



Il nuovo “cammino comunitario” della Corte costituzionale

UGO VILLANI*

1. Con la sentenza della Corte di giustizia del 5 dicembre 2017, causa C-42, *M.A.S. e M.B.*, e quella della Corte costituzionale italiana del 31 maggio 2018 n. 115 la vicenda *Taricco*, che aveva innescato innegabili elementi di tensione tra le due Corti, si è felicemente conclusa. Per quanto riguarda, appunto, il rapporto tra la Corte costituzionale e quella di Lussemburgo il confronto – che pure avrebbe potuto degenerare in uno scontro – si è svolto in uno spirito rispettoso, dialogante e costruttivo. La Corte costituzionale non ha messo in moto il meccanismo dei controlimiti, né ha emanato alcuna pronuncia di incostituzionalità – come chiedevano i giudici comuni, in specie la Corte di cassazione nell’ordinanza dell’8 luglio 2016 n. 28346 –, con conseguente rifiuto di esecuzione della precedente sentenza della Corte di giustizia dell’8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco e altri*. Essa, invece, ha sottoposto delle questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia con l’ordinanza del 26 gennaio 2017 n. 24, nella quale ha quasi suggerito una risposta a tali questioni che fosse conforme al diritto dell’Unione e alla Carta dei diritti fondamentali, ma anche in armonia con i principi costituzionali relativi ai diritti umani, “promettendo”, in caso di accoglimento dei propri argomenti, il superamento di ogni questione di legittimità costituzionale. La Corte di giustizia, da parte sua, ha accettato, sostanzialmente, la posizione della Corte costituzionale, mostrando attenzione e sensibilità per le ragioni da questa esposte.

La soluzione della vicenda *Taricco* risulta soddisfacente anche riguardo alla tutela dei diritti umani fondamentali, poiché, in definitiva,

* Professore emerito di Diritto internazionale nell’Università di Bari “Aldo Moro”

comporta un più elevato livello di garanzia di tali diritti, in conformità con quello che dovrebbe essere il criterio guida in questa materia. Si aggiunga che la vicenda non ha in alcun modo rimesso in discussione l'assetto dei rapporti tra il diritto dell'Unione e quello nazionale cristallizzato sulla base della ricostruzione effettuata dalla Corte costituzionale nella celebre sentenza *Granital* dell'8 giugno 1984 n. 170.

2. A turbare questo quadro rasserenato dei rapporti tra i due ordinamenti – e tra le due Corti supreme – è intervenuto l'*obiter dictum* contenuto nella sentenza della Corte costituzionale del 14 dicembre 2017 n. 269. In esso la Corte ha sottolineato, anzitutto, che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto “di impronta tipicamente costituzionale” e che i principi e i diritti ivi enunciati “intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana”. Pertanto una legge che violi un diritto fondamentale può infrangere sia la Costituzione italiana che la Carta dei diritti fondamentali, configurandosi così una “doppia pregiudizialità”, cioè, simultaneamente, una questione di legittimità costituzionale e una di compatibilità con il diritto dell'Unione della legge in parola.

In queste ipotesi la Corte costituzionale afferma che vi è la necessità di un suo intervento *erga omnes*, anche in virtù del sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi ai sensi dell'art. 134 Cost. Essa giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente europei, secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni (richiamate dall'art. 6 TUE e dall'art. 52, par. 4, della stessa Carta).

Il giudice comune, pertanto, è tenuto a sottoporre la questione di legittimità costituzionale alla Corte, restando libero, peraltro, al termine del giudizio incidentale di costituzionalità, di disapplicare la legge nazionale (che abbia superato il vaglio di costituzionalità) qualora la ritenga contraria, per altri profili, al diritto dell'Unione e fermo restando il rinvio pregiudiziale per questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione *ex art. 267 TFUE*.

Prescindendo da quest'ultimo aspetto, la sentenza in esame sembra riportare la Corte costituzionale indietro di vari decenni, prima, cioè della sentenza della Corte di giustizia del 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*. Questa, com'è noto, aveva “bocciato” la posizione espressa dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 ottobre 1975 n. 232, secondo la quale leggi nazionali in conflitto con regolamenti comunitari (o anche solo riproduttivi degli stessi), comportando una violazione dell'art. 11 Cost., dovevano essere dichiarate incostituzionali dalla stessa Corte, alla quale i giudici comuni erano tenuti a sottoporre la relativa questione di costituzionalità. La Corte di giustizia, nella predetta sentenza del 9 marzo 1978, aveva affermato, al contrario, che lo stesso concetto di applicabilità diretta richiede che il giudice nazionale abbia l'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni comunitarie, disapplicando, all'occorrenza, qualsiasi norma contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale. E la Corte è rimasta costantemente fedele a questa impostazione.

La ricordata sentenza della Corte costituzionale del 2017 si pone in contrasto con tale giurisprudenza della Corte di giustizia. La necessità di una propria sentenza di incostituzionalità impedisce, infatti, alle norme dell'Unione di spiegare automaticamente i loro effetti diretti; la sentenza, inoltre, subordina la disapplicazione, a opera del giudice comune, della legge italiana confliggente al previo giudizio di costituzionalità e la riserva a profili differenti da quelli, relativi al contrasto con i diritti fondamentali contenuti sia nella Costituzione che nella Carta europea, vagliati dalla Corte costituzionale. Si noti, ancora, che l'esigenza di abrogare, con effetti *erga omnes*, le disposizioni nazionali confliggenti con il diritto dell'Unione è certo corretta. Ma tale necessità, già riconosciuta dalla sentenza della Corte Costituzionale dell'11 luglio 1989 n. 389, si aggiunge alla disapplicazione di tali disposizioni, non la sostituisce (ed è affidata, in principio, all'opera del legislatore). Come la Corte di giustizia ha lucidamente chiarito nella sentenza del 4 dicembre 2018, causa C-378/17, *Minister for Justice and Equality* e *altri*, la disapplicazione, in un caso specifico, delle disposizioni nazionali in conflitto con il diritto dell'Unione

(direttamente applicabile) e il loro “annullamento” sono due operazioni entrambe necessarie, ma ben distinte.

3. Al di là dei dubbi che la sentenza suscita, è da chiedersi per quali ragioni la Corte costituzionale abbia avvertito l’esigenza di assumere questo atteggiamento di discontinuità rispetto alla propria giurisprudenza, in un caso, tra l’altro, nel quale il problema affrontato era del tutto ininfluenza. A me pare che la Corte, che era sostanzialmente uscita di scena riguardo all’efficacia del diritto dell’Unione (almeno delle disposizioni direttamente applicabili) nel diritto interno, abbia deciso di riassumere un ruolo significativo in tale contesto. Essa, infatti, a parte ipotesi marginali o eccezionali (come quelle rientranti nella propria competenza a titolo principale, quali i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e quelli tra lo Stato e le regioni, o tra le regioni, oppure il controllo sul rispetto dei “controlimiti”), aveva demandato al giudice comune il compito di assicurare l’efficacia delle disposizioni di diritto dell’Unione direttamente applicabili nell’ordinamento italiano, garantendo il loro primato mediante la disapplicazione delle norme nazionali confliggenti. La Corte, invero, poteva lasciare tranquillamente al giudice comune l’applicazione del diritto dell’Unione (con l’ausilio della Corte di giustizia nell’esercizio della competenza pregiudiziale) sinché tale diritto si occupava essenzialmente del mercato comune, del quale la Corte costituzionale poteva sostanzialmente disinteressarsi senza timore di contraccolpi sull’assetto costituzionale. Mano a mano che l’Unione europea si è progressivamente trasformata, dalla originaria entità mercantile e commerciale, in una dimensione di più vasto ed elevato respiro e sempre più ha posto al centro del proprio ordinamento la persona e i suoi diritti, compresi quelli fondamentali, la Corte costituzionale ha sentito la necessità di “scendere in campo”, dialogando a confrontandosi sia con il giudice comune (in sede di controllo di costituzionalità delle leggi nazionali) che con la Corte di giustizia (nell’esercizio della sua competenza pregiudiziale sollecitata mediante rinvio da parte della stessa Corte costituzionale).

Infatti la competenza della Corte costituzionale – nella sentenza in esame come nella giurisprudenza successiva – è riferita (e limitata) alla eventuale violazione della Carta dei diritti fondamentali; ciò in

ragione, per un verso, della sua “impronta tipicamente costituzionale”, per altro, della larga corrispondenza tra i diritti in essa contenuti e quelli garantiti dalla Costituzione italiana. Ora, la vigilanza della Corte sul rispetto di tali diritti rientra naturalmente e “istituzionalmente” nel proprio raggio di azione, poiché essi costituiscono una “*grande matière*” della sua competenza.

La particolare sensibilità per la tematica dei diritti umani e, quindi, per l’osservanza della Carta dei diritti fondamentali si lega anche alla sua competenza – costantemente confermata – a vigilare sul rispetto dei “controlimiti” da parte del diritto dell’Unione. Essi, infatti, consistono nei diritti inviolabili della persona, oltre che nei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale. Un’eco dei controlimiti si avverte anche nel riferimento alle tradizioni costituzionali e all’esigenza che i diritti garantiti dalla Carta siano interpretati in armonia con tali tradizioni (menzionate pure nella giurisprudenza successiva, come nella sentenza del 21 febbraio 2019 n. 20), al fine di salvaguardare, quasi in via cautelativa, l’architettura dei diritti fondamentali delineata nella nostra Costituzione.

Il richiamo a tali diritti non è fatto in uno spirito di rivendicazione, in antitesi alla Corte di giustizia, ma in una logica di dialogo e di potenziamento degli stessi tramite una collaborazione tra le due Corti. La sentenza in esame, infatti, ha cura di sottolineare il “quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia [...], affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico”.

4. La giurisprudenza successiva ha confermato la competenza della Corte costituzionale a sindacare la legittimità costituzionale di norme nazionali in conflitto con disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, ma ha operato alcune correzioni (si vedano le sentenze del 21 febbraio 2019 n. 20, del 21 marzo 2019 n. 63, del 10 maggio 2019 n. 112, le ordinanze del 10 maggio 2019 n. 117, del 30 luglio 2020 n. 182, del 18 novembre 2021 n. 216 e n. 217, le sentenze del 4 marzo 2022 n. 54, dell’11 marzo 2022 n. 67, del 16 giugno 2022 n. 149, del 12 febbraio 2024 n. 15).

In questa giurisprudenza la Corte, nell'ipotesi di doppia pregiudizialità, non ha affermato più la necessità, ma l'opportunità di un proprio intervento *erga omnes* dichiarativa della incostituzionalità di una legge, in particolare quando sia lo stesso giudice che sollecita “la prima parola” della Corte costituzionale in merito a questioni di legittimità costituzionale di tale legge, sollevate con riferimento sia a parametri interni, sia, per il tramite degli articoli 11 e 117, 1° comma, Cost., alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti (sentenze del 21 febbraio 2019 n. 20 e del 21 marzo 2019 n. 63). La Corte, inoltre, ha chiarito le differenti funzioni della inapplicabilità al caso concreto di una legge confliggente con il diritto dell'Unione e, per altro verso, della dichiarazione di incostituzionalità di tale legge, con la sua rimozione dall'ordinamento giuridico. Tali strumenti concorrono entrambi ad assicurare il primato del diritto dell'Unione e la tutela dei diritti fondamentali (sentenze dell'11 marzo 2022 n. 67, del 16 giugno 2022 n. 149 e del 12 febbraio 2024 n. 15).

La giurisprudenza ha pure confermato il potere del giudice comune di disapplicare le disposizioni nazionali in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali e, infine, ha ribadito il potere di detto giudice (così come il proprio) di sottoporre alla Corte di giustizia la questione di incompatibilità di disposizioni nazionali con la Carta dei diritti fondamentali, prima o dopo la pronuncia della Corte costituzionale, quindi, in definitiva, a sua scelta.

5. Il nuovo indirizzo della Corte costituzionale – apprezzabile per la sua sensibilità e impegno per la tutela dei diritti umani fondamentali – richiede qualche ulteriore precisazione e aggiustamento.

Anzitutto, in una materia così importante come quella in oggetto, sembra necessario che il giudice comune disponga di criteri precisi per la scelta se sottoporre la questione di “doppia pregiudizialità” prima alla Corte di giustizia, per il profilo di compatibilità con il diritto dell'Unione, o alla Corte costituzionale, per quello di legittimità costituzionale.

In secondo luogo l'esatto ambito di applicazione della giurisprudenza inaugurata dall'*obiter dictum* del 2017 resta ancora da definire. Come si è osservato, esso sembra circoscritto alla eventuale contrarietà

di una disposizione nazionale con la Carta dei diritti fondamentali (e quindi, in principio, anche con la Costituzione italiana). Eloquente è la sentenza dell'11 marzo 2022 n. 67, la quale ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità di una disposizione italiana incompatibile con una direttiva *self-executing*, poiché il giudice rimettente doveva disapplicarla. La Corte ha cura di avvertire, infatti, che non era stata evocata la violazione della Carta dei diritti fondamentali.

Ma in vari casi la Corte ha dichiarato la propria competenza a vagliare la costituzionalità di una norma nazionale al di là della Carta, formalmente intesa, estendendo tale competenza a norme europee di diritto derivato che “ne forniscono specificazione o attuazione” e “perciò partecipano all’evidenza della loro stessa natura” (sentenza del 21 febbraio 2019 n. 20), o riferendosi ai principi e ai diritti riconosciuti dalla Carta “arricchiti dal diritto secondario” (ordinanza del 30 luglio 2020 n. 182), o all’art. 34 della Carta “così come concretizzato dal diritto europeo secondario” (sentenza del 4 marzo 2022 n. 54), o affermando la propria competenza anche in presenza di un effetto diretto dei diritti riconosciuti dalla Carta “e delle norme di diritto derivato attuative di tali diritti” (sentenza del 16 giugno 2022 n. 149).

L’impiego di un criterio “sostanziale” nella individuazione dei diritti fondamentali tutelati a livello europeo, la cui inosservanza comporta l’intervento della Corte costituzionale di rimozione della legge confliggente, appare giustificato. Ma la competenza della Corte dovrebbe estendersi, coerentemente, alle ipotesi di leggi contrastanti con i diritti fondamentali contemplati anche dalle altre fonti operanti nel diritto dell’Unione ai sensi dell’art. 6 TUE (si pensi alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri).

Inoltre, nella recente sentenza del 12 febbraio 2024 n. 15, la Corte costituzionale ha motivato la propria competenza a dichiarare l’incostituzionalità di una legge in conflitto con una direttiva direttamente applicabile (la direttiva 2003/109/CE del 25 novembre 2003 relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), legge già disapplicata dal giudice comune rispetto al caso concreto, non in base alla Carta dei diritti fondamentali, ma per la considerazione che la semplice disapplicazione non consentiva un

efficace funzionamento dello strumento antidiscriminatorio previsto dall'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011 n. 150. Questo, infatti, per garantire non solo la cessazione della condotta discriminatoria (risultato raggiungibile con la disapplicazione della legge in questione), ma anche la non ripetizione *pro futuro*, richiede altresì la rimozione di tale legge mediante la sentenza della Corte costituzionale. Detta pronuncia, assieme alla ricordata coesistenza della inapplicabilità di norme nazionali confliggenti con il diritto dell'Unione munito di effetti diretti e della dichiarazione di incostituzionalità delle stesse, potrebbe aprire la strada a una sistematica sottoposizione alla Corte costituzionale di leggi in contrasto con disposizioni dell'Unione, pur direttamente applicabili (e, pertanto, disapplicate dal giudice comune nel caso concreto), così da depurare l'ordinamento nazionale da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme dell'Unione (sentenza dell'11 luglio 1989 n. 389).

Infine, se l'indirizzo giurisprudenziale in esame è fondato anche sull'impronta tipicamente costituzionale della Carta dei diritti fondamentali, non si vede perché esso non dovrebbe estendersi ai possibili conflitti di norme interne con ulteriori principi e disposizioni del diritto dell'Unione, ai quali non potrebbe negarsi una pari "impronta costituzionale", come, se non altro, i valori dell'Unione (art. 2 TUE) e i principi democratici (articoli 9-12 TUE). Vi sarebbe però il rischio di un eccessivo ampliamento della competenza della Corte costituzionale che, specie sul terreno dei principi di "impronta costituzionale", potrebbe condurre anche a una "concorrenza" con la Corte di giustizia, la quale potrebbe essere feconda di sviluppi positivi, ma anche fonte di contrasti e tensioni.

In definitiva, quel "cammino comunitario" della Corte costituzionale (per usare la classica espressione di Paolo Barile), che, iniziato con la sentenza *Costa c. ENEL* del 7 marzo 1964 n. 14, era parso concluso con la sentenza *Granital* dell'8 giugno 1984 n. 170, è destinato a intraprendere nuovi sentieri e nuovi orizzonti. Il che, d'altra parte, è inevitabile – e persino auspicabile – a fronte di un fenomeno, quello dell'integrazione europea, che, più che un edificio definito, è un continuo processo storico di costruzione, con i suoi sviluppi e le sue crisi, con le sue battute d'arresto e le sue ripartenze.