

La capacità parametrica del diritto
dell'Unione europea privo di efficacia
diretta nel giudizio di legittimità
costituzionale

di Alessandro Morelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università *Magna Graecia* di Catanzaro



La capacità parametrica del diritto dell'Unione europea privo di efficacia diretta nel giudizio di legittimità costituzionale*

di Alessandro Morelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università *Magna Graecia* di Catanzaro

Sommario: 1. Premessa. – 2. La definizione giurisprudenziale dei conflitti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea: le aporie del modello. – 3. *Segue*: ... e i possibili sviluppi del «caso Taricco». – 4. La capacità parametrica del diritto dell'Unione europea non *self-executing*: le direttive e le decisioni quadro come «fonti interposte» e l'incerto seguito delle dichiarazioni d'incostituzionalità della Corte. – 5. Fonti, norme e sindacato di costituzionalità nel processo d'integrazione sovranazionale: vecchie (ma forse ancora utili) soluzioni per nuovi problemi?

1. Premessa

La giurisprudenza costituzionale relativa ai casi di conflitto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea costituisce un ambito di estremo interesse per uno studio storico-positivo sul travagliato processo d'integrazione sovranazionale, volto a comprendere le insufficienze istituzionali (riscontrabili sia nella dimensione interna sia in quella esterna) che rendono difficile o rallentano tale processo. L'esame degli orientamenti della Corte costituzionale, formati su questo tipo di antinomie, è utile anche per la formulazione di previsioni sui futuri sviluppi dei rapporti tra Stato nazionale e Unione europea e per avanzare eventuali proposte correttive degli stessi indirizzi giurisprudenziali o della normativa vigente in materia di fonti e di giustizia costituzionale.

La tortuosità del percorso che il Giudice delle leggi ha dovuto compiere per far fronte ai contrasti tra diritto interno e diritto dell'Unione è dipesa, com'è noto, soprattutto dal tardivo e comunque insufficiente adeguamento della disciplina costituzionale e legislativa in seguito all'ingresso dell'Italia nell'ordinamento comunitario¹. Almeno fino alla revisione dell'art. 117, primo comma,

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La letteratura sul «cammino comunitario» della Corte costituzionale (la fortunata espressione è, com'è noto, di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, 1983, 2406 ss.) è sterminata. Per un quadro sintetico della giurisprudenza in materia si rinvia ora, per tutti, a V. ONIDA, *A cinquanta anni dalla sentenza "Costa-Enel": riflettendo sui rapporti fra ordinamento interno e ordinamento comunitario alla luce della giurisprudenza*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. II, Giappichelli, Torino 2016, 1575 ss.

Cost. avvenuta nel 2001, con l'introduzione del limite dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», la normativa (costituzionale e legislativa) nazionale non riconosceva espressamente alcuna capacità parametrica alle fonti dell'Unione. È noto però che la Corte costituzionale, in assenza di un esplicito riferimento normativo, sin dall'inizio del suo «cammino comunitario» (e, quindi, già nel caso Costa-Enel del 1964²) ha trovato nell'art. 11 Cost. il parametro interno al quale ancorare il proprio sindacato³.

Per quanto riguarda i giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, l'art. 23, primo comma, lett. a), della legge n. 87 del 1953 individua il parametro (da indicare nell'istanza delle parti o nell'ordinanza di rimessione del giudice *a quo*) nelle «disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate». Per i giudizi in via principale, l'art. 127 Cost. non fa espresso riferimento alla natura delle fonti la cui violazione possa essere fatta valere, ma l'art. 2, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1948 prevede che la Regione può promuovere la

Sul piano terminologico, si rileva che, poiché il Trattato di Lisbona, a seguito dell'eliminazione della Comunità europea, ha previsto che l'aggettivo «comunitario», comunque declinato, dovesse essere sostituito da «dell'Unione» (art. 2.2 del Trattato), è entrato in uso anche negli atti normativi dell'Unione, in alternativa al più ampio complemento di specificazione, l'aggettivo «unionale»: cfr. N. LATRONICO, *L'uso del termine "unionale" anziché "dell'Unione" (o "comunitario")*, ovvero quando le parole sono importanti, in <http://rivista.eurojus.it/luso-del-termini-unionale-anziche-dellunione-o-comunitario-ovvero-quando-le-parole-sono-importanti/>, 1 giugno 2015. Non si tratta, però, di un vero e proprio neologismo, essendo il termine in questione già da tempo impiegato in atti amministrativi di enti locali con specifico riferimento alle Unioni di Comuni. Nuovo, invece, è l'uso dell'aggettivo con riguardo alle istituzioni e agli atti dell'Unione europea: cfr. E. RANUCCI, *Il peso delle parole: come cambia l'italiano istituzionale con il trattato di Lisbona*, testo dell'intervento alla IX Giornata della «Rete per l'eccellenza dell'italiano istituzionale», Bruxelles, 26 aprile 2010, consultabile su <http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/17240/il-peso-delle-parole>, secondo cui tale termine, non ricorrendo in atti normativi nazionali, non risultando in alcun dizionario ed essendo, peraltro, già in uso con altro significato nel linguaggio amministrativo degli enti locali, non dovrebbe essere utilizzato per indicare una relazione con l'Unione europea.

Inizia, inoltre, a diffondersi, soprattutto in dottrina (ma v. ora Cass. civ., sez. trib., n. 25035/2013) l'uso dell'aggettivo «eurounitario», impiegato da A. RUGGERI, *Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2010, 125 ss. [ma anche da altri Autori: cfr., ad esempio, M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Atti del Convegno del Dottorato di ricerca «Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali» del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, Ferrara 7-8 aprile 2016, Jovene, Napoli 2017, 63 ss.]; tale neologismo, a differenza di «unionale» (ma anche del più generico «sovranazionale»), presenta il vantaggio di denotare, in modo univoco, la dimensione istituzionale dell'Unione europea.

Nel presente contributo, nel quale si farà riferimento anche a pronunce giurisprudenziali precedenti il Trattato di Lisbona, si continuerà a utilizzare, ove opportuno, l'aggettivo «comunitario», il quale, peraltro, come scrive V. ONIDA, *op. ult. cit.*, 1575, oltre a comparire ancora nel testo della Costituzione (art. 117, comma 1), «esprime bene la natura di un ordinamento facente capo a una comunità di Stati e di popoli quale è oggi l'Unione europea».

² Corte cost., sent. n. 14/1964; ma si vedano successivamente anche le sentt. nn. 98/1965, 183/1973, 232/1975.

³ Sull'art. 11 Cost. come parametro di riferimento del diritto nazionale nel processo d'integrazione europea cfr. ora P. MORI, *Il principio di apertura al diritto internazionale e al diritto europeo*, in L. VENTURA-A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giuffrè, Milano 2015, 535 ss.

questione di costituzionalità quando ritenga che «una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera di competenza ad essa assegnata dalla Costituzione» (e alla medesima formula fa rinvio il secondo comma dello stesso articolo per l'impugnazione, in via principale, delle leggi regionali). Da tali previsioni sembrerebbe che il giudizio della Corte debba avere luogo esclusivamente in relazione a disposizioni costituzionali, ma il parametro non sempre si esaurisce in enunciati normativi di livello costituzionale, potendo anche essere integrato da «fonti interposte»⁴. Proprio tale schema la Corte ha impiegato nei casi in cui, riscontrandosi un conflitto tra diritto interno e diritto comunitario privo di efficacia diretta nell'ordinamento nazionale, essa ha comunque ritenuto di dover intervenire per garantire il rispetto della fonte sovranazionale. In queste ipotesi, com'è stato osservato, si è finito con il superare l'assenza di capacità parametrica del diritto dell'Unione⁵.

Nel presente contributo s'intendono ricostruire sinteticamente gli orientamenti giurisprudenziali in materia di conflitti tra fonti interne e fonti sovranazionali, con particolare riguardo a quelle prive di efficacia diretta, evidenziando le carenze e le aporie di un modello che non ha mai offerto certezze per le esigenze di attuazione del principio di supremazia del diritto dell'Unione su quello nazionale e che oggi rischia di determinare applicazioni sempre più disomogenee. La soluzione (certo non originale) che s'intende qui proporre è quella di un intervento di normazione volto a razionalizzare le modalità d'ingresso delle fonti sovranazionali e, sul versante della giustizia costituzionale, a orientare il sindacato dei giudici comuni e della stessa Corte. Scopo primario di tale intervento dovrebbe essere quello di dare stabilità – nei limiti del possibile – ai parametri normativi del sindacato svolto dal Giudice delle leggi (e, di riflesso, a quello dei giudici comuni) sul rispetto del diritto sovranazionale. E ciò pur nella consapevolezza che le discordanze (e persino i conflitti) giurisprudenziali non devono considerarsi sempre e comunque segnali patologici, ma rappresentano anche espressioni di ricchezza e di pluralismo culturale delle comunità entro cui si determinano⁶. Oltre un certo livello, tuttavia, tali conflitti possono

⁴ Cfr. in tema, dopo C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifesta infondatezza»*, estr. da *Riv. it. sc. giur.*, 1955, Giuffrè, Milano 1957, 28 ss., soprattutto M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, CEDAM, Padova 1992, e N. PIGNATELLI, *Le norme interposte*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Esi, Napoli 2006, 297 ss.; più ampiamente, sul parametro dei giudizi costituzionali si rinvia ad A. CARNEVALE-A. CELOTTO, *Il parametro «eventuale»*, Giappichelli, Giappichelli, Torino 1998, e ai contributi pubblicati in G. PITRUZZELLA-F. TERESI-G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Atti del Seminario di Palermo, 28-29 maggio 1998, Giappichelli, Torino 2000.

⁵ Così G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, 287.

⁶ Cfr., in tal senso, S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa: un'introduzione*, in ID. (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa: un'introduzione*, Esi, Napoli 2005, 3 ss.

ingenerare pericolose reazioni di rigetto del modello, rischiando di mettere in discussione perfino principi basilari delle democrazie costituzionali contemporanee.

Si deve segnalare, purtroppo, che in tale materia gli interventi normativi finora attuati o programmati dal legislatore sono risultati insufficienti. Anche l'ultimo tentativo di riforma, naufragato con il *referendum* del 4 dicembre 2016, non interveniva sul riconoscimento costituzionale dell'efficacia, in ambito nazionale, del diritto dell'Unione, limitandosi alla correzione della formula, contenuta nel primo comma dell'art. 117 Cost., dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», convertiti, conformemente alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, in «vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Tale enunciato, tuttavia, appare troppo laconico e generico per rivestire il ruolo di *Europaklausel*⁷.

Si tornerà, al termine di queste notazioni, sulle ragioni che probabilmente ostacolano una razionalizzazione normativa dei modi di risoluzione dei conflitti tra fonti interne e fonti sovranazionali, con la consapevolezza che, al di là delle proposte correttive che il giurista può formulare, il dato normativo è sempre condizionato (e talora sensibilmente distorto) da fattori politici e culturali incontrollabili⁸.

2. La definizione giurisprudenziale dei conflitti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea: le aporie del modello

I modi in cui il Giudice delle leggi afferma che debba assicurarsi il rispetto del principio di supremazia del diritto dell'Unione su quello nazionale, fatti salvi i «controlimiti» costituiti dai principi fondamentali e dai diritti inalienabili della persona umana, garantiti dall'ordinamento costituzionale (ma ora, com'è noto, evocati anche dal diritto sovranazionale)⁹, sono diversi e

⁷ In riferimento a tale carenza del testo Renzi-Boschi cfr., per tutti, R. CALVANO, *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel ddl di revisione costituzionale*, in *Dem. dir.*, 2/2016, 71; sui rapporti tra Stato e istituzioni dell'Unione europea nel progetto di riforma costituzionale si rinvia anche a M. MESSINA, *La salvaguardia delle competenze dello Stato nella recente esperienza dell'Unione europea e le similitudini con la recente riforma costituzionale italiana: "tanto rumore per nulla"?*, in A. MORELLI-G. MOSCHELLA (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 163 ss.

⁸ Per un approfondimento, sul piano metodologico, del tema dei rapporti tra studi costituzionalistici e studi extragiuridici, sia consentito rinviare ai miei *Come lavora un costituzionalista? Per un'epistemologia della scienza del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2016, 513 ss., e *Comparazione e ipotesi scientifiche: appunti per uno studio sulle forme di governo*, in *www.federalismi.it*, 1/2017, 1 ss.

⁹ ... com'è noto, dagli artt. 4.2 e 6.3 del Trattato sull'Unione europea, così come modificato dal Trattato di Lisbona.

Sul ruolo dei controlimiti nei rapporti tra ordinamento statale e ordinamento dell'Unione europea si rinvia alle opposte ricostruzioni di A. RUGGERI, del quale si vedano, tra gli scritti più recenti, *Maggiore o minor tutela nel prossimo futuro per i diritti fondamentali?*, in *Consulta OnLine*, 1/2015, 5 febbraio 2015, 33 ss.; ID., *Pluralismo assiologico, pluralismo istituzionale, integrazione di sistemi*, in *www.dirittifondamentali.it*, 24 marzo 2015, 1 ss.; ID., *Effetti diretti delle norme eurolunitarie e Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2015, 15 maggio 2015, 1 ss.;

dipendono sostanzialmente dalla possibilità di riconoscere, di volta in volta, alla norma sovranazionale efficacia diretta.

Il quadro è quello delineato nella celebre sentenza n. 170 del 1984 (caso Granital), che, con un epocale *revirement* rispetto al precedente orientamento, recepì le tesi enunciate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella decisione Simmenthal del 1978¹⁰, ora rimesse parzialmente in discussione dalla sentenza Taricco¹¹.

Secondo l'indirizzo allora adottato dal Giudice delle leggi e finora mantenuto nelle sue linee essenziali, la presunzione di conformità del diritto interno a quello dell'Unione impone, anzitutto, un obbligo per il giudice nazionale di operare, ove possibile, un'interpretazione del diritto interno conforme a quello comunitario. Nel caso d'«irriducibile incompatibilità» tra i due, deve comunque assicurarsi prevalenza al diritto dell'Unione¹², attraverso la «non applicazione» della norma interna da parte dello stesso giudice comune e l'applicazione di quella sovranazionale, qualora quest'ultima risulti direttamente applicabile (e quindi, in sostanza, chiara, precisa e incondizionata), oppure, se non ricorre tale requisito, attraverso la dichiarazione d'illegittimità costituzionale da parte del Giudice delle leggi¹³. Successivamente, la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto l'obbligo, in capo al giudice nazionale (ma anche alla pubblica amministrazione)¹⁴, di

ID., *Primato del diritto dell'Unione europea in fatto di tutela dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 4/2015, 931 ss.; ID., *Come costruire e preservare le tradizioni dei diritti in Europa?*, in *www.diritticomparati.it*, 15 dicembre 2015; ID., *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i «controlimiti»*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti*, cit., 19 ss, e di M. LUCIANI, *Il brusco risveglio*, cit., *ivi*, 63 ss.; ma per un quadro articolato di posizioni dottrinali, si vedano tutti i contributi pubblicati nel volume curato da A. Bernardi.

Per una ricostruzione rigorosamente dualistica dei rapporti tra ordinamenti cfr. ora O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti*, cit., 301 ss., il quale conclude che la stessa «europeizzazione dei controlimiti» sarebbe impossibile (319).

Sul ritorno di attualità della teoria dei controlimiti cfr. R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i «Controlimiti» 2.0*, in *www.federalismi.it*, *Focus fonti*, 1/2016, 1 ss.

Anche per ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali si rinvia, per tutti, agli studi di F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Giappichelli, Torino 2012, e di P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano 2015, del quale si veda anche *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *www.costituzionalismo.it*, 3/2016, 197 ss.

¹⁰ Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, in C-106/77.

¹¹ Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 8 settembre 2015, in C-105/14, sulla quale si veda ora il commento di C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in *www.eurojus.it*, 29 gennaio 2017.

¹² Corte cost., n. 170/1984, punto 3 del *Cons. in dir.*

¹³ Corte cost., n. 170/1984, punto 5 del *Cons. in dir.*; in successive pronunce la Corte ha affermato che, nel caso il cui il diritto sovranazionale in conflitto con quello interno sia una norma direttamente applicabile, la norma nazionale non è soggetta a una «disapplicazione», ma, più precisamente, a una «non applicazione»: così, ad esempio, Corte cost. n. 168/1991. In tema si rinvia all'analisi di C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Giuffrè, Milano 2008, spec. 125 ss.

¹⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 389/1989.



non dare applicazione alla norma interna in contrasto con norme dotate di efficacia diretta, contenute in direttive o in Trattati¹⁵.

Tale *modus operandi*, per quanto sia stato utile a risolvere un conflitto con la Corte di giustizia difficilmente superabile senza un intervento legislativo, è stato criticato per diverse ragioni. In sintesi, si è detto che pur basandosi su una logica dualista nella ricostruzione dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale, l'indirizzo della Corte non apparirebbe coerente nelle conclusioni e, soprattutto, avrebbe introdotto notevoli elementi d'incertezza nel controllo sull'applicazione del diritto sovranazionale. La previsione, già contenuta nella sentenza Granital, dell'obbligo per il giudice nazionale dell'interpretazione conforme del diritto interno a quello comunitario e il mantenimento del sindacato in capo alla Corte costituzionale nel caso di violazione dei controlimiti da parte della fonte sovranazionale mettevano in discussione, sin dal principio, lo stesso approccio dualista adottato¹⁶, ma l'aporia principale era (ed è) data dalla circostanza che la medesima situazione giuridica, consistente nel conflitto tra norma interna e norma sovranazionale, viene qualificata «in termini concettuali (ora di *irrilevanza*, ora d'*invalidità* delle norme interne) così radicalmente diversi da dimostrarsi reciprocamente incompatibili»¹⁷. E la qualificazione si fa dipendere non già da profili formali facilmente riconoscibili, come potrebbero essere quelli relativi al procedimento di formazione e al *nomen iuris* dell'atto normativo sovranazionale, ma da operazioni ermeneutiche rimesse agli stessi giudici comuni, chiamati a riconoscere le norme sovranazionali dotate di efficacia diretta¹⁸. Si tratta, com'è evidente, di un

¹⁵ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 389/1989 e 168/1991. Il Giudice delle leggi ha inoltre riconosciuto l'immediata applicabilità anche delle sentenze interpretative della Corte di giustizia, emesse in via pregiudiziale *ex art.* 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quando precisino o integrino il significato di una norma sovranazionale (sent. n. 113/1985) e delle norme europee così come interpretate in pronunce emesse dalla stessa Corte di giustizia nel procedimento d'infrazione *ex art.* 258 del TFUE (sent. n. 389/1989).

¹⁶ Così M. CUNIBERTI, *Il problema del parametro nel sindacato della Corte sulla costituzionalità del diritto comunitario*, in G. PITRUZZELLA-F. TERESI-G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, cit., 296.

¹⁷ Così A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, IV ed., Giappichelli, Torino 2009, 226; per ulteriori approfondimenti cfr. ID., *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, IV ed., Torino 2014, 308 ss.; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Giappichelli, Torino 2014, 79 ss.

¹⁸ Sulla differenza tra «applicabilità diretta», come caratteristica propria del regolamento comunitario, ed «efficacia diretta», come caratteristica di singole norme (anche non appartenenti ad atti regolamentari) di creare diritti ed obblighi in capo ai privati, azionabili immediatamente dinanzi alle giurisdizioni nazionali cfr., per tutti, R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, IV ed., Giappichelli, Torino 2016, 137 ss., e, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici*, cit., spec. 115 ss. Su tale differenza si vedano ora le considerazioni critiche di A. RUGGERI, *Effetti diretti delle norme eurounitarie e Costituzione*, cit., 1 ss.

sindacato *relativamente diffuso*, inidoneo, anche per l'assenza di alcun vincolo al rispetto dei precedenti giurisprudenziali, ad assicurare un'applicazione omogenea del diritto dell'Unione¹⁹.

L'incertezza del modello si riflette, peraltro, non solo sull'operato dei giudici comuni, ma anche su quello della stessa Corte costituzionale, che, in qualche caso, non è apparso del tutto coerente con lo schema tracciato dalla sentenza Granital in poi²⁰.

3. Segue: ... e i possibili sviluppi del «caso Taricco»

La logica che ispira la stessa applicazione immediata delle norme sovranazionali dotate di efficacia diretta sembra saltare, tuttavia, nel recentissimo caso Taricco, in occasione del quale la Corte di giustizia ha inteso orientare i giudici nazionali verso la disapplicazione delle norme interne inerenti all'istituto della prescrizione nel processo penale nei casi in cui tali norme non assicurino, in modo efficace, la sanzione delle frodi fiscali ledendo così gli interessi finanziari dell'UE (*ex art. 325 TFUE*)²¹. A seguito di tale pronuncia, la Corte d'appello di Milano, con ordinanza del 18 settembre 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale sulla legge di esecuzione del Trattato di Lisbona, nella parte in cui, rendendo efficace nell'ordinamento italiano la sentenza della Corte di giustizia sul caso Taricco, lederebbe il controlimito costituito dall'art. 25 Cost.

In seguito, anche la Corte di cassazione, con ordinanza del 30 marzo 2016 (depositata il 18 luglio 2016), ha sollevato analoga questione di costituzionalità per contrasto con gli artt. 3, 11, 25, comma 2, 27, comma 3, 101, comma 2, Cost. Le iniziative dei giudici nazionali si sono mosse nel

¹⁹ Cfr. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, cit., 309. Più ampiamente, sugli elementi di "diffusione" del sistema di giustizia costituzionale italiano cfr. i contributi pubblicati in E. MALFATTI-R. ROMBOLI-E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, Atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001 in ricordo di Giustino D'Orazio, Giappichelli, Torino 2002; A.M. NICO, *L'accentramento e la diffusione nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino 2007; R. MANFRELLOTTI, *Giustizia della funzione normativa e sindacato diffuso di legittimità*, Jovene, Napoli 2008; e, anche per ulteriori riferimenti, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 252 ss.

²⁰ Si consideri, ad esempio, il recente caso deciso con sent. n. 133 del 2016, nel quale si discuteva della legittimità delle norme contenute nel decreto-legge n. 90 del 2014, che prevedevano l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio di alcuni dipendenti pubblici (in particolare, gli avvocati dello Stato e i docenti universitari), per presunta violazione di una serie di parametri costituzionali e, tra questi, dell'art. 117, primo comma, Cost., così come integrato dalla direttiva n. 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, nella parte in cui vieta discriminazioni in base all'età. In tale circostanza, il Giudice delle leggi è entrato nel merito della questione, pronunciandosi per l'infondatezza, invece che richiedere al giudice *a quo* di tentare, secondo il modello appena descritto, una previa interpretazione del diritto interno conforme a quello dell'Unione, eventualmente utilizzando anche lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: il rilievo è espresso da R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale e il giudizio sulle leggi "anticomunitarie": il passo del gambero?*, in www.dirittounioneuropea.eu, Osservatorio europeo, luglio 2016, 4 ss.; dubbia appare, tuttavia, la consapevolezza della deviazione di tale pronuncia dal modello definito dalla sentenza Granital: così G. STROZZI-R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, VII ed., Giappichelli, Torino 2016, 476.

²¹ Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 8 settembre 2015, in C-105/14.

sensu già tracciato da buona parte della dottrina, che aveva subito messo in luce come la decisione della Corte di giustizia si ponesse in contrasto con una serie di principi supremi dell'ordinamento italiano, tra i quali, innanzitutto, quelli della certezza del diritto in materia penale e del *nullum crimen sine lege* (data l'afferenza dell'istituto della prescrizione al diritto penale sostanziale)²². Si era rilevato, inoltre, come la pronuncia del Giudice europeo, nel riconoscere efficacia diretta di norme sovranazionali con effetti *in malam partem* nei confronti di privati, costituisse una novità rispetto ai precedenti della Corte di giustizia in materia, che avevano attribuito efficacia diretta al diritto comunitario allo scopo di tutelare in modo immediato i diritti dei cittadini e non per ridurre o sottrarre loro garanzie²³.

In risposta a tali istanze, la Corte costituzionale, con ord. n. 24/2017, ha chiesto alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, di pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 325 del Trattato medesimo, facendo presente che se la lettura della Corte di Lussemburgo dovesse condurre ad un effettivo contrasto con il principio di legalità in materia penale *ex art. 25*, secondo comma, Cost., essa si troverebbe costretta ad impedire l'ingresso del diritto sovranazionale, secondo lo schema dei controlimiti²⁴.

Dopo il caso Melloni, il cui epilogo, com'è noto, ha visto il *Tribunal constitucional* spagnolo accettare, di fatto, un abbassamento del livello delle garanzie penali offerte dall'ordinamento nazionale rispetto a quelle assicurate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁵, si prospetta nuovamente la possibilità di ricorrere alla dottrina dei controlimiti a tutela del «nucleo duro» di un ordinamento costituzionale.

²² Corte cost., sentt. nn. 275/1990 e 393/2006 e, adesso, ord. n. 24/2017. In senso critico nei confronti della decisione della Corte di giustizia cfr., per tutti, R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, cit., 7 ss.; R. LUGARÀ, *La tutela "multilivello" dei diritti come canone normativo. Brevi spunti a partire dal caso Taricco*, in *Liberio osserv. del diritto*, 2015, 36 ss.; G. CIVELLO, *La Cassazione "rinvia" alla Consulta la sentenza Taricco: notizia di decisione (in attesa delle motivazioni)*, in *Arch. pen.*, 2016, n. 1, 1 ss.; M. LUCIANI, *Il brusco risveglio*, cit., 78 ss.

²³ Così R. BIN, *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti*, cit., 293.

²⁴ La vicenda è, dunque, ancora aperta; al riguardo, non possono che condividersi le conclusioni di R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, cit., 19, secondo la quale «il processo penale o è disciplinato da regole certe, chiare, predeterminate per legge, o rischia di trasformarsi in qualcosa di diverso, sia da ciò che è previsto nella Costituzione italiana, ma anche da quanto richiesto dalle Carte internazionali ed europee dei diritti».

²⁵ Per una ricostruzione della vicenda Melloni, iniziata con il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale costituzionale spagnolo alla Corte di giustizia con ordinanza n. 86/2011, continuato con la sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2013, in C-399/11 e conclusosi con la sentenza del Tribunale costituzionale n. 26/2014, cfr. F. VIGANÒ, *Obblighi di adeguamento al diritto UE e 'controlimiti': la Corte costituzionale spagnola si adegua, bon gré mal gré, alla sentenza dei giudici di Lussemburgo nel caso Melloni*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 9 marzo 2014.

La questione è centrale, coinvolgendo, in definitiva, la stessa ragion d'essere del processo d'integrazione sovranazionale, che rischia di perdere ogni legittimazione, in rapporto alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati europei, se disancorato dalle esigenze di garanzia dei diritti fondamentali. In considerazione di tali rischi, è certamente apprezzabile la decisa presa di posizione della Corte costituzionale italiana nella difesa dei principi messi in discussione dalla pronuncia della Corte di giustizia.

4. La capacità parametrica del diritto dell'Unione europea non *self-executing*: le direttive e le decisioni quadro come «fonti interposte» e l'incerto seguito delle dichiarazioni d'incostituzionalità della Corte

L'incertezza del sistema delle garanzie, in tale ambito, è alimentata anche dal fatto che, pur avendo riconosciuto il carattere prevalentemente “diffuso” del sindacato sui conflitti tra diritto interno e diritto sovranazionale, la Corte costituzionale ha progressivamente recuperato spazi d'intervento²⁶. Oltre alla già ricordata ipotesi, finora soltanto minacciata, ma non concretamente accertata in sede giudiziaria²⁷, della lesione di controlimiti da parte del diritto dell'Unione e al caso di violazione di principi fondamentali dell'ordinamento sovranazionale, da parte di norme interne²⁸, l'ipotesi più frequente di giudizio di costituzionalità “accentrato” è stata quella del conflitto del diritto nazionale con norme europee non *self-executing*.

A ciò si aggiunga che lo stesso Giudice delle leggi, mutando il proprio precedente indirizzo sul punto, ha ritenuto di poter sollevare eccezione di pregiudizialità dinanzi alla Corte di giustizia, sia nell'ambito del giudizio in via principale che in quello incidentale²⁹. L'autoqualificazione

²⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, cit., 310 ss.

²⁷ Com'è noto, invece, la Corte ha evocato espressamente i controlimiti nei confronti di consuetudini internazionali nella celebre sent. n. 238/2014.

²⁸ Cfr., in particolare, Corte cost., n. 286/1986 e n. 232/1989.

²⁹ Si vedano, rispettivamente, Corte cost., ordd. n. 103/2008 (su cui cfr., tra gli altri, L. PESOLE, *La Corte Costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, in www.federalismi.it, 15/2008, 1 ss.; I. SPIGNO, *La Corte Costituzionale e la vexata quaestio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2008, 1 ss.; S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed “integrazione” di ordinamenti*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, 898 ss.; T. GIOVANNETTI, *L'ultimo passo del “cammino comunitario” conduce la Corte a Lussemburgo*, 5 maggio 2009, in <http://archivio.rivistaaic.it/>) e n. 207/2013 [sulla quale cfr., tra gli altri, U. ADAMO, *Nel dialogo con la Corte di giustizia la Corte costituzionale è un organo giurisdizionale nazionale anche nel giudizio in via incidentale. Note a caldo sull'ord. n. 207/2013*], 24 luglio 2013, in www.forumcostituzionale.it, 1 ss. e, *ivi*, B. GUASTAFERRO, *La Corte costituzionale e il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, 21 ottobre 2013, 1 ss.; ID., *Il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in *Quad. cost.*, 4/2013, 980 ss.; L. UCCELLO BARRETTA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nel giudizio in via incidentale (nota a Corte cost. ord. n. 207/2013)*, in www.osservatorioaic.it, novembre 2013, 1 ss. e, *ivi*, M.P. IADICICCO, *Il precariato scolastico tra Giudici nazionali e Corte di Giustizia: osservazioni sul primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale*

dell'organo come «giurisdizione nazionale» ex art. 267 TFUE ha restituito alla stessa Corte costituzionale uno spazio, nei rapporti tra giudici italiani e Corte di Lussemburgo, che il precedente orientamento di chiusura aveva finito, di fatto, con il precluderle³⁰.

Per quanto riguarda specificamente le ipotesi di conflitto tra norme interne e norme contenute in direttive dell'Unione, il Giudice delle leggi ha più volte precisato che le seconde «fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa» contenuta in leggi statali e regionali all'art. 117, primo comma, Cost. (ma, ancora prima, all'art. 11 Cost.)³¹. L'impossibilità di procedere, in questi casi, all'applicazione diretta delle norme sovranazionali determina il recupero del sindacato accentrato della Corte costituzionale, poiché, come affermato nella sent. n. 28/2010, «l'impossibilità di non applicare la legge interna in contrasto con una direttiva comunitaria non munita di efficacia diretta non significa tuttavia che la prima sia immune dal controllo di conformità al diritto comunitario, che spetta a questa Corte, davanti alla quale il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale per asserita violazione dell'art. 11 ed oggi anche dell'art. 117, primo comma, Cost.»³². Il medesimo principio è stato affermato anche nell'ipotesi di contrasto tra una norma interna e una decisione quadro del Consiglio³³.

La Corte italiana, in verità, sembra condividere sempre più il proprio sindacato con la Corte di giustizia, il cui intervento interpretativo, in relazione al diritto dell'Unione, può essere pregiudizialmente promosso anche nei casi di contrasto tra diritto interno e diritto sovranazionale non *self-executing*. L'incertezza della stessa categoria della «efficacia diretta» e l'ampiezza dei casi in cui si reputa possibile sollevare la pregiudiziale dinanzi alla Corte di Lussemburgo hanno determinato, in definitiva, quello che è stato definito un «doppio controllo accentrato» di «costituzionalità-comunitarietà», discrezionalmente attivabile dal giudice comune³⁴. Con la sola differenza che, in caso di dichiarazione del contrasto, la decisione della Corte costituzionale ha efficacia *erga omnes*, mentre quella della Corte di giustizia *inter partes*.

italiana nell'ambito di un giudizio di legittimità in via incidentale, gennaio 2014, 1 ss.]. Un ulteriore caso, sempre nell'ambito di un giudizio in via incidentale, si è ora avuto, come si è detto, con l'ord. n. 24/2017.

³⁰ Sulle autoqualificazioni della Corte costituzionale nella sua stessa giurisprudenza sia consentito rinviare al mio *Il ruolo e le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica dell'ordinamento democratico*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Esi, Napoli 2006, 401 ss.

³¹ Corte cost., sent. n. 129/2006, punto 5.3 del *Cons. in dir.*, ma, nello stesso senso, cfr. già sentt. nn. 166/2004 e 406/2005.

³² Corte cost., sent. n. 28/2010, punto 5 del *Cons. in dir.*, ma, nello stesso senso, già sentt. nn. 170/1984, 317/1996 e 284/2007.

³³ Corte cost., sent. n. 227/2010.

³⁴ Così V. ONIDA, *A cinquanta anni dalla sentenza "Costa-Enel"*, cit., 1588.

Il quadro si presenta, dunque, molto complesso. Se, infatti, l'efficacia diretta è un attributo della norma e non dell'atto, per cui, ad esempio, si danno ipotesi di norme auto-applicative contenute in direttive, è altresì vero che, anche quando la Corte costituzionale annulla una norma interna in contrasto con una norma sovranazionale priva di efficacia diretta, il più delle volte – salvo i casi in cui il Giudice delle leggi pronunci un'«additiva di regola» – spetterà sempre al giudice comune l'individuazione della regola, adatta al caso concreto, attuativa del diritto dell'Unione³⁵. E, con tutta evidenza, difficilmente tale regola potrà considerarsi la sola individuabile nel caso di specie, non essendo stata individuata, a monte, dalla stessa Corte costituzionale. In altri termini, com'è stato notato, in tali circostanze il giudice comune non sarebbe tenuto, di fatto, al rispetto del limite costituito dalla discrezionalità del legislatore, che invece grava sul Giudice delle leggi³⁶. La qual cosa significa che, in concreto, anche le norme dell'Unione non *self-executing* finiscono col diventare, poi, ugualmente *autoapplicative*, dovendo dalle stesse l'operatore estrarre la norma del caso, una volta caducata dal Giudice delle leggi la norma interna con esse confliggente. Tutto ciò, ovviamente, a condizione che la Corte non riscontri un vizio d'incostituzionalità, per violazione dei controlimiti, a carico della stessa norma sovranazionale che le precluda di porsi a parametro interposto del giudizio sulla norma interna.

Il seguito delle pronunce della Corte costituzionale relative ai casi di contrasto tra diritto interno e diritto sovranazionale non *self-executing* appare, quindi, estremamente incerto e non offre garanzie sufficienti nemmeno per le esigenze di affermazione della supremazia del diritto dell'Unione su quello nazionale. Esigenze che, peraltro, sembrano ricevere una minore considerazione rispetto a quelle della certezza del controllo nell'ambito dei giudizi instaurati in via principale, nei quali la Corte ha confermato la centralità del proprio sindacato, anche relativamente a fonti sovranazionali dotate di efficacia diretta (e pur dopo la revisione del Titolo V), sulla base dell'argomento che, in questi casi, le norme dell'Unione renderebbero «operativo» il parametro rappresentato dall'art. 117, primo comma, Cost., necessitando eventualmente, ove ne ricorressero i presupposti, una pronuncia *erga omnes* d'illegittimità costituzionale³⁷.

³⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Effetti diretti delle norme eurounitarie e Costituzione*, cit., 16 s.

³⁶ *Ivi*, 17.

³⁷ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 348/2007, 102/2008 e 86/2012. In senso critico nei confronti di tale giurisprudenza, per tutti, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 80 s.

5. Fonti, norme e sindacato di costituzionalità nel processo d'integrazione sovranazionale: vecchie (ma forse ancora utili) soluzioni per nuovi problemi?

Il legislatore italiano, come si è detto, non ha mai svolto finora un ruolo di primo piano nel processo d'integrazione, sviluppatosi, in buona misura, attraverso i contributi di giudici e Corti.

Non s'ignora certo che gli accesi contrasti che, nella dimensione politica, agitano oggi il dibattito sul futuro delle istituzioni dell'Unione non agevolano la promozione d'interventi normativi volti a razionalizzare le modalità d'ingresso e di controllo del recepimento delle fonti esterne. Così come appare evidente che interventi più incisivi ed efficaci in tale ambito presupporrebbero una scelta preliminare, da parte del legislatore, per un modello più marcatamente monista o dualista nell'articolazione dei rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento sovranazionale e, in questo momento storico, una simile decisione potrebbe risultare difficilmente praticabile. E, tuttavia, dal punto di vista dello studioso delle fonti normative e del sistema delle garanzie costituzionali, non si può fare a meno di osservare che la notevole incertezza sui casi di efficacia diretta del diritto dell'Unione (e, di riflesso, di quello nazionale) preclude un'omogenea difesa dei diritti di volta in volta riguardati dalle norme in conflitto. Tale circostanza non può essere rubricata come un inevitabile effetto collaterale di un fisiologico processo d'integrazione, sia per la durata epocale sia per gli esiti sempre più incerti di tale processo (si pensi, da ultimo, alla complessa e, allo stato ancora irrisolta, vicenda della *Brexit* e all'impatto che essa potrebbe avere, nei prossimi anni, sulla tenuta delle istituzioni dell'Unione)³⁸. Né sembra potersi intendere l'intervento del legislatore nazionale come meramente eventuale e sussidiario rispetto a quello delle Corti nazionali ed europee, il cui «dialogo», com'è stato detto, spesso è solo funzionale all'esercizio di un'*actio finium regundorum* relativa alle rispettive competenze e, in diversi casi, assume i toni di un conflitto anche aspro³⁹.

Nell'analisi dei fenomeni richiamati, si può certo prescindere dalle decisioni in controtendenza di alcune Corti nazionali (inquadrabili come patologiche ma superabili reazioni di rigetto del

³⁸ Sul punto sia consentito rinviare al mio *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, in www.osservatorioaic.it, 2/2016, 1 ss.

La vicenda, com'è noto, si è ulteriormente complicata con la recente decisione della Corte suprema del Regno Unito del 24 gennaio 2017 sul caso *Miller*, con la quale si è definitivamente chiarito che l'avvio della procedura di recesso dall'Unione europea dovrà essere preceduta da una legge del Parlamento: cfr., sul punto, G.C. CARBONI, *Gli effetti del referendum sulla Brexit alla luce della sentenza della Corte suprema*, in www.dpce.it, 27 gennaio 2017, e, *ivi*, G.F. FERRARI, *La Corte suprema, Brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, 27 gennaio 2017; C. MARTINELLI, *I poteri costituzionali di fronte alla Brexit: la UKSC fissa i confini*, 27 gennaio 2017; F. ROSA, *Westminster first*, 27 gennaio 2017, e ID., *Regno Unito. La Brexit di fronte alla Corte suprema*, in www.lacostituzione.info, 27 gennaio 2017.

³⁹ Cfr., in tal senso, R. BIN, *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in www.rivistaaic.it, 1/2015, 13; M. LUCIANI, *Il brusco risveglio*, cit., 75.

processo in corso), che sono giunte persino a negare l'applicabilità interna del diritto dell'Unione, di fatto disconoscendone la supremazia: si pensi, ora, oltre al già richiamato caso Taricco, alla decisione della Corte suprema danese del 6 dicembre 2016, in materia d'indennità di licenziamento per i lavoratori in età pensionabile, con cui si è negata la possibilità di dare applicazione interna al principio generale di non discriminazione in ragione dell'età, espresso dalla direttiva 2000/78/CE⁴⁰. Anche volendo trascurare episodi del genere, non sembra possibile disconoscere il ruolo che, *secondo modello*, spetta ai legislatori e, più ampiamente, agli attori politico-istituzionali degli Stati-membri nel processo d'integrazione sovranazionale. Il principio di «massimizzazione della tutela dei diritti», definito, nell'ambito di una raffinata ricostruzione teorica, al tempo stesso «*Grundnorm*» e «*Grundwert*» dei rapporti tra ordinamenti⁴¹, rischia di tradursi, infatti, in un mero “appello al cielo” se rimesso esclusivamente all'azione delle Corti e non supportato dagli interventi dei legislatori nazionali (quantomeno in Paesi come il nostro, in cui il diritto scritto ha ancora un ruolo indefettibile). Quel che più rileva, tuttavia, è che il sistema

⁴⁰ Il caso riguardava la disciplina danese dei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori subordinati, nella parte in cui prevede che, in caso di licenziamento del lavoratore che percepirà la pensione di anzianità, a quest'ultimo non spetti la prevista indennità di licenziamento. In riferimento a tale normativa, la Corte di giustizia, interpellata in via pregiudiziale, aveva precisato, in linea con i propri precedenti (sentenze *Mangold* e *Kücükdeveci*), che «il principio generale della non discriminazione in ragione dell'età, come espresso concretamente dalla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, deve essere interpretato nel senso che esso osta, anche in una controversia tra privati, a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che priva un lavoratore subordinato del diritto di beneficiare di un'indennità di licenziamento allorché ha titolo a una pensione di vecchiaia da parte del datore di lavoro nell'ambito di un regime pensionistico al quale tale lavoratore subordinato abbia aderito prima del compimento del cinquantesimo anno di età, indipendentemente dal fatto che egli scelga di restare nel mercato del lavoro o di andare in pensione». Nella medesima pronuncia, si era anche affermato che il giudice nazionale, investito di una controversia tra privati rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva in questione, avrebbe dovuto interpretare le disposizioni interne in modo conforme alla direttiva medesima o, qualora l'interpretazione conforme fosse stata impossibile, a «disapplicare, se necessario, qualsiasi disposizione di tale diritto interno contraria al principio generale della non discriminazione in ragione dell'età». Il Giudice europeo concludeva che i principi della certezza del diritto, della tutela del legittimo affidamento e la possibilità per il privato che si ritenesse leso dall'applicazione di una disposizione nazionale contraria al diritto dell'Unione di far valere la responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione non avrebbero potuto rimettere in discussione tale obbligo (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 19 aprile 2016, in C-441/14).

Con la decisione del 6 dicembre 2016 (causa n. 15/2014), la Corte suprema danese ha, invece, escluso di poter dare applicazione al diritto dell'Unione a discapito della disciplina interna (negando, quindi, sia l'interpretazione conforme che la non applicazione della normativa nazionale), in ragione del fatto che l'Atto di adesione della Danimarca non farebbe riferimento alla non discriminazione come principio generale del diritto dell'Unione e che, in ogni caso, i limiti imposti al giudice nazionale dal potere giudiziario gli precluderebbero di non applicare il diritto interno: cfr. S. KLINGE, *Dialogue or disobedience between the European Court of Justice and the Danish Constitutional Court? The Danish Supreme Court challenges the Mangold-principle*, 13 december 2016, in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/12/dialogue-or-disobedience-between.html>.

⁴¹ Così A. RUGGERI, *Come costruire e preservare le tradizioni dei diritti in Europa?*, cit., § 2.

multilivello di garanzia giurisdizionale dei diritti offre tutele estremamente efficaci, ma non attingibili in condizioni paritarie da parte di tutti.

Affinché la promozione delle libertà possa trovare, nella dimensione interordinamentale, sviluppi coerenti con i paradigmi delle odierne democrazie pluraliste, è, dunque, necessario che l'azione delle Corti si integri con quella degli organi di produzione normativa; e ciò non in ossequio al feticcio liberale della certezza del diritto, ma allo stesso principio di eguaglianza, il cui connubio con il principio di libertà delinea l'orizzonte teleologico dello Stato costituzionale⁴². Soltanto discipline quanto più possibili generali e astratte possono offrire eguali garanzie, in assenza di sistemi giurisdizionali dotati di strumenti atti a stabilizzare gli orientamenti delle Corti⁴³.

In tale prospettiva, le mete fondamentali raggiunte dalla Corte lungo il suo «cammino comunitario» dovrebbero trovare espresso riconoscimento in Costituzione, in modo da essere sottratte, almeno in parte, alle oscillazioni e ai conflitti giurisprudenziali. In particolare, l'aggiornamento dovrebbe interessare almeno il secondo comma dell'art. 101 Cost., che assoggetta ancora il giudice, vero motore del processo di attuazione del diritto sovranazionale, esclusivamente alla legge⁴⁴, e potrebbe consistere nell'introduzione di un riferimento all'applicabilità immediata delle norme dotate di efficacia diretta, fatto salvo il vincolo dei controlimiti.

A necessitare di adeguati interventi correttivi e integrativi è, però, soprattutto la disciplina in materia di giustizia costituzionale. Ragionando sempre *de iure condendo*, sarebbe utile introdurre un istituto che consentisse al giudice di disapplicare il diritto interno in contrasto con norme europee dotate di efficacia diretta e contestualmente d'investire della questione la stessa Corte costituzionale, allo scopo di rimuovere il conflitto *erga omnes*⁴⁵. Una soluzione quest'ultima che richiederebbe di superare, nei casi in esame, il meccanismo della pregiudizialità costituzionale, sul quale, in vero, dovrebbe tornarsi più ampiamente a riflettere a fronte di una serie d'importanti

⁴² Cfr., in tal senso, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009, 43 ss. e 85 ss.; per un quadro dei rapporti tra diritti fondamentali ed eguaglianza si rinvia a C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, in L. VENTURA-A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, cit., spec. 232 ss.

Sui rapporti tra diritti fondamentali ed eguaglianza nella prospettiva di una ridefinizione del paradigma della cittadinanza cfr. ora l'approfondito studio di A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano 2016.

⁴³ Su tale punto sia consentito rinviare al mio *I diritti senza legge*, in L. D'ANDREA-G. MOSCHELLA-A. RUGGERI-A. SAITTA (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, Giornate di studio, Messina 21-22 novembre 2014, Giappichelli, Torino 2015, 145 ss. e spec. 161 ss.

⁴⁴ Per un quadro delle opinioni dottrinali relative a tale disposizione cfr., per tutti, N. ZANON-L. PANZERI, *Art. 101*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino 2006, spec. 1961 ss.

⁴⁵ Tale proposta è stata avanzata da A. RUGGERI, *Effetti diretti delle norme eurounitarie e Costituzione*, cit., 18.

pronunce che, negli ultimi anni, sembrerebbero avere rivelato una sopravvenuta, parziale inadeguatezza del principio dell'incidentalità rispetto alle crescenti esigenze di protezione della legalità costituzionale⁴⁶.

Tali interventi potrebbero forse risultare tardivi e ormai superflui; e, tuttavia, deve considerarsi che proprio il mancato adeguamento delle norme sulla produzione del diritto all'avvio del processo d'integrazione sovranazionale ha costretto la Corte costituzionale all'adozione di tortuosi percorsi argomentativi nella gestione dei conflitti con la Corte di giustizia e che l'assenza di chiare e solide basi testuali agli orientamenti del Giudice delle leggi potrebbe determinare o anche solo agevolare, in futuro, pericolose retrocessioni sul piano delle garanzie dei diritti. A ciò si deve aggiungere che, nonostante le previsioni contenute nella legge n. 234 del 2012, il legislatore statale e quelli regionali continuano ad essere ancora poco solerti e spesso disattenti nell'attuazione del diritto dell'Unione.

Quello che qui si auspica è, in definitiva, un *ritorno alle fonti* o, in altri termini, la riscoperta culturale, prima ancora che giuridica, del ruolo degli *atti normativi*, pur nella consapevolezza che i conflitti tra giudici nazionali ed europei finiscono, poi, sempre con l'esprimersi e il percepirsi sul piano delle norme⁴⁷. Si tratterebbe di un ritorno che, nella consapevolezza del fatto che i processi ermeneutici possono sempre essere influenzati, anche se non totalmente determinati, dalla revisione dei testi normativi vigenti, presupporrebbe pur sempre un rinnovato coinvolgimento nel processo d'integrazione europea delle sedi istituzionali democraticamente legittimate, a cominciare dai Parlamenti nazionali.

⁴⁶ Si fa riferimento, in particolare, alla sent. n. 10/2015 [sulla quale – per le considerazioni sviluppate nel testo – sia consentito rinviare ai miei *Tutela nel sistema o tutela del sistema? Il «caso» come occasione della «tutela sistemica» della legalità costituzionale e la «forza politica» del Giudice delle leggi (notazioni a margine di Corte cost. n. 10/2015)*, in www.forumcostituzionale.it, 27 aprile 2015, 1 ss., e, soprattutto, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 707 ss.], alla n. 1/2014 (sulla quale si rinvia, per tutti, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, ad A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Esi, Napoli 2014) e alla decisione sulla legge elettorale n. 52/2015 del 25 gennaio 2017, non ancora depositata nel momento in cui si scrive, ma sulla quale si può vedere il comunicato stampa del medesimo giorno in www.cortecostituzionale.it e, tra gli altri, i commenti di V. BALDINI, *Un commento «a caldo» sulla comunicazione della Consulta che annuncia l'incostituzionalità parziale della legge elettorale n. 52/2015*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2017, 1 ss., e di S. CURRERI, *Italicum: quel che la Corte non dice e il nodo che resta da sciogliere*, in www.lacostituzione.info, 27 gennaio 2017.

⁴⁷ In tal senso, A. RUGGERI in diversi scritti e, da ultimo, in *Effetti diretti delle norme eurounitarie e Costituzione*, cit., 1 ss.