, la sentenza n. 269 del 2017 ha evidenziato, nel suo insieme, più di un profilo difficile da conciliare con il sistema giurisdizionale europeo di protezione dei diritti fondamentali. Ciò che si ricava, comunque, dall'*obiter dictum* è la consapevolezza che il mutamento di prospettiva ivi configurato ha l'effetto di dare avvio ad una nuova stagione del cammino europeo della Corte costituzionale. A questo proposito, come a breve si vedrà, le recenti pronunce della Corte hanno contribuito a far luce su alcune tra le più spinose questioni di ordine interpretativo poste in rilievo dalla sentenza n. 269 del 2017. Allo stesso tempo, pare scontato che la valutazione dell'impatto concreto dell'*obiter dictum* sul piano dei rapporti inter-ordinamentali e, in particolare, della sua incidenza sul procedimento di rinvio pregiudiziale e sul meccanismo della disapplicazione delle norme interne non possano che dipendere in larga misura dall'accoglienza allo stesso riservata da parte sia dei giudici comuni che dalla Corte di giustizia<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> I. CAMERON, *Competing rights?*, in S. DE VRIES, U. BERNITZ, S. WEATHERILL, *The Protection of Fundamental Rights in Europe after Lisbon*, Oxford, Hart Publishing, 2013, pp. 193-194. Conformemente, 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., p. 6; F. MARTINES, *Procedimenti pregiudiziali e applicazione di parametri costituzionali ed europei a tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 15-16; G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, cit., p. 6.

<sup>101</sup> Così anche G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 13.

### 5. Uno sguardo oltreconfine: la connessione con il modello austriaco

Prima di rendere conto della giurisprudenza sovranazionale e delle pronunce della Consulta che hanno fatto seguito alla discussa sentenza n. 269 del 2017, giova soffermarsi brevemente su uno tra i profili di maggiore interesse presentati da quest'ultima, vale a dire il ricorso allo strumento della comparazione. L'iter argomentativo percorso dalla Corte costituzionale ha innanzitutto riportato per esteso, come si è detto, alcuni tra i punti nevralgici delle note decisioni *Melki e Abdeli* e *A c. B e altri* della Corte di giustizia, rivendicando in tal modo la compatibilità dell'*obiter dictum* con il diritto dell'Unione e, nello specifico, con la consolidata giurisprudenza sovranazionale in tema di doppia pregiudizialità comunitaria e costituzionale<sup>102</sup>. Il riferimento alle suddette pronunce, intervenute a seguito dei rinvii pregiudiziali operati, rispettivamente, dalla *Cour de Cassation* francese e dall'*Oberster Gerichtshof* austriaco, è già in sé indice del fatto che l'argomentazione della Consulta abbia preso in considerazione gli ordinamenti di altri Stati Membri dell'Unione, nei quali le corti costituzionali nazionali hanno a loro volta attratto la Carta di Nizza nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità. A seguito del richiamo alla suddetta giurisprudenza europea, la Corte costituzionale ha poi avvalorato la propria svolta in materia di doppia pregiudizialità rimarcando come anche "altre corti costituzionali nazionali di antica tradizione", tra le quali la Corte costituzionale austriaca, abbiano optato per un orientamento analogo<sup>103</sup>.

La previsione di Christoph Grabenwarter secondo cui la storica pronuncia del VfGH del 2012 avrebbe potuto rappresentare un modello replicabile da parte di altre corti costituzionali nazionali ha dunque trovato effettiva conferma nella sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale italiana<sup>104</sup>. Benché la pronuncia in commento non permetta di determinare con esattezza il grado di influenza

---

<sup>102</sup> Alle decisioni *Melki e Abdeli* e *A c. B e altri* si affianca, inoltre, la sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, Causa C-5/14, *Kernkraft-werke c. Hauptzollamt Osnabrueck*.

<sup>103</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, § 5.2 Conclusioni su questioni di diritto.

<sup>104</sup> C. GRABENWARTER, *Verfassungsrecht, Völkerrecht und Unionsrecht als Grundrechtsquellen* in D. MERTEN et al. (eds.), *Handbuch der Grundrechte. Band VII/1: Grundrechte in Österreich*, Manz, Müller, 2014, p. 69.

esercitato in concreto dalle corti costituzionali straniere sulla Consulta, l'esplicito richiamo alla giurisprudenza del VfGH parrebbe trovare giustificazione in alcune similitudini riscontrabili tra il caso austriaco e quello italiano<sup>105</sup>. A questo riguardo, un primo elemento che accomuna le posizioni del VfGH e della Corte costituzionale italiana è da rinvenire nel fatto che entrambe le corti abbiano recentemente ricalibrato, per mezzo di un *obiter dictum*, la propria giurisprudenza relativa alla Carta di Nizza. Questo approccio condiviso dai giudici delle leggi italiano e austriaco si differenzia da quanto verificatosi, ad esempio, nell'ordinamento francese, dove la questione prioritaria di costituzionalità è stata introdotta dal legislatore per mezzo di una riforma costituzionale<sup>106</sup>. In aggiunta al predetto *revirement*, un ulteriore punto di convergenza tra il VfGH e la Consulta può identificarsi nel rango costituzionale di cui la Carta di Nizza gode all'interno sia dell'ordinamento austriaco che di quello italiano. In considerazione dello status costituzionale che la Carta possiede nei rispettivi ordinamenti, il VfGH e la Consulta sono addivenute, di fatto, alla medesima deduzione: avocare a sé il potere-dovere di decidere le questioni di costituzionalità delle leggi anche alla luce dei parametri europei.

D'altro canto, l'analisi comparata dei casi italiano e austriaco fa emergere altresì taluni profili di sostanziale divaricazione<sup>107</sup>. Lo status costituzionale posseduto dalla Carta di Nizza nella gerarchia delle fonti in Austria ruota infatti attorno ad alcune specificità che, viceversa, non sono riscontrabili nell'ordinamento italiano. Basti considerare, come si è in precedenza accennato, il rango costituzionale di cui i diritti garantiti dalla CEDU godono all'interno del sistema austriaco e l'utilizzo della Convenzione quale parametro nei giudizi di costituzionalità delle leggi, a cui

---

<sup>105</sup> La specifica rilevanza della decisione austriaca in virtù dei suoi punti di contatto con la sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale italiana viene sottolineata in A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., p. 12 e in F. MARTINES, *Procedimenti pregiudiziali e applicazione di parametri costituzionali ed europei a tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 13.

<sup>106</sup> Sulle peculiarità del modello francese rispetto ai casi italiano e austriaco, G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 3; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 2964.

<sup>107</sup> R. CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 286.

ha fatto seguito, sulla base del ricordato principio di equivalenza tra la CEDU e la Carta di Nizza, la costituzionalizzazione di quest'ultima. La Corte costituzionale si è in questo modo riservata la competenza di annullare una norma interna in contrasto con la Carta, nella misura in cui i diritti da quest'ultima tutelati vengano ritenuti coincidenti nella loro formulazione e nelle loro finalità con quelli garantiti dalla Costituzione nazionale<sup>108</sup>.

Alla luce dello status costituzionale spettante alla CEDU nell'ordinamento giuridico austriaco, la giurisprudenza del VfGH in relazione alla Carta di Nizza sembra fondarsi, nel suo insieme, su basi più solide rispetto alla sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale italiana. Quest'ultima, a differenza del VfGH, ha negato il riconoscimento alla CEDU di rango costituzionale. Né va trascurato, dal punto di vista dei rapporti tra carte e corti, l'approccio di minore deferenza che, rispetto ai giudici costituzionali austriaci, la Consulta ha assunto nei confronti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>109</sup>. Parallelamente, nell'ambito del diritto dell'Unione europea il VfGH ha dimostrato una maggiore propensione al dialogo con la Corte di giustizia rispetto al giudice delle leggi italiano. Come è noto, quella austriaca è stata una tra le prime corti costituzionali a proporre rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ai sensi dell'articolo 267 del TFUE<sup>110</sup>. Al contrario, la Corte costituzionale italiana – così come, del resto, la

---

<sup>108</sup> Su questo sillogismo da parte della Corte costituzionale austriaca si rinvia ad A. ORATOR, *The Decision of the Austrian Verfassungsgerichtshof on the EU Charter of Fundamental Rights: An Instrument of Leverage or Rearguard Action?*, cit., p. 1443; D. PARIS, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU. European Court of Justice (Fifth Chamber), Judgment of 11 September 2014, Case C-112/13, A v B and others*, cit., p. 393 ss.

<sup>109</sup> A. ORATOR, *The Decision of the Austrian Verfassungsgerichtshof on the EU Charter of Fundamental Rights: An Instrument of Leverage or Rearguard Action?*, cit., p. 1445.

<sup>110</sup> M. BOBEK, *The impact of European mandate on ordinary courts*, in M. CLAES, M. DE VISSER, P. POPELIER, C. VAN DE HEYNING, *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge, Intersentia, 2012, p. 301; A. ORATOR, *The Decision of the Austrian Verfassungsgerichtshof on the EU Charter of Fundamental Rights: An Instrument of Leverage or Rearguard Action?*, cit., p. 1430. La Corte costituzionale austriaca ha operato il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia con la sentenza VfSlg 15.450/1999. Sul "dialogo" tra il Verfassungsgerichtshof e la Corte di giustizia per mezzo del meccanismo del rinvio pregiudiziale, K. KORINEK, *Der Verfassungsgerichtshof und das EU-Recht*, in K. KORINEK et al., *10 Jahre EU Mitgliedschaft: Eine Bilanz aus der Sicht der österreichischen Höchstgerichte*, EIF Working Paper 14/2005, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien, 2005, pp. 4-15.

maggior parte delle corti costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea – è entrata solo di recente in dialogo diretto con i giudici del Lussemburgo avvalendosi dello strumento del rinvio pregiudiziale<sup>111</sup>.

Le divergenze riscontrabili tra l'ordinamento italiano e quello austriaco in termini di gerarchia delle fonti, nonché la diversa attitudine dimostrata dal VfGH e dalla Corte costituzionale nei confronti della giurisprudenza delle corti sovranazionali invitano a procedere con una certa cautela quando si tratta di valutare la fungibilità del paradigma austriaco all'interno nell'ordinamento italiano. A questo riguardo, come la dottrina ha opportunamente osservato, non può certo darsi per scontato che la giurisprudenza della Corte di giustizia consideri il caso italiano alla stregua di quella austriaco<sup>112</sup>. Ciò premesso, indipendentemente dalle analogie e dalle difformità intercorrenti tra le due fattispecie in questione, l'utilizzo della comparazione nell'*obiter dictum* rappresenta un interessante tassello all'interno della strategia argomentativa della Corte costituzionale.

A prima lettura, il richiamo alla giurisprudenza del VfGH può infatti apparire un riferimento meramente ornamentale, diretto a corroborare il *revirement* effettuato dalla Corte costituzionale in tema di doppia pregiudizialità. A ben vedere, tuttavia, la citazione in via esemplificativa e non esaustiva del modello austriaco sembra alludere ad una manovra più radicale da parte della Consulta. La Corte pare infatti voler legittimare la propria svolta di natura assiologico-sostanziale dando conto dell'attuale circolazione di un approccio comune alla Carta nella giurisprudenza di diverse corti costituzionali nazionali<sup>113</sup>. A conferma di questa interpretazione, il riferimento della Consulta ad altre corti costituzionali "di antica tradizione", di pari passo con il richiamo alle pronunce della Corte di giustizia in materia di risoluzione delle antinomie nei casi di doppia pregiudizialità, non risulta funzionale alla decisione della specifica controversia in oggetto, tanto è vero che il

---

<sup>111</sup> Corte costituzionale, sentenze n. 103 del 2008 e n. 207 del 2013.

<sup>112</sup> Questa osservazione viene estesa altresì alla comparazione tra i casi italiano e francese in G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., pp. 13-14.

<sup>113</sup> G. BRONZINI, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: a tool to strengthen and safeguard the rule of law?*, cit., p. 6.

rinvio alla giurisprudenza costituzionale di altri Stati membri dell'Unione si colloca all'interno di un *obiter dictum*. Così facendo, la Corte sembra quasi spingersi a prefigurare la formazione, su un piano orizzontale, di un fronte comune che vede protagoniste le corti costituzionali nazionali, in contrapposizione alla Corte del Lussemburgo.

#### **6. All'indomani della sentenza n. 269: le prime reazioni dalla Corte di giustizia**

A meno di una settimana di distanza dal deposito della sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale, il tema della doppia pregiudizialità comunitaria e costituzionale è tornato ad essere lambito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia con la decisione *Global Starnet*<sup>114</sup>. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato italiano aveva sollevato in via incidentale la questione di costituzionalità delle norme nazionali concernenti l'affidamento in concessione della rete per l'organizzazione e la gestione telematica dei giochi pubblici<sup>115</sup>. A seguito della sentenza di rigetto con cui la Corte costituzionale escludeva un contrasto con i parametri costituzionali interni invocati dal remittente, il giudice amministrativo decideva di sospendere il procedimento e presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia<sup>116</sup>. In particolare, il giudice del rinvio chiedeva

---

<sup>114</sup> Corte di giustizia, sentenza del 20 dicembre 2017, Causa C-322/16, *Global Starnet Ltd contro Ministero dell'Economia e delle Finanze e Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*. Per un commento si rinvia ad A. RUGGERI, *Ancora in tema di congiunte violazioni della Costituzione e del diritto dell'Unione, dal punto di vista della Corte di giustizia (Prima Sez., 20 dicembre 2017, Global Starnet)*, in *Diritti Comparati*, n. 1/2018, pp. 262-274; S. FELICIONI, *La pronuncia di una Corte costituzionale non può incidere sull'obbligo dei giudici di ultima istanza di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in *DPCE*, n. 1/2018, pp. 219-226; G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, *cit.*, pp. 34-36.

<sup>115</sup> Nell'ordinanza di rimessione il giudice amministrativo aveva invocato esclusivamente i parametri costituzionali interni, ossia gli articoli 3, 41, primo comma, e 42, terzo comma, della Costituzione, senza viceversa prendere in considerazione i parametri normativi europei.

<sup>116</sup> Nella circostanza, la domanda di pronuncia pregiudiziale verteva sull'interpretazione degli articoli 26, 49, 56, 63 e 267 del TFUE, dell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali e del principio generale della tutela del legittimo affidamento. La scelta del Consiglio di Stato di adire la Corte costituzionale prima di interpellare la Corte di giustizia è stata definita come una "anomalia rispetto alla prassi" in S. FELICIONI, *La pronuncia di una Corte costituzionale non può*

alla Corte del Lussemburgo se l'articolo 267, paragrafo 3, del TFUE potesse interpretarsi nel senso che il giudice nazionale avverso le cui decisioni non sia possibile esperire alcun ricorso giurisdizionale risulti privato della facoltà o dispensato dall'obbligo di procedere al rinvio pregiudiziale nell'ipotesi in cui, nell'ambito del medesimo giudizio *a quo*, la Corte costituzionale di quello Stato membro abbia valutato la costituzionalità della disciplina nazionale contestata utilizzando parametri normativi interni aventi contenuto analogo, in sostanza, a quello delle corrispondenti disposizioni del diritto dell'Unione.

In risposta al suddetto quesito, la sentenza *Global Starnet* della Corte di giustizia ha riaffermato l'obbligo incondizionato per il giudice nazionale di ultima istanza di sottoporre ad essa eventuali questioni vertenti sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione<sup>117</sup>. Ad avviso della Corte, il funzionamento del sistema di cooperazione giurisdizionale istituito dall'articolo 267 del TFUE e il principio del primato del diritto dell'Unione esigono infatti che il giudice nazionale sia libero di sollevare, in qualunque fase del procedimento reputi appropriata, e così anche al termine di un procedimento incidentale di costituzionalità, qualsiasi questione pregiudiziale che esso consideri necessaria<sup>118</sup>. In questo senso, il fatto che la Consulta abbia già avuto modo di esprimersi sulla costituzionalità delle norme nazionali ritenute dal giudice del rinvio corrispondenti alle disposizioni del diritto dell'Unione non ha alcuna incidenza sull'esercizio della facoltà – e, come nel caso in esame, sull'adempimento dell'obbligo – di sottoporre alla Corte di giustizia le questioni relative all'interpretazione e alla validità del diritto comunitario<sup>119</sup>. L'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe infatti di essere compromessa e l'effetto utile dell'articolo 267 del TFUE sarebbe frustrato se, a motivo dell'esistenza di un ricorso obbligatorio al controllo di legittimità costituzionale, fosse fatto divieto al giudice nazionale di interpellare la Corte di giustizia<sup>120</sup>.

---

*incidere sull'obbligo dei giudici di ultima istanza di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, cit., p. 226.

<sup>117</sup> Corte di giustizia, *Global Starnet*, §§ 21-26.

<sup>118</sup> *Ibi*, § 22.

<sup>119</sup> *Ibi*, § 25.

<sup>120</sup> *Ibi*, § 23.

Ponendo l'accento sulla centralità del rinvio pregiudiziale e sull'obbligo sussistente in capo ai giudici nazionali di ultima istanza a norma dell'articolo 267 TFUE<sup>121</sup>, in *Global Starnet* la Corte di giustizia ha dunque proseguito nel solco tracciato dalla sua precedente giurisprudenza<sup>122</sup>. Segnatamente, tale pronuncia ha definito il *preliminary ruling* come un prezioso "strumento di cooperazione" tra la Corte di giustizia e i giudici degli Stati membri, mediante il quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione<sup>123</sup>. Questa forte enfasi posta dalla Corte sul rinvio pregiudiziale potrebbe essere letta come un allineamento, oltre che con l'antecedente giurisprudenza sovranazionale, con la sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale<sup>124</sup>, la quale ha a sua volta incoraggiato i giudici comuni a rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, rimarcando l'esigenza di una cooperazione "costruttiva e leale" tra i diversi sistemi di salvaguardia dei diritti fondamentali<sup>125</sup>. Ciò nondimeno, l'argomentazione svolta in *Global Starnet* pare denotare una perdurante dissonanza tra le posizioni assunte dalla Corte di giustizia e dalla Corte costituzionale sul terreno dell'utilizzo dei parametri normativi europei e, nello specifico, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, lasciando socchiusa, come si è osservato in dottrina<sup>126</sup>, l'eventualità di uno scontro tra le medesime. Se infatti l'*obiter dictum* della sentenza n. 269 del 2017 ha assorbito nel giudizio accentrato di costituzionalità ogni questione riguardante la violazione dei diritti riconosciuti, a un tempo, dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza, la Corte di giustizia ha invece ricondotto la Carta all'interno della sua sfera di competenza, valorizzando le proprie prerogative di interprete e garante del diritto comunitario, alle quali tutti i

---

<sup>121</sup> S. SCIARRA, *Rule of law and mutual trust: a short note on constitutional courts as "institutions of pluralism"*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi\\_giudici/Sciarra\\_Riga\\_finale.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_giudici/Sciarra_Riga_finale.pdf), pp. 6-7.

<sup>122</sup> Si veda in particolare la sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14 e la giurisprudenza ivi citata.

<sup>123</sup> Corte di giustizia, *Global Starnet*, § 24.

<sup>124</sup> In questa direzione si veda D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, cit., p. 1.

<sup>125</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, § 5.2 Conclusioni su questioni di diritto.

<sup>126</sup> A. RUGGERI, *Ancora in tema di congiunte violazioni della Costituzione e del diritto dell'Unione, dal punto di vista della Corte di giustizia (Prima Sez., 20 dicembre 2017, Global Starnet)*, cit., pp. 266-267.

giudici nazionali, comprese le corti costituzionali, devono necessariamente uniformarsi.

Ancor più di recente, la questione della doppia pregiudizialità si è nuovamente affacciata nella giurisprudenza sovranazionale con la sentenza *XC, YB e ZA c. Austria*<sup>127</sup>. Questa pronuncia ha stabilito che il diritto dell'Unione, e in particolare i principi di equivalenza e di effettività, non obbliga il giudice nazionale ad estendere ad asserite lesioni di un diritto fondamentale tutelato dalla Carta di Nizza il riesame di una decisione in materia penale passata in giudicato, laddove la normativa nazionale preveda un siffatto riesame solo per quanto concerne una presunta violazione della CEDU. Il ragionamento della Corte di giustizia, dopo aver confermato la presunzione di rilevanza di cui godono le questioni di interpretazione del diritto comunitario<sup>128</sup>, si è anche in questo caso appuntato sulla centralità del procedimento di rinvio pregiudiziale, qualificandolo come "chiave di volta" del sistema giurisdizionale dell'Unione, in quanto diretto ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto comunitario<sup>129</sup>. In continuità con la giurisprudenza europea antecedente, la Corte ha ribadito che l'articolo 267 del TFUE conferisce ai giudici degli Stati membri la più ampia discrezionalità nell'avvalersi del rinvio pregiudiziale e che gli stessi sono liberi di esercitare tale facoltà in qualunque fase del procedimento ritengano opportuno<sup>130</sup>. Raccordandosi alla propria costante giurisprudenza, la Corte di giustizia ha inoltre rimarcato l'obbligo per i giudici nazionali di garantire la piena efficacia di norme dell'Unione *self-executing* disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria

---

<sup>127</sup> Corte di giustizia, sentenza del 24 ottobre 2018, Causa C-234/17, *XC, YB e ZA c. Austria*. Per un commento si rinvia ad A. RUGGERI, *Colpi di fioretto della Corte dell'Unione al corpo della Consulta, dopo la 269 del 2017 (a prima lettura della sentenza della Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, XC, YB e ZA c. Austria, cit., pp. 1-12.*

<sup>128</sup> Sul punto, la Corte di giustizia ha precisato che tali questioni risultano inammissibili "soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o con l'oggetto della causa di cui al procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte" (Corte di giustizia, *XC, YB e ZA c. Austria*, § 16).

<sup>129</sup> *Ibi*, § 41.

<sup>130</sup> *Ibi*, § 42.

disposizione nazionale “senza chiederne né attenderne la previa rimozione da parte del legislatore o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”<sup>131</sup>.

È soprattutto quest’ultima affermazione a far scorgere nella decisione *XC, YB e ZA* una prima interlocutoria risposta da parte della Corte di giustizia all’indirizzo inaugurato dalla sentenza n. 269 del 2017. Pur non riferendosi esplicitamente al discusso *obiter dictum* della Corte costituzionale, la posizione assunta dalla Corte dell’Unione entra di fatto in contraddizione con il nuovo orientamento della Consulta, il quale preclude ai giudici nazionali di disapplicare norme interne in contrasto con norme della Carta di Nizza, a prescindere dalla natura *self-executing* di queste ultime, in favore del sindacato accentrato di costituzionalità<sup>132</sup>. Al pari di quanto si è rilevato in relazione ai casi *Melki e Abdeli* e *A c. B e altri*, anche in *Global Starnet* e *XC, YB e ZA* la Corte di giustizia non pone alcun veto ad un meccanismo di controllo preventivo di costituzionalità ma lascia trasparire una netta condanna nei confronti di qualsiasi eventuale deroga o limitazione dei principi *Simmenthal* e delle proprie competenze di supremo giudice dell’Unione. Prendendo le distanze dalla tendenza della Corte costituzionale al recupero della propria centralità nell’ambito della tutela dei diritti fondamentali, la Corte del Lussemburgo rinfocola in tal modo l’*appeal* esercitato dallo strumento del rinvio pregiudiziale e dal potere di disapplicazione sui giudici comuni, i quali non hanno a loro volta mancato di muovere le proprie obiezioni rispetto ai punti più controversi della sentenza n. 269 del 2017.

#### **7. Le ultime (per ora) tessere del domino: dalla sentenza n. 20 all’ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale**

In parallelo alle pronunce *Global Starnet* e *XC, YB e ZA* della Corte di giustizia, i giudici nazionali, tra i quali *in primis* la Corte di Cassazione, non hanno accolto in

---

<sup>131</sup> *Ibi*, § 44.

<sup>132</sup> Così anche A. RUGGERI, *Colpi di fioretto della Corte dell’Unione al corpo della Consulta, dopo la 269 del 2017 (a prima lettura della sentenza della Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, XC, YB e ZA c. Austria, cit., pp. 8-9. Esclude invece un conflitto tra la posizione assunta dalla Corte di giustizia e la sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale G. COMAZZETTO, Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017, cit., p. 36.*

modo univoco la sentenza n. 269 del 2017. A questo riguardo, alcuni provvedimenti della Cassazione hanno rifiutato di conformarsi alle indicazioni ivi fornite dalla Corte costituzionale, percorrendo la strada della disapplicazione delle norme interne contrarie a norme dell'Unione<sup>133</sup>. Adeguandosi invece alle linee guida fissate dalla sentenza n. 269, l'ordinanza n. 3831 del 2018 della Cassazione<sup>134</sup> ha sollevato una questione di costituzionalità per sollecitare un chiarimento da parte della Corte costituzionale circa la portata dell'*obiter dictum* e, in particolare, dell'inciso "per altri profili" (in riferimento a quelli già presi in considerazione in occasione del sindacato di costituzionalità)<sup>135</sup>. La Corte costituzionale ha provveduto, dunque, ad offrire alcune prime delucidazioni in una serie di decisioni che si sono susseguite in rapida successione nei primi mesi del 2019.

La prima di queste pronunce è da rintracciare nella sentenza n. 20 del 2019, originata da un contenzioso riguardante alcune norme in materia di pubblicazione dei dati personali di dirigenti delle pubbliche amministrazioni, rispetto alle quali il giudice remittente denunciava un contrasto con alcuni parametri costituzionali

---

<sup>133</sup> Cassazione Sez. Lavoro, 17 maggio 2018, n. 12108; Cassazione Sez. V civ., 30 ottobre 2018, n. 27564; Cassazione Sez. V Pen., 10 ottobre 2018, n. 45829.

<sup>134</sup> Ordinanza Cass., sez. II civ., 16 febbraio 2018, n. 3831. Sull'ordinanza in questione si vedano, *ex multis*, V. PICCONI, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di "sutura" post Corte costituzionale n. 269/2017*, cit., pp. 293-324; L. S. ROSSI, *Il "triangolo giurisdizionale" e la difficile applicazione della sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, n. 16/2018, pp. 1-14; 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 *www.giurcost.org*, 23 febbraio 2018, pp. 82-86; ID., *Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti?*, in *www.giurcost.org*, 23 marzo 2018, pp. 155-164; D. TEGA, *Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione*, in *www.questionegiustizia.it*, 12 marzo 2018; R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra carte e corti*, cit., pp. 1-35; S. VERNUCCIO, *La sentenza 269/2017: la Corte costituzionale di fronte alla questione dell'efficacia diretta della Carta di Nizza e la prima risposta del giudice comune (Cass. ord. 3831/2018)*, in *AIC*, Fasc. 2/2018, 29 maggio 2018, pp. 1-20.

<sup>135</sup> Secondo quanto recita l'ordinanza n. 3831/2018 della Cassazione, "su tale questione sarebbe quindi auspicabile un chiarimento da parte della stessa Corte costituzionale, giacché – qualora la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale superasse il vaglio della Corte costituzionale – la Corte di cassazione dovrebbe misurarsi con il dovere, sulla stessa gravante ai sensi del terzo comma dell'articolo 267 del TFUE, di attivare il rinvio pregiudiziale ex articolo 267 del TFUE (ove già non attivato dalla stessa Corte costituzionale nel giudizio incidentale) e di dare al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione conseguentemente adottata dalla Corte di Giustizia".

interni, integrati dagli articoli 7, 8 e 52 della Carta di Nizza, dall'articolo 8 della CEDU nonché da diverse disposizioni della direttiva 95/46/CE<sup>136</sup>. Adeguandosi alle indicazioni date dalla sentenza n. 269 del 2017, il TAR del Lazio promuoveva un incidente di costituzionalità affinché la Consulta si pronunciasse altresì sulla presunta lesione dei suddetti parametri europei<sup>137</sup>. Nel dichiarare l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo*, la Corte ha puntualizzato in primo luogo che la circostanza secondo cui la disciplina legislativa interna si ponga in conflitto, oltre che con la Carta, con una direttiva non induce a modificare l'orientamento inaugurato dalla sentenza n. 269 del 2017, poiché "i principi previsti dalla direttiva si presentano [...] in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della Carta"<sup>138</sup>. Anche nel caso in esame si versa, dunque, in una delle ipotesi di doppia pregiudizialità a cui l'*obiter* fa riferimento, nella quale va preservata l'opportunità di un intervento della Corte costituzionale con effetti *erga omnes* "in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità a fondamento dell'architettura costituzionale". Ciò precisato, a giudizio della Corte "la prima parola" ad essa spettante per volontà esplicita del giudice *a quo* risulta

---

<sup>136</sup> Per un commento alla sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale si vedano a O. POLLICINO, G. REPETTO, *Not to be Pushed Aside: the Italian Constitutional Court and the European Court of Justice*, in *VerfBlog*, 2019/2/27, [www.verfassungsblog.de/not-to-be-pushed-aside-the-italian-constitutional-court-and-the-european-court-of-justice/](http://www.verfassungsblog.de/not-to-be-pushed-aside-the-italian-constitutional-court-and-the-european-court-of-justice/); 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 [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 25 febbraio 2019, pp. 113-119; A. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2019, pp. 1-40; 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*, n. 10/2019, pp. 1-15; R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s'ha da fare o no?*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 4 marzo 2019; G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 4 marzo 2019.

<sup>137</sup> In particolare, le parti private prospettavano alla Corte costituzionale tre possibili strade, chiedendo alla Consulta di valutare se dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale per l'immediata applicabilità del diritto europeo violato dalla normativa interna, oppure adire la Corte di giustizia per mezzo di rinvio pregiudiziale, ovvero, ancora, ritenere la questione di legittimità costituzionale "assorbente" rispetto a quella concernente la compatibilità con il diritto dell'Unione. Su questo punto si rinvia a Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2019, § 4 Ritenuto in fatto.

<sup>138</sup> A questo riguardo, la Corte costituzionale ha precisato che i principi previsti dalla direttiva non soltanto forniscono specificazione o attuazione alle disposizioni della Carta, ma hanno anche costituito un "modello" per queste ultime. *Ibi*, § 2.1 Considerato in diritto.

“più che giustificata dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco”<sup>139</sup>.

La Consulta, facendo peraltro discendere la titolarità del suo *jus primi verbi* dalla scelta del giudice remittente di privilegiare l'incidente di costituzionalità<sup>140</sup>, conferma così che la risoluzione delle antinomie tra norme comunitarie e norme interne dipende non più dal carattere *self-executing* o meno delle norme interposte dell'Unione bensì dal loro contenuto *lato sensu* costituzionale<sup>141</sup>. Va da sé che, come è stato da più parti rilevato, l'applicazione del metodo introdotto dalla sentenza n. 269 del 2017 anche ad una direttiva comunitaria – e quindi ad un atto di diritto derivato dell'Unione – alimenta i timori di un allargamento indefinito del perimetro del sindacato accentrato di costituzionalità rispetto a qualsiasi fonte del diritto comunitario<sup>142</sup>. D'altra parte, la Corte si premura di rassicurare i giudici comuni circa l'esercizio del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, chiarendo che il proprio intervento prioritario non pregiudica la facoltà di sottoporre alla Corte di giustizia, in qualunque fase del procedimento, “qualsiasi

---

<sup>139</sup> *Ibi*, § 2.3 Considerato in diritto. Cfr. A. CATALANO, Doppia pregiudizialità: una svolta “opportuna” della Corte costituzionale, cit., p. 35; 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, cit., p. 14.

<sup>140</sup> Al pari della sentenza n. 20, anche nella successiva sentenza n. 112 del 2019 la Corte costituzionale ha rimarcato il fatto di esser stata chiamata in causa dal giudice *a quo*, il quale ha scelto di dare precedenza al giudizio incidentale di legittimità costituzionale rispetto alla valutazione di compatibilità della disposizione interna con il diritto dell'Unione. In tale pronuncia, la Corte ha infatti stabilito che “va infine affermata – in conformità ai principi espressi nelle sentenze n. 269 del 2017, n. 20 del 2019 e n. 63 del 2019 – l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riferimento agli artt. 17 e 49 CDFUE per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.: questioni che questa Corte ha il compito di vagliare, essendo stata a ciò sollecitata dal giudice *a quo*”. Su questo punto si rinvia a Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 2019, § 7, in [www.giurcost.org/decisioni/2019/0112s-19.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0112s-19.html).

<sup>141</sup> A. CATALANO, Doppia pregiudizialità: una svolta “opportuna” della Corte costituzionale, cit., p. 14.

<sup>142</sup> A. RUGGERI, La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019), cit., p. 113; G. BRONZINI, La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?, cit.; 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, cit., p. 5; A. CATALANO, Doppia pregiudizialità: una svolta “opportuna” della Corte costituzionale, cit., p. 14.

questione pregiudiziale a loro avviso necessaria”<sup>143</sup>. A supporto di questa duplice via percorribile da parte dal giudice comune, la Consulta ha aggiunto che la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla Carta di Nizza rispetto a quelle della Costituzione nazionale genera un “concorso di rimedi giurisdizionali”, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per natura, “esclude ogni preclusione” sull’accesso alla Corte dell’Unione<sup>144</sup>.

Sulla scorta dei principi maturati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019, la successiva pronuncia n. 63 del 2019 ha statuito che, allorquando una norma della Carta non venga richiamata nel dispositivo dell’ordinanza di rimessione, non può ritenersi precluso alla Consulta l’esame nel merito delle questioni di costituzionalità sollevate con riferimento tanto a parametri interni quanto alle corrispondenti norme della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti<sup>145</sup>. Al netto di tale precisazione, resta però fermo il potere del giudice comune di procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia anche a seguito di un eventuale giudizio incidentale di legittimità costituzionale. Come nella sentenza n. 20 del 2019, la Corte sembra voler così temperare la rigidità della priorità da essa riconosciuta alla pregiudizialità costituzionale rispetto a quella comunitaria, suggerendo la possibilità di adire la Corte del Lussemburgo, a discrezione del giudice del rinvio, anteriormente o posteriormente al sindacato di costituzionalità<sup>146</sup>. In entrambe le pronunce si riscontra, pertanto, il venir meno del criticato inciso di cui alla sentenza n. 269 del 2017, secondo il quale i giudici comuni sono legittimati a proporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia soltanto per “altri profili” rispetto a quelli già delibati dalla Consulta in occasione

---

<sup>143</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2019, § 2.3 Considerato in diritto.

<sup>144</sup> *Ibidem*. Cfr. A. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta “opportuna” della Corte costituzionale*, cit., p. 26; R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s’ha da fare o no?*, cit.; G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all’orientamento della Corte di giustizia?*, cit.; A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, cit., p. 118.

<sup>145</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2019, § 4.3 Considerato in diritto.

<sup>146</sup> 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*, cit., p. 14; A. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta “opportuna” della Corte costituzionale*, cit., p. 29.

dell'incidente di costituzionalità<sup>147</sup>. Offrendo poi un ulteriore chiarimento rispetto ai suoi precedenti interventi, la Consulta ha altresì ribadito l'intangibilità del potere del giudice comune, ricorrendone i presupposti, di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la normativa interna in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta<sup>148</sup>.

Un altro passaggio argomentativo degno di nota nella sentenza n. 63 del 2019 è infine quello nel quale la Corte ha osservato che, qualora sia lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale riguardante anche le norme della Carta, essa "non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, dal fornire una risposta a tale questione mediante gli strumenti che le sono propri"<sup>149</sup>. La Corte costituzionale menziona quindi apertamente l'opportunità, peraltro già ventilata nel precedente della sentenza n. 269 del 2017, di rivolgersi essa stessa alla Corte dell'Unione a mezzo di rinvio pregiudiziale. Tale scenario prospettato dalla sentenza n. 63 ha trovato concreta espressione nella di poco successiva sentenza n. 117 del 2019, in relazione ad un procedimento di opposizione a sanzioni irrogate dalla Consob<sup>150</sup>.

Nel caso di specie, la Cassazione denunciava *inter alia* un possibile contrasto dell'articolo 187-quinquiesdecies del Testo unico delle disposizioni in materia finanziaria con il principio di tutela giurisdizionale effettiva garantito dall'articolo

---

<sup>147</sup> Questo punto viene rimarcato in 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*, cit., pp. 6-8; G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, cit.; A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, cit., p. 117;

<sup>148</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2019, § 4.3 Considerato in diritto. Cfr. A. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, cit., p. 31.

<sup>149</sup> *Ibidem*. A questo riguardo, la Corte ha precisato che tra gli strumenti domestici "si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione".

<sup>150</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 117 del 2019. Per un commento, si veda 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 *www.giurcost.org*, 13 maggio 2019, pp. 241-248.

47 della Carta di Nizza<sup>151</sup>. In risposta al ricordato quesito posto dall'ordinanza n. 3831 della Cassazione in riferimento agli "altri profili" suscettibili di esser fatti valere nelle domande pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia a seguito della proposizione di una questione di costituzionalità, nella sentenza n. 117 del 2019 la Consulta ha affermato di essere essa stessa "organo giurisdizionale" nazionale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE e di poter dunque "valutare se la disposizione censurata violi le garanzie riconosciute, al tempo stesso, dalla Costituzione e dalla Carta, attivando rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta"<sup>152</sup>. Di conseguenza, "nel già ricordato spirito di leale cooperazione tra corti nazionali ed europee nella definizione di livelli comuni di tutela dei diritti fondamentali" la Corte costituzionale, prima di decidere sulla questione di legittimità costituzionale ad essa sottoposta, ha ritenuto necessario "sollecitare un chiarimento, da parte della Corte di giustizia" sull'esatta interpretazione – ed eventualmente sulla validità – del diritto dell'Unione<sup>153</sup>.

Confermando l'attrazione dei diritti sanciti dalla Carta di Nizza all'interno dell'orbita del sindacato accentrato di legittimità costituzionale, dalla lettura congiunta delle sentenze nn. 20, 63 e 117 del 2019 si ricava che tali pronunce si sono poste nel segno di una sostanziale continuità rispetto alla svolta inaugurata dalla sentenza n. 269 del 2017. Come si è accennato, queste decisioni di recente emissione

---

<sup>151</sup> Secondo la Cassazione, l'articolo 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998 risulterebbe in conflitto con varie norme – e segnatamente, con gli articoli 24, 111 e 117, quest'ultimo anche in combinato disposto con l'articolo 11 – della Costituzione nonché con gli articoli 6 della CEDU e 47 della Carta, nonché con l'articolo 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

<sup>152</sup> A questo riguardo, la Corte costituzionale ha precisato che essa "potrà, all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*. Ciò fermo restando «che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto), anche al termine del procedimento incidentale di legittimità costituzionale; e fermo restando, altresì, il loro dovere – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta (sentenza n. 63 del 2019, punto 4.3. del Considerato in diritto)". Su questo passaggio argomentativo si rinvia a Corte costituzionale, ordinanza n. 117 del 2019, § 2 Considerato in diritto.

<sup>153</sup> *Ibi*, § 10 Considerato in diritto.

fanno registrare, nel contempo, un tentativo di rettifica delle posizioni sulle quali si era in origine appuntato l'innovativo *obiter dictum* del 2017. In particolare, le precisazioni offerte dalla Corte con riguardo al ruolo del rinvio pregiudiziale e al meccanismo della disapplicazione delle norme interne, sollecitate peraltro sia dalla giurisprudenza che dalla dottrina, dimostrano la volontà della Consulta di disinnescare potenziali attriti con la Corte di giustizia, alla luce anche dei principi da quest'ultima ribaditi in *Global Starnet e XC, YB e ZA*<sup>154</sup>.

Sotto questo profilo, se le sentenze nn. 20 e 63 hanno evidenziato un progressivo allineamento alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la sentenza n. 117 del 2019 pare testimoniare un ancor più deciso passo in avanti da parte della Corte costituzionale. Il ricorso allo strumento del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE – prima ipotizzato nelle sentenze nn. 269 del 2017 e 63 del 2019 e poi attivato dalla sentenza n. 117 del 2019 – riflette, infatti, una strategia proattiva di cooperazione nei confronti della Corte dell'Unione sulla scia della recente esperienza *Taricco*<sup>155</sup>.

Sembra collocarsi in questa direzione anche l'affermazione conclusiva della Corte costituzionale nella decisione n. 20 del 2019, in linea con quanto dichiarato dalla Consulta nella sentenza n. 269 del 2017, di voler contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla Carta, “siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”<sup>156</sup>. Una statuizione,

---

<sup>154</sup> Su questo punto si vedano 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*, cit., p. 6; A. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta “opportuna” della Corte costituzionale*, cit., p. 29.

<sup>155</sup> Secondo Vitale, “nel far ciò, la Corte costituzionale tradisce la consapevolezza di doversi pronunciare non necessariamente alla luce dei suoi parametri, ma di quelli dell'Unione, così come elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Nel momento in cui la Consulta esplicitamente mette in conto, infatti, di proporre essa stessa questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Lussemburgo, implicitamente ammette che il suo giudizio non possa se non ispirarsi ai parametri europei, quali contenuti nella Carta, interpretati e vissuti nella giurisprudenza dell'Unione che, se del caso, va sollecitata a mezzo del rinvio pregiudiziale, cui la Corte costituzionale ha già da qualche anno iniziato a fare ricorso”. Cfr. 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*, cit., p. 11.

<sup>156</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2019, § 2.3 Considerato in diritto.

quest'ultima, della quale non può comunque trascurarsi la pericolosità, stante il fatto che, come si è avuto modo di ricordare, nel sistema dell'Unione la determinazione del contenuto delle tradizioni costituzionali comuni non è di competenza delle corti costituzionali nazionali<sup>157</sup>. Ciò nondimeno, il nuovo rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale ed il (futuro) responso della Corte di giustizia costituiscono, sull'esempio di *Taricco*, una nuova importante occasione nel percorso di ricerca di un punto di equilibrio, o quantomeno di assestamento, nei complessi rapporti tra carte e corti.

---

<sup>157</sup> Cfr. G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, cit.; 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*, cit., p. 10.