



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2020, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - Componente del Consiglio ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elspeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Professore a contratto, Università Cattolica - già Assistant Professor in European Law, University of Twente
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista scientifica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario

2020, n. 3

Editoriale

La Convenzione europea dei diritti umani: l'effettività di un *unicum* a 70 anni dalla sua firma p. 1
Angela Di Stasi

Saggi e Articoli

Stato di diritto sovranazionale e Stato di diritto interno: *simul stabunt vel simul cadent* p. 10
Antonio Ruggeri

Applicazione di tracciamento *Immuni* tra normativa nazionale e diritto UE in materia di p. 49
protezione dei dati personali
Serena Crespi

Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra Corti nella definizione di un “livello comune di p. 74
tutela” dei diritti fondamentali. Riflessioni a seguito dell’ordinanza 182/2020 della Corte costituzionale
Rossana Palladino

Diritti fondamentali e criticità dell’Unione europea tra Unione economica e monetaria ed p. 100
“*European Social Union*”. A margine della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5 maggio 2020
Alfredo Rizzo

Fundamental Rights and Disruptive Technologies: a Right to Personal Identity under the p. 143
European Multi-level System of Protection?
Giovanni Zaccaroni

Commenti e Note

La protezione giuridica delle coppie omolesuali nell’ambito europeo: sviluppi e prospettive p. 167
Giulio Fedele

Meccanismi speciali di monitoraggio e tutela dei diritti umani nei settori della migrazione e p. 195
dell’asilo: gli organismi dell’Unione europea nel contesto del sistema dei rappresentanti
speciali delle Organizzazioni internazionali
Francesco Luigi Gatta



La Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società e la sua interazione
nello spazio giuridico europeo. Spunti di riflessione p. 233
Elisabetta Mottese

Attuazione in Italia delle norme di contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari
dell'Unione e responsabilità da reato degli enti: qualche riflessione p. 252
Matteo Sommella



RAPPORTI TRA ORDINAMENTI E COOPERAZIONE TRA CORTI NELLA DEFINIZIONE DI UN “LIVELLO COMUNE DI TUTELA” DEI DIRITTI FONDAMENTALI

RIFLESSIONI A SEGUITO DELL’ORDINANZA 182/2020
DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Rossana Palladino*

SOMMARIO: 1. Rapporti tra ordinamenti e tra Corti nel quadro della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale. – 2. I successivi interventi chiarificatori della Consulta e la *vis attractiva* del giudizio accentrato di costituzionalità secondo i parametri interni ed europei. – 3. L’azione propulsiva della Corte Costituzionale nella definizione di un “livello comune di tutela” dei diritti fondamentali: l’ordinanza n. 117/2019 che dispone il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’UE. – 4. ... e la recente ordinanza n. 182/2020. – 5. (*segue*) Tra dialogo e “disapplicazione della disapplicazione”. – 6. Notazioni conclusive: controllo accentrato di costituzionalità, rinvio pregiudiziale “filtrato” e “feconda integrazione” tra i sistemi di protezione dei diritti fondamentali.

1. Rapporti tra ordinamenti e tra Corti nel quadro della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale

L’attività “dialogica” maturata in ordine alla definizione dei rapporti tra Corte di giustizia dell’Unione europea, Corte Costituzionale e giudici comuni, nonché tra ordinamento europeo e ordinamento interno, che aveva trovato un punto di equilibrio dai tempi della sentenza *Granital*¹, ha manifestato nuovo vigore nella cd. “*saga Taricco*”² e successivamente nella sentenza della Corte Costituzionale 269/2017³ in

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Ricercatore t.d. di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Salerno. Indirizzo e-mail: rpalladino@unisa.it.

¹ Corte costituzionale, sentenza n. 70/1984. Sullo sviluppo dei rapporti tra le due Corti, si veda B. NASCIBENE (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant’anni dopo*, Milano, 2015.

² In specie, l’ordinanza n. 24/2017 con la quale la Corte costituzionale ha sollevato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’UE e la sentenza n. 115/2018. Nell’amplessima bibliografia in materia, ci si

relazione al tema della cd. “doppia pregiudizialità”. In particolare, tramite un *obiter dictum* contenuto nella sentenza da ultimo citata, la Consulta si è occupata di ridefinire la “regola” della priorità del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea (ex art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea, TFUE) rispetto alla pregiudiziale costituzionale, così come affermata nella sua stessa giurisprudenza.

Rispetto alla questione di legittimità costituzionale, quella di compatibilità della norma interna con l’ordinamento dell’Unione europea si è tradizionalmente posta in termini di priorità logico-giuridica, tanto da condurre la Corte costituzionale ad opporsi all’ammissibilità del sollevato giudizio di costituzionalità a causa del previo mancato esperimento del rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea. Nelle parole della Consulta, “*il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto al diritto comunitario va risolto, infatti, eventualmente con l’ausilio della Corte di giustizia, prima che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale, pena l’irrelevanza della questione stessa*”⁴. La *ratio* ultima sottesa all’orientamento sposato dalla Consulta – che, ad ogni buon conto, ha fissato un criterio non connotato da assoluta rigidità – risulta facilmente riconducibile alla volontà di avocare a sé l’“ultima parola” e non rischiare di subire una contraddizione da parte della Corte di giustizia dell’UE, nonché di essere in qualche modo vincolata alla pronuncia resa successivamente alla propria.

Ad impartire un diverso ordine di priorità è la menzionata sentenza 269/2017, ove la Corte costituzionale statuisce che qualora una legge interna sia oggetto di dubbi di illegittimità sia in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, sia in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, “*debba essere sollevata*” questione di legittimità costituzionale, restando salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell’Unione, ai sensi dell’art. 267 del TFUE.

Non occorre indugiare oltre sui riflessi dell’oramai celeberrimo *obiter dictum* contenuto nella sentenza 269/2017⁵ che, in sostanza, si pone come elemento

limita a richiamare C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell’Unione europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, Milano, 2018 e A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso «Taricco» e il dialogo tra le Corti. L’ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017.

³ Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 7 novembre 2017.

⁴ Cfr. Corte costituzionale, ordinanza n. 216 del 18 luglio 2014, punto 3.1. del *Considerato in diritto*. Ma vedi anche ordinanze n. 536 del 1995, n. 319 del 1996 e n. 108 del 1998, nonché ordinanze n. 284 del 2007, n. 415 del 2008, n. 100 del 2009, n. 227 del 2010, n. 75 del 2012.

⁵ Nell’ampio dibattito dottrinario, v. G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017, n. 6, p. 2955 ss.; 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 *Rivista di Diritti Comparati*, 2017, n. 3, p. 234 ss.; G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017, n. 6, pp. 2948 ss.; 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*, 2017; ID., *Il diritto dell’Unione europea dinanzi alla Corte costituzionale e la “doppia pregiudiziale”. Qualche riflessione a margine*

destabilizzante dei principi consolidatisi dalla sentenza *Granital*, secondo cui in caso di antinomie tra il diritto interno e norme europee che siano dotate di efficacia diretta, il giudice comune fa utilizzo degli strumenti dell'interpretazione conforme e della disapplicazione della legge interna⁶, laddove la Corte costituzionale è chiamata in causa solo nell'ipotesi in cui il conflitto si palesi con norme dell'Unione europea che siano prive di tale efficacia diretta. La storica sentenza, pur restando imperniata su di una costruzione dualistica dell'ordinamento dell'UE e di quello nazionale, considerati quali autonomi e distinti sebbene tra loro coordinati, ha segnato un ravvicinamento alla posizione della Corte di giustizia. Quest'ultima, sposando una differente concezione monista, ha affermato la *primauté* del diritto comunitario, ad essa riconnettendo l'effetto di rendere *ipso iure* inapplicabile la norma interna contrastante⁷.

Risulta, dunque, attribuito un inedito ruolo alla Corte Costituzionale e identificato un "regime uniforme" di soluzione delle antinomie, attesa la necessità che il giudice comune sollevi, per entrambi i tipi di contrasto tra disposizione interna e diritto dell'Unione europea, questione di legittimità costituzionale, in ragione della peculiarità della Carta dei diritti fondamentali consistente nel suo "*contenuto di impronta*

della recente giurisprudenza, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, pp. 131-150; 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 *Consulta online*, 2018, n. 2, p. 377 ss.; A. COSENTINO, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 3; ID., *Il dialogo fra le Corti e le sorti (sembra non magnifiche, né progressive) dell'integrazione europea*, in www.questionegiustizia.it, 1° ottobre 2018; R. DI MARCO, *The "Path Towards European Integration" of the Italian Constitutional Court: The Primacy of EU Law in the Light of the Judgment No. 269/2017*, in *European Papers*, 2018, p. 883 ss.; A. GUAZZAROTTI, *La sentenza n. 269 del 2017: un «atto interruttivo dell'usucapione» delle attribuzioni della Corte costituzionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 194 ss.; E. SCODITTI, *Giudice costituzionale e giudice comune di fronte alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dopo la sentenza costituzionale n. 269 del 2018*, in *Foro italiano*, 2018, n. 1, p. 406 ss.; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017: il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, p. 197 ss.; V. SCIARABBA, *Metodi di tutela dei diritti fondamentali e corti nazionali e europee: uno schema cartesiano nella prospettiva dell'avvocato*, in www.consultaonline.it, Studi, 2019, n. 1, p. 211 ss.

⁶ La norma interna cioè non viene in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. Il fenomeno va tenuto distinto "*dall'abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all'interno dello stesso ordinamento statale, e ad opera delle sue fonti*". La norma interna contraria al diritto dell'Unione europea non risulta nemmeno "*affetta da alcuna nullità, che possa essere accertata e dichiarata dal giudice ordinario*". In questi termini, v. sentenza *Granital*, cit.

⁷ V. Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 1978, causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49. V. anche Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 2009, *Krzysztof Filipiak c. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, causa C-314/08, ECLI:EU:C:2009:719, punto 82. Sull'assetto così definito dei rapporti tra ordinamenti, v. P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 155 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2019, p. 429 ss.; L. DANIELE (con la collaborazione di S. AMADEO, G. BIAGIONI, C. SCHEPISI, F. SPITALERI), *Diritto dell'Unione europea – Sistema istituzionale, Ordinamento, Tutela giurisdizionale, Competenze*, VII ed., Milano, 2020, p. 326 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, VIII ed., Torino, 2020, p. 461 ss.; G. TESAURO (a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, II ed., Napoli, 2020, p. 231 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Bari, 2020, p. 450 ss.

tipicamente costituzionale”, i cui diritti e principi “*intersecano in larga misura*” quelli garantiti dalla Costituzione italiana⁸.

Sono proprio le rilevate peculiarità della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea a determinare, nella sentenza 269/2017, in capo ai giudici comuni l’obbligo (“*debba essere sollevata*”) – solo successivamente relativizzato dalla Consulta in termini di opzione⁹ – di sollevare previamente la questione di costituzionalità, pur dichiarando salvi i “dogmi” del primato e dell’effetto diretto. All’uopo la Corte costituzionale evoca la giurisprudenza *Melki*¹⁰ e *A.B.*¹¹ con le quali i giudici di Lussemburgo non hanno censurato *in toto* la normativa nazionale inerente alla fissazione della priorità delle questione di costituzionalità, pur scandendo le condizioni atte a non inficiare le prerogative né della Corte di giustizia quale interprete del diritto dell’Unione europea né – anche attraverso lo strumento di cooperazione rappresentato dal rinvio pregiudiziale – di quelle dei giudici nazionali quali giudici comuni di diritto dell’Unione europea. Siffatte condizioni sono incentrate sulla libertà per i giudici ordinari: di sottoporre alla Corte di giustizia, “*in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria*”; di “*adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione*”; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità ove, “*per altri profili*”, la ritengano contraria al diritto dell’Unione¹².

Il contenuto “particolare” della Carta dei diritti fondamentali dell’UE ha indotto, pertanto, la Corte costituzionale ad innescare una marcia indietro, riportando in auge il sindacato accentrato di costituzionalità nelle ipotesi di non conformità delle leggi interne alle norme *self-executing* dell’ordinamento dell’Unione europea¹³, incidendo in

⁸ Il *revirement* della Corte costituzionale non investe, invece, il contrasto tra la legge e le disposizioni del diritto dell’UE differenti dalla Carta dei diritti fondamentali. A riprova di ciò, nella sentenza 269/2017, la questione proposta in riferimento agli artt. 49 e 56 del TFUE (libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi), è stata dichiarata inammissibile, atteso che “*il rimettente aveva l’onere di deliberare la questione per valutare l’applicabilità della legge interna nel giudizio posto al suo esame*”. Tale impostazione è disattesa dalla sentenza 20/2019 (su cui *infra*), originata da un’ordinanza di rimessione in cui il giudice *a quo* indica come parametro interposto non solo la Carta dei diritti fondamentali ma anche norme di diritto derivato (cd. direttiva privacy) dotate di effetto diretto. Per una lettura della giurisprudenza della nostra Corte costituzionale in un quadro comparativo, v. A. DI MARTINO, *Giurisdizione costituzionale e applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: profili comparativi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, n. 3, pp. 759-782.

⁹ V. *infra*, al par. 2, con riferimento alla sentenza n. 20/2019.

¹⁰ Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 22 giugno 2010, cause C-188/10, *Melki* e C-189/10, *Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363.

¹¹ Corte di giustizia, sentenza dell’11 settembre 2014, *A c. B e altri*, causa C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195.

¹² Sullo “stravolgimento” delle sentenze *Melki* e *Abdeli* nella lettura della Corte costituzionale, v. P. MENGOZZI, *Corte di giustizia, Corte costituzionale, principio di cooperazione e la saga Taricco*, in *I Post di AISDUE*, 2019, n. 1, in particolare p. 338, reperibile *online*.

¹³ Vale la pena precisare che non tutte le disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali risultano dotate di effetto diretto. Per una più approfondita disamina di tale aspetto, anche con riferimento

tal modo sull'obbligo di disapplicazione (della norma interna) che grava sul giudice comune¹⁴. Posta a fondamento di tale statuizione è la considerazione che “*le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes*” della Corte costituzionale, resosi indispensabile a seguito dell'acquisita vincolatività della Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹⁵, attesa la necessità di evitare che il giudice comune, richiamando il *bill of rights* europeo¹⁶, e disapplicando la norma interna con esso in contrasto, in realtà “*trasmodi*”¹⁷ in un controllo diffuso di costituzionalità.

La Corte costituzionale intende affrontare, in conclusione, la deriva verso un controllo diffuso di costituzionalità – stante le trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'UE e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e attesa l'intersecazione tra la Carta costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali – fissando un argine nel sindacato accentrato di costituzionalità e nella consequenziale riserva della Consulta di giudicare “*alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex articoli 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato*”¹⁸.

2. I successivi interventi chiarificatori della Consulta e la *vis attractiva* del giudizio accentrato di costituzionalità secondo i parametri interni ed europei

Le criticità e i punti di domanda lasciati aperti dall'*obiter dictum* contenuto nella sentenza 269/2017, scandagliati *funditus* anche dalla dottrina¹⁹, si riverberano sulla

alla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, sia consentito rinviare a R. PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, n. 1, pp. 175-210 e alla bibliografia ivi citata.

¹⁴ Sul punto, più diffusamente *infra* al par. 5.

¹⁵ In ragione dell'art. 6, par. 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE) che equiordina la Carta dei diritti fondamentali ai Trattati istitutivi.

¹⁶ L'espressione è utilizzata in A. DI STASI, *L'evoluzione dello “statuto” giurisprudenziale dei diritti fondamentali nell'Unione europea in “statuto” normativo degli stessi. Il valore aggiunto della Carta dei diritti fondamentali*, in ID. (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e Spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, p. 82 e a sua volta mutuata da precedente dottrina. Cfr., ad esempio, K. LENAERTS, *A “Bill of Rights” for the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2001, n. 2, pp. 273-300.

¹⁷ Cfr. il punto 5.3 della sentenza 269/2017.

¹⁸ Sul punto si ritorna da qui a poco.

¹⁹ Oltre ai già citati riferimenti bibliografici, v. R. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017; ID., *Qualche riflessione a terza lettura, sulla sentenza 269/2017*, in *Rivista di Diritti comparati*, 2018, n. 1; A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, p. 149 ss.; G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, in *federalismi.it*, 2018, n. 24, pp. 1-40; 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*, 2018, n. 3; P. MENGOSI, *Norme costituzionali e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un'incomprensione temporanea tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, n. 3, pp. 675-690; A. RUGGERI, *Dopo la sent. N. 269 del 2017 della*

varietà di strade seguite dai giudici comuni e in particolare dal giudice di legittimità²⁰: talora in linea di maggiore ossequio al nuovo corso impartito dalla Corte Costituzionale²¹, talaltra in direzione opposta²², non mancando la sperimentazione di soluzioni “innovative”²³.

Se il *revirement* operato dalla Consulta ha anche palesato una capacità espansiva, considerata la devoluzione di questioni di legittimità costituzionale in ipotesi di contrasto della legge interna pure con norme dell’Unione europea che esulano dalla Carta dei diritti fondamentali²⁴, nella giurisprudenza successiva della stessa Corte costituzionale emerge un’azione di limatura che ne ha mitigato la portata. La limatura ha, in particolar modo, interessato quello che nell’*obiter* contenuto nella sentenza 269/2017 si configurava, in prima battuta, come obbligo gravante in capo ai giudici comuni (di sollevare l’incidente di costituzionalità) e che la Consulta ha successivamente ridimensionato in termini di “*opportuna scelta*”²⁵, sfumando così la

Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti?, in *Consulta online*, 2018, n. 1, p. 155 ss.; ID., *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 questa *Rivista*, 2018, n. 1, pp. 7-26; D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 1, pp. 159-184; ID., *Challenging EU Constitutional Law: The Italian Constitutional Court’s new Stance on Direct Effect and the Preliminary Reference Procedure*, in *European Law Journal*, 2019, p. 434 ss.; F. SALMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentrato della Consulta. L’integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla “conformità” alla Costituzione e la mera “compatibilità” con la Carta dei diritti fondamentali dell’UE*, in *federalismi.it*, 2019, n. 8; A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine di idee*, in *Questione giustizia*, 6 febbraio 2020.

²⁰ Per le prime applicazioni, L.S. ROSSI, *Il “triangolo giurisdizionale” e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in *federalismi.it*, 2018, n. 16. V. anche 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*, 2018, n. 1, in <http://www.osservatoriosullefonti.it> e S. VANNUCCINI, *Quis interpretabitur nei casi di doppia pregiudizialità? La precisazione della Corte costituzionale nella sentenza 269/2017 e le reazioni della Corte di Cassazione*, in *La Comunità internazionale*, 2019, p. 55 ss.

²¹ Si v. ad esempio Cassazione, sez. civile, ordinanza n. 3831 del 2018, che ha dato seguito alla doppia pregiudizialità “*privilegiando, in prima battuta, l’incidente di costituzionalità*”. Tuttavia, la Corte di Cassazione ha preliminarmente chiesto alla consulta di precisare che cosa si intenda per “altri profili”, ossia se il potere del giudice comune di non applicare una norma interna che abbia superato il vaglio di legittimità costituzionale sia limitato a profili diversi da quelli esaminati dalla Corte costituzionale.

²² Può prendersi in considerazione la Cassazione, sez. lavoro, sentenza n. 13678/2018 che ha ritenuto non vincolante la sentenza 269/2017, così come Cassazione, sez. lavoro, sentenza n. 451/2019, che ha deciso di non dare seguito a “*la strada indicata dalla Corte costituzionale con la sentenza 269/2017, del preventivo incidente di costituzionalità*”, atteso che le indicazioni sono contenute in un *obiter* non vincolante per il giudice comune.

²³ È l’esempio del doppio rinvio pregiudiziale contemporaneo alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia, operato dalla Corte di appello di Napoli tramite due ordinanze del 18 settembre 2019. Si veda R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 2020, n. 1, pp. 493-522.

²⁴ Il punto sarà approfondito *infra* al par. 3.

²⁵ La Consulta fonda l’opportunità di preservare un suo intervento con effetti *erga omnes* sul principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell’architettura costituzionale (art. 134 Cost.).

capacità di incidere sulla regola della disapplicazione e sulla fissazione un preciso ed inderogabile ordine di priorità tra la pregiudizialità costituzionale e quella europea.

Chiarimenti, in tal senso, provengono *in primis* dalla sentenza della Corte costituzionale n. 20/2019²⁶, secondo cui la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla Carta dei diritti fondamentali rispetto a quelle della Costituzione italiana genera “*un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione*”. L’avocazione della “prima ed ultima parola” da parte della Consulta appare, allora, mutare nella rivendicazione della “prima parola”, sottratta ad un vero e proprio obbligo gravante in capo al giudice *a quo* e lasciata alla valutazione di quest’ultimo ma certamente incentivata e giustificata dal rango costituzionale delle questioni e dei diritti in gioco²⁷.

È particolarmente interessante soffermarsi sulla funzione dell’esercizio della “prima parola”. Essa è atta a consentire alla Corte costituzionale “*di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l’art. 6 del Trattato sull’Unione europea (TUE) [...] che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall’art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti*”²⁸. Con la precisazione che resta ferma la possibilità per i giudici comuni sottoporre alla Corte di giustizia dell’UE, anche sulla medesima disciplina (e non limitatamente agli “*altri profili*”) qualsiasi questione pregiudiziale che ravvisino necessaria.

La possibilità per i giudici comuni di interloquire con la Corte di giustizia viene fatta salva anche al termine del procedimento incidentale di legittimità costituzionale, ossia a seguito della pronuncia della Consulta, secondo quanto esplicitato nella sentenza n.

²⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 20/2019. La questione è sollevata dal TAR Lazio in relazione all’art. 14, comma 1-*bis* e 1-*ter* del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 nella parte in cui prevede che l’amministrazione pubblici sul proprio sito istituzionale l’ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica. Ritiene il giudice *a quo* che le indicate disposizioni contrastino, innanzitutto, con l’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, all’art. 8 della CEDU, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE. La disciplina lede contemporaneamente gli artt. 2, 3 e 13 della Cost. (oltre che l’art. 117). Il giudice *a quo* ritiene (punto 17 dell’ordinanza) che le disposizioni interne censurate non possano essere disapplicate “per contrasto con normative comunitarie”, posto che non sarebbe realmente individuabile una disciplina *self-executing* di matrice europea applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio. Sulla pronuncia: G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all’orientamento della Corte di giustizia?*, in *Questione giustizia*, 2019, reperibile online; S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 23 settembre 2019; F. MEDICO, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20/2019: verso un doppio custode del patrimonio costituzionale europeo?*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2019, n. 1, p. 87 ss.; O. POLLICINO, G. REPETTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019. A ciascuno il suo: ancora sui rapporti tra Carte e tra Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, pp. 434-437; A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro*, in *ConsultaOnline*, 2019, p. 113 ss.

²⁷ Vd. punto 2.3. della sentenza 20/2019.

²⁸ Tale precisazione è rinvenibile al punto 2.3. del *Considerato in diritto*.

63/2019²⁹. La precisazione operata dalla Corte costituzionale si pone, così, sul solco della ricomposizione dei profili di attrito con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea che non consentono, secondo il costante insegnamento della Corte di Lussemburgo³⁰, limitazioni al potere/dovere dei giudici comuni di proporre rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

Purtuttavia, non può non osservarsi che il sistema dei rapporti tra i due ordinamenti e tra le Corti viene ad essere sollecitato da una “*vis attractiva*” esercitata dalla Corte costituzionale tramite il giudizio di legittimità costituzionale, in cui vengono ad accentrarsi anche i profili che ineriscono al diritto dell'Unione europea e specificamente alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Tale considerazione è corroborata da quanto sottolineato dalla Consulta nella sentenza 63/2019: anche se ad una disposizione della Carta dei diritti fondamentali non è tributato espresso rilievo da parte del giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione alla Consulta³¹, a quest'ultima “*non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia – per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti*”³².

Ciò significa che, nel ragionare in termini di “sovrapposibilità” delle norme della Carta dei diritti fondamentali alle tutele offerte dalla Carta costituzionale, la prima viene ad assumere rilievo “d'ufficio” ed è suscettibile di essere attratta nel controllo accentratore di legittimità costituzionale. Può ulteriormente mettersi in connessione tale aspetto con quanto già affermato dalla Consulta nella sentenza n. 269/2017, in ordine alla possibilità ad essa riservata di decidere “*alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex art. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato*”. Ma anche con la sentenza n. 20/2019 ove, come si è detto, la Corte costituzionale ha rivendicato un ruolo attivo nell'interpretazione e applicazione dei

²⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 63 del 20 febbraio 2019. Resa nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE) con riferimento all'art. 77 (*recte* 76) Cost. e con riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU. Per una approfondita analisi, G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *Post AISDUE*, 2019, n. 1, pp. 27-38, reperibile *online*, nonché G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carta e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, n. 10, pp. 1-15.

³⁰ Indicativa è la sentenza *Global Starnet* riferita proprio all'ordinamento italiano, ove la Corte di giustizia ha dichiarato l'irrelevanza del contenuto di una pronuncia costituzionale in relazione al dovere di procedere al rinvio pregiudiziale. Sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet Ltd c. Ministero dell'Economia e delle Finanze e Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*, causa C-322/16, ECLI:EU:C:2017:985, punto 25. Sul punto, sia consentito rinviare a R. PALLADINO, *Portata dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, rapporti tra giurisdizioni ed effettività del diritto dell'Unione europea tra vecchie e nuove questioni*, in *federalismi.it*, 2017, n. 14, pp. 1-27.

³¹ Nel caso di specie, si tratta dell'art. 49, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali; il giudice *a quo* aveva, infatti, richiamato espressamente il solo articolo 7 della CEDU quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117 Cost.

³² Sentenza n. 63 del 2019, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

diritti contemplati dalla Carta dei diritti fondamentali da armonizzare con le tradizioni costituzionali comuni.

In filigrana, le conseguenze dei percorsi argomentativi della Corte costituzionale paiono convergere verso lo “svuotamento” del contenuto autonomo della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, essendo essa suscettibile, in via di interpretazione da parte della Consulta, di essere piegata alla Carta costituzionale, schermata dal richiamo alle tradizioni costituzionali comuni, che pure soltanto alla Corte di giustizia spetterebbe di rilevare.

3. L’azione propulsiva della Corte Costituzionale nella definizione di un “livello comune di tutela” dei diritti fondamentali: l’ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia n. 117/2019

Venendosi così a delineare, il nuovo assetto dei rapporti tra Corti e tra ordinamenti rischia di svilupparsi intorno ad una sorta di “soliloquio” della Corte costituzionale: essa è in grado di scegliere di utilizzare il parametro sia interno sia europeo al fine della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma interna e di operare una interpretazione costituzionalmente orientata della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea attratta nel giudizio accentratore di costituzionalità; giudizio di costituzionalità che si pone quale “opportuna scelta” dei giudici comuni da preferirsi rispetto alla disapplicazione della norma interna e al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’UE.

È interessante, allora, considerare tale costruzione – e i suoi riflessi di tipo sostanziale oltre che procedurale – alla luce delle scelte concrete operate dalla Corte costituzionale e del rilevabile atteggiamento di apertura propulsiva al dialogo con la Corte di giustizia, riconoscendone il ruolo di interprete autentico della Carta dei diritti fondamentali, al pari delle altre norme del diritto dell’Unione europea.

Il primo segnale di apertura è rinvenibile nell’ordinanza 117/2019³³, che fa seguito alla disposta separazione del giudizio promosso dalla Corte di Cassazione con l’ordinanza del 16 febbraio 2018, n. 3831³⁴; Corte di Cassazione che, sulla scorta di quanto statuito nell’*obiter dictum* contenuto nella sentenza 269/2017, ha ritenuto di dover privilegiare “in prima battuta” l’incidente di costituzionalità.

Infatti, la questione affrontata dalla Corte di Cassazione versava in una ipotesi di doppia pregiudizialità, atteso il paventarsi del contemporaneo contrasto degli art. 187-*quinguesdecies* e 187-*sexies*³⁵ del d.lgs. n. 58 del 1998 (Testo unico in materia di

³³ Corte costituzionale, ordinanza del 6 marzo 2019, n. 117.

³⁴ Corte di Cassazione, II sez. civile, ordinanza del 16 febbraio 2018, n. 3831.

³⁵ Le censure sollevate con riferimento all’art. 187-*sexies* concernono il carattere sproporzionale della sanzione costituita dalla confisca “per equivalente” del “prodotto” dell’illecito e dei “beni utilizzati” per commetterlo e la sua correlata eccessiva incidenza sul diritto di proprietà dell’autore dell’illecito. In tal senso si è paventato il contrasto sia con la Costituzione (articoli, 3, 24 e 42, nonché 117, primo comma, con riferimento all’art. 6 CEDU e all’art. 14 del Patto sui diritti civili e politici) sia con la Carta dei diritti

intermediazione finanziaria, TUIF) sia con la Costituzione sia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In particolare, il giudice *a quo* considerava l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998³⁶ in contrasto sia con gli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, sia con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e con parametri internazionali (art. 6 CEDU, art. 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici). Il dubbio di legittimità costituzionale prospettato dal giudice *a quo* si concretizzava nell'interrogativo circa la legittimità costituzionale della sanzione, ai sensi dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, comminata a chi si sia rifiutato di rispondere a domande dalle quali sarebbe potuta emergere la propria responsabilità, nell'ambito di un'audizione disposta dalla CONSOB nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza³⁷.

In altri termini, si trattava di definire l'ambito di applicazione del cd. "diritto al silenzio", per stabilirne l'operatività non solo nei procedimenti penali, ma anche nelle audizioni personali disposte dalla CONSOB nell'ambito della propria attività di vigilanza, che può precludere all'instaurazione di procedimenti sanzionatori di natura "punitiva" nei confronti di chi sia individuato come autore di un illecito.

Di fronte a siffatto interrogativo, la Corte costituzionale – evidenziata la connessione esistente tra la norma interna censurata (l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998) e quella europea, essendo la prima stata adottata in esecuzione di un obbligo posto dalla direttiva 2003/6/CE e, successivamente, del regolamento (UE) n. 596/2014, che ha abrogato la direttiva medesima – ha preferito al "soliloquio" il "dialogo" preventivo con la Corte di giustizia dell'Unione europea, sollevando il rinvio pregiudiziale. E infatti, come sottolinea la Corte costituzionale, dichiarare l'illegittimità

fondamentali dell'Unione europea (articoli 17, 47 e 49 come parametri interposti in relazione agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione). Su questa parte della questione si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza 112/2019.

³⁶ Nella parte in cui sanziona la mancata ottemperanza nei termini alle richieste della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), ovvero la causazione di un ritardo nell'esercizio delle sue funzioni, "anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate".

³⁷ Sull'ordinanza 117/2019, si vedano S. CATALANO, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità. Osservazioni a margine dell'opportuna scelta compiuta con l'ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2019, n. 4, p. 1 ss., www.osservatorioaic.it; G. MARRA, P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?*, in *I Post di AISDUE*, 2019, n. 1, pp. 55-76; I. OTTAVIANO, *Rapporto fra sanzioni amministrative "punitive" e diritto al silenzio: questioni correlate alla doppia pregiudiziale*, in AA.VV., *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea*. Scritti offerti a Claudia Morviducci, Bari, 2019, p. 121 ss.; A. RUGGERI, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in *Consulta Online, Studi 2019/II*, 13 maggio 2019, p. 242 ss.; G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentratore di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, n. 3, pp. 1428-1438; M. VIOLA, *La doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali. Riflessioni in merito all'ordinanza della Corte costituzionale del 10 maggio 2019, n. 117*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, nn. 7-8, pp. 143-157; G. FARES, *Diritto al silenzio, soluzioni interpretative e controlimiti: la Corte costituzionale chiama in causa la Corte di giustizia*, in *Dirittifondamentali.it*, 11 gennaio 2020, p. 57 ss.

costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 rischierebbe di porsi in contrasto con l'obbligo che discende sia dall'art. 30, par. 1, lett. b), del regolamento (UE) n. 596/2014 citato³⁸ sia dagli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che “*sembrano riconoscere un diritto fondamentale dell'individuo a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, nei medesimi limiti desumibili dall'art. 6 CEDU e dall'art. 24 della Costituzione italiana*”³⁹.

Ragionando sulla scelta operata dalla Consulta, può considerarsi che quest'ultima avrebbe anche potuto decidere sulla questione postale prendendo in considerazione il parametro costituzionale interno, dichiarando il contrasto della norma interna con gli artt. 24 e 111 Cost. (nonché, tramite l'art. 117, co. 1, Cost. con l'art. 6 CEDU). Ciò tesaurizzando la precedente giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto che le sanzioni amministrative previste dall'ordinamento italiano in materia di abuso di informazioni privilegiate costituiscono, in considerazione della loro particolare afflittività, misure di natura “punitiva”⁴⁰, così come ha ritenuto estensibili singole garanzie riconosciute in materia penale anche a tali tipologie di sanzioni⁴¹.

Diversa è invece, come visto, la strada seguita dalla Corte costituzionale, che ha deciso di investire della questione la Corte di giustizia affinché chiarisca l'esatta interpretazione dell'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, applicabile *ratione temporis*, nonché dall'art. 30 paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014, letti alla luce degli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Può dunque ritenersi che la “*vis attractiva*” del giudizio accentrato di costituzionalità lasci aperti spazi di dialogo con la Corte di giustizia dell'UE che, in specie, poggia le fondamenta sul tipo di materia trattata, connotata da forte armonizzazione normativa. All'uopo, la Corte costituzionale enfatizza il ruolo di “*primaria importanza*” rivestito proprio in queste materie dalla “*leale cooperazione tra corti nazionali ed europee nella definizione di livelli comuni di tutela dei diritti fondamentali*”, che impone il chiarimento richiesto ai giudici di Lussemburgo.

Il tutto senza abdicare a contribuire “per la propria parte”. Tramite l'ordinanza che pone i quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia, la Consulta pare riservarsi un ruolo di sintetizzatore della pluralità di livelli normativi contrassegnati da un rapporto osmotico, ponendosi come protagonista nella elaborazione del parametro europeo di protezione dei diritti fondamentali. La Consulta, infatti, mira a dialogare con la Corte di giustizia

³⁸ L'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014 stabilisce analogamente che, fatti salvi le sanzioni penali e i poteri di controllo delle autorità competenti a norma dell'art. 23, gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti abbiano il potere di adottare le sanzioni amministrative e altre misure amministrative adeguate per l’*“omessa collaborazione o il mancato seguito dato nell'ambito di un'indagine, un'ispezione o una richiesta di cui all'articolo 23, paragrafo 2”*.

³⁹ Ordinanza 117/2019, punto 9.

⁴⁰ V. Corte costituzionale, sentenze n. 63 del 2019, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017.

⁴¹ In particolare, in relazione alle garanzie del divieto di retroattività delle modifiche sanzionatorie *in peius* (sentenze n. 223 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016, n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010), della sufficiente precisione del precetto sanzionato (sentenze n. 121 del 2018 e n. 78 del 1967), nonché della retroattività delle modifiche sanzionatorie *in mitius* (sentenza n. 63 del 2019).

attraverso il richiamo ad un triplice parametro: quello interno, quello CEDU e quello *stricto sensu* dell'Unione valorizzando la giurisprudenza della stessa Corte di Lussemburgo.

Il primo profilo è dato dal richiamo alla giurisprudenza costituzionale formatasi sul fondamento del “diritto al silenzio”, configurato quale “*corollario essenziale del diritto di difesa*” riconosciuto dall’art. 24 della Costituzionale, appartenente “*al novero dei diritti inalienabili della persona umana che caratterizzano l’identità costituzionale italiana*”; il secondo è integrato dal richiamo alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi in relazione all’art. 6 CEDU, dalla quale si evince che il diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria comprenda il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento amministrativo, che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere “punitivo” nei propri confronti, a non essere obbligato a fornire all’autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza. Infine, la Consulta sviscera la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, che tende a limitare il diritto al silenzio alla sola materia penale, valorizzando gli interventi più recenti (sentenza *Di Puma*⁴²) al fine di indurre i giudici di Lussemburgo a considerare l’estensione del diritto al silenzio anche in ipotesi di sanzioni amministrative di carattere “punitivo”.

Non può non evidenziarsi come nell’aprirsi all’interlocuzione con la Corte di giustizia, emerga un profilo di assonanza con l’ordinanza 24/2017 di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nel caso *Taricco*⁴³. La cooperazione con la Corte di

⁴² Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 20 marzo 2018, *Enzo Di Puma c. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) e Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) c. Antonio Zecca*, cause riunite C-596/16 e C-597/16, ECLI:EU:C:2018:192.

⁴³ Con la quale, a seguito della sentenza *Taricco* della Corte di giustizia, la Corte costituzionale aveva sollevato una nuova questione pregiudiziale contenente la precisazione che, diversamente da altri sistemi giuridici in cui le norme sulla prescrizione in materia penale sono qualificate come norme processuali, queste ultime si configurano, nell’ordinamento giuridico italiano, come norme di diritto sostanziale, costituenti parte integrante del principio di legalità dei reati e delle pene, e non possono essere quindi oggetto di applicazione retroattiva a sfavore della persona sottoposta a procedimento penale. Il perimetro più ampio del principio di legalità nel sistema nazionale (art. 25 Cost.) rispetto a quello europeo determinava che il reato, la pena inflitta e il termine di prescrizione devono essere quindi definiti in termini chiari, precisi e stringenti in una legge vigente al momento in cui l’atto viene commesso. Laddove l’interpretazione non prevedibile dell’art. 325 TFUE e il conseguente obbligo di disapplicazione comportava una irretroattività in *malam partem* non conforme né alla Costituzione né all’art. 7 della CEDU. Il tutto paventando l’applicazione dei cd. “controlimiti”, atteso la natura del principio di legalità come “*principio supremo dell’ordinamento costituzionale italiano*” prevalente sulle norme di diritto dell’UE in conflitto e la possibilità dunque di sottrarsi all’obbligo di disapplicazione fissato dalla Corte di giustizia in quanto lesivo della identità nazionale tutelata nell’art. 4, par. 2, del TUE. Sul punto, sia consentito rinviare a R. PALLADINO, *I principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene nell’art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE*, in A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e Spazio europeo di giustizia*, cit., pp. 293-334, in particolare parr. 7-8. Sulla nozione di identità nazionale tutelata nell’art. 4, par. 2, del TUE, v. M. CARTABIA, *Art. 4, par. 2, TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, p. 26 ss.; L.S. ROSSI, *2,4,6 (TUE)...* *L’interpretazione dell’«Identity Clause» alla luce dei principi fondamentali dell’UE*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 859 ss.; G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell’art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti inter-ordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, pp. 333-357.

giustizia passa, infatti, per la sottolineatura circa l'appartenenza del "diritto al silenzio" ai diritti inalienabili della persona che fanno parte della identità costituzionale italiana, lasciando intravedere l'attivazione eventuale dei "controlimiti" nel caso di interpretazioni che risultino essere in conflitto con aspetti essenziali della identità costituzionale.

4. ...e la recente ordinanza n. 189/2020

Sulla linea del dialogo può porsi anche la più recente ordinanza della Corte costituzionale 189/2020⁴⁴, che fa seguito ad una serie di ordinanze del giugno del 2019 tramite le quali la Corte di Cassazione ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 125 L. 190/14 (assegno di natalità)⁴⁵ e dell'art. 74 d.lgs. 151/01 (indennità di maternità di base)⁴⁶ nella parte in cui prevedono l'erogazione delle rispettive prestazioni solo in favore di stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, escludendo gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno di almeno un anno ai sensi dell'art. 41 del D.Lgs. n. 286 del 1998 (Testo Unico sull'immigrazione).

La Corte di Cassazione ha ritenuto necessario verificare la legittimità costituzionale delle norme interne in relazione agli articoli 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In tal caso, è lo stesso giudice rimettente che solleva la questione di legittimità costituzionale che investe anche le norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di tal che la Corte costituzionale ricorda che essa "*non può*

⁴⁴ Corte costituzionale, ordinanza n. 182 del 30 luglio 2020.

⁴⁵ Il beneficio del cd. "bonus bebè" consiste nell'erogazione di un assegno, da parte dell'I.N.P.S., nell'arco dei primi tre anni di vita per ciascun figlio nato o adottato da genitori residenti sul territorio nazionale che abbiano redditi non superiori ad € 25.000. Nel caso in cui i genitori siano cittadini extracomunitari, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9 del D.Lgs. n. 286 del 1998*, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari che, ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera b) del D.Lgs. n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un test di conoscenza della lingua italiana.

⁴⁶ L'articolo recita testualmente "*Per ogni figlio nato dal 1 gennaio 2001, o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento dalla stessa data, alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9 del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che non beneficiano dell'indennità di cui agli articoli 22, 66 e 70 del presente testo unico, è concesso un assegno di maternità...*". I successivi commi 4 e 5 prevedono specifici limiti di reddito per poter usufruire di tale prestazione. Ove il genitore sia cittadino extracomunitario, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9 del D.Lgs. n. 286 del 1998*, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini di paesi terzi che, ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera b) del D.Lgs. n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un test di conoscenza della lingua italiana.

esimersi dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla Carta”, con ciò facendo espresso richiamo ai principi già espressi nella sentenza n. 63/2019⁴⁷.

Come avvenuto per la questione relativa al “diritto al silenzio” (*supra* al par. 3) la Corte costituzionale non ha proceduto ad un “assorbimento” del parametro europeo nel giudizio di legittimità costituzionale, ritenendo invece opportuno sollevare previamente un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea. I giudici di Lussemburgo sono, infatti, interpellati in ordine all’esatta interpretazione delle disposizioni rilevanti del diritto dell’Unione che incidono sul diritto nazionale.

In particolare, tramite il quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia, la Consulta mira a sapere se l’assegno di natalità e l’assegno di maternità debbano essere inclusi nella garanzia di cui all’art. 34 della Carta dei diritti fondamentali, letto alla luce del diritto secondario, finalizzata ad assicurare “*uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro*” a tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri, vincolando questi ultimi all’indicato obiettivo.

Quanto al diritto secondario, si tratta della direttiva 2011/98/UE, richiamato anche dalla Corte di Cassazione. L’art. 12 lett. e) della direttiva pone il divieto di discriminazione a causa della nazionalità tra cittadini europei e cittadini di Paesi terzi, in relazione alle prestazioni familiari e di maternità, e prevede il diritto dei lavoratori di cui all’art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne – *inter alia* – i settori della sicurezza sociale che trovano definizione nel regolamento (CE) n. 883/2004.

Con riferimento all’assegno di maternità, la Corte di Cassazione aveva precisato che le questioni inerivano ad un periodo precedente alla scadenza del termine di recepimento della direttiva (25 dicembre 2013), di conseguenza ritenuta non invocabile. Il richiamo alla direttiva è, invece, più pregnante con riferimento al cd. bonus bebè che, infatti, è stato oggetto di numerose questioni innanzi ai giudici di merito e infine innanzi alla Corte di Cassazione. Quest’ultima, trovatasi di fronte al “bivio” tra la applicazione immediata dell’art. 12 della direttiva 2011/98, dotato di effetto diretto, e il giudizio di costituzionalità, ha intrapreso la seconda strada.

Sollevata la questione di legittimità costituzionale, la Consulta ravvisa nel diritto secondario, la direttiva 2011/98, un “*arricchimento*” dei principi e diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali, complementari ed armonici a quelli contenuti nella Carta costituzionale, in un rapporto di “*inscindibile connessione*”. Alla Corte costituzionale spetta il compito di salvaguardare siffatti diritti e in una prospettiva di “massima espansione” (v. punto 3.2. dell’ordinanza 182/2020).

In ragione dell’azione in un campo “*segnato dall’incidenza crescente del diritto dell’Unione*” la Consulta è determinata a privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia

⁴⁷ In particolare, punto 3.1 della sentenza n. 63/2019, cit.

dell'UE, in quanto depositaria del “rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati (art. 19, paragrafo 1, del TUE). Il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, salvaguardati dalla Costituzione italiana (artt. 3, primo comma, e 31 Cost.), devono, difatti, essere interpretati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell'Unione europea (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). Sulla portata e sulla latitudine di tali garanzie, che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione, si concentrano le questioni pregiudiziali che in questa sede si ritiene di sottoporre al vaglio della Corte di giustizia”⁴⁸.

5. (segue) Tra dialogo e “disapplicazione della disapplicazione”

Il “nuovo corso” impartito dalla sentenza 269/17, anche negli sviluppi successivi è stato ritenuto “pericoloso” per i riflessi sostanzial-procedurali implicanti una perdita di autonomia del diritto dell'Unione europea e in particolare della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. La posizione della Corte costituzionale di contribuire per la propria parte alla corretta interpretazione ed applicazione dei diritti fondamentali, spinta alle sue estreme conseguenze, in effetti è apparsa come il segno della flessione della Carta dei diritti fondamentali al parametro costituzionale.

In questo scenario, le recenti aperture della Corte costituzionale alla Corte di giustizia appaiono fugare il “pericolo” di una Corte costituzionale arroccata sulle sue posizioni e seguitante la strada dell'assorbimento della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel giudizio di legittimità costituzionale⁴⁹.

Senza dubbio, appare degna di nota l'enfasi che nell'ordinanza 182/2020 è riposta sul ruolo della Corte di giustizia, quale depositaria del “rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati”: pertanto, chiamata a pronunciarsi anche alla luce del parametro europeo, la Corte costituzionale opta per il coinvolgimento dei giudici di Lussemburgo⁵⁰. Il riconoscimento a quest'ultima tributato

⁴⁸ Ordinanza n. 182/2020, punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

⁴⁹ Vale la pena precisare che anche prima della sentenza 269/17 si sono palesati casi in cui nel controllo di legittimità sono state accentrate anche le questioni di diritto dell'UE, come in relazione alla questione della conformità al diritto dell'UE della normativa inerente al trattenimento in servizio di alcune categorie di dipendenti pubblici per contrasto con il principio di non discriminazione in base all'età. Si veda Corte costituzionale, sentenza del 10 giugno 2016, n. 133 e, per più approfondite considerazioni, R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale e il giudizio incidentale sulle leggi “anticomunitarie”: il passo del gambero?*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio europeo*, www.dirittounioneuropea.eu, luglio 2016. Ulteriore esempio è fornito dalla sentenza n. 130 del 2015. Per una critica alla connessa tecnica processuale dell'assorbimento dei motivi, v. A. RUGGERI, *A proposito dell'ordine giusto col quale vanno esaminate le questioni di costituzionalità e le questioni di “comunitarietà” congiuntamente proposte in via d'azione (a prima lettura di Corte cost. n. 245 del 2013)*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, vol. XVII, Torino, 2014, p. 363 ss.

⁵⁰ Sull'opportuno richiamo, nell'ordinanza 182/2020, alla funzione della Corte di giustizia dell'Unione eur. v. B. NASCIBENE, *La tutela dei diritti fondamentali in Europa: i cataloghi e gli strumenti a disposizione*

appare tanto più significativo alla luce della costatabile tendenza, nei giudizi di legittimità costituzionale, anche in ragione della formulazione delle questioni da parte del giudice *a quo*, ad emarginare il parametro europeo e ad accordare preferenza al parametro interno, seppure letto ed applicato alla luce della Carta dei diritti fondamentali così come anche interpretata dalla Corte di giustizia, in casi di “sovrapposizione tra scrutinio interno e scrutinio comunitario”⁵¹.

Una tendenza ravvisabile, in particolare, dalla sentenza di illegittimità costituzionale n. 44/2020⁵², originata dalla prospettazione operata dal giudice *a quo* di contrasto fra la legge lombarda che fissa i requisiti per l’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e la direttiva 2003/109/CE, sullo *status* dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. Ritenuta non direttamente applicabile la norma europea, in specie l’art. 11 della direttiva citata⁵³, senza interrogare sul punto la Corte di giustizia, il giudice *a quo* ha sottoposto questione di legittimità costituzionale in riferimento, tra gli altri, anche alla direttiva 2003/109/CE. E la Corte costituzionale ha accolto la censura relativa al contrasto della legge regionale con il parametro costituzionale (art. 3 Cost.)⁵⁴ e, senza aprirsi al confronto con la Corte di giustizia, ha deciso per l’assorbimento delle questioni poste con riferimento all’art. 117, co. 1, Cost.

Alla luce di tali precedenti, l’ordinanza 182/2020 appare, allora, collocarsi su di una diversa strada, segnata dall’interlocuzione con la Corte di giustizia dell’Unione europea, chiamata ad indicare l’ambito di applicazione dei diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali (nello specifico, l’art. 34), nell’esercizio dei compiti assegnati dai Trattati

dei giudici nazionali (cataloghi, arsenale dei giudici e limiti o confini), in *Eurojus*, 2020, n. 3, pp. 272-281, in particolare p. 8.

⁵¹ Così R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti*, cit., p. 509. L’A. sottolinea che la Consulta, pur confermando che tra gli strumenti a sua disposizione si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli art. 11 e 117, primo comma, Cost.), ha solitamente preferito ricorrere al parametro interno come “primo” fronte di valutazione della legge rispetto alla tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, lo scrutinio effettuato in base ai parametri interni viene arricchito da riferimenti alla Carta ed alla giurisprudenza della Corte di giustizia (vedi sentenza 20/2019, 63/2019 e 44/2020). Non si riscontrano, invece, casi di applicazione preferenziale delle norme della Carta intese come parametro interposto tramite gli art. 11 e 117 Cost.: potendo effettuare una scelta, la Corte non ha mai (sinora) inteso rivolgere la propria attenzione in modo prioritario ai vizi di costituzionalità riferiti alla violazione del diritto dell’Unione.

⁵² C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 2, pp. 1-30.

⁵³ Sul punto, vi è da osservare che la diretta applicabilità dell’art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE era evincibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e, in particolare, dalla sentenza del 24 aprile 2012, *Servet Kamberaj c. Istituto per l’Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*, causa C-571/109, ECLI:EU:C:2012:233, relativa alla discriminazione dei soggiornanti di lungo periodo in relazione a sussidi per l’alloggio erogati dalla Provincia autonoma di Bolzano, su cui sia consentito rinviare ad A. DI STASI, R. PALLADINO, *La perdurante frammentarietà dello “statuto” europeo del soggiornante di lungo periodo tra integrazione dei mercati ed integrazione politico-sociale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2012, nn. 2-3, pp. 375-409. V. anche Corte di Cassazione, sentenza del 7 novembre 2019, n. 28745/2019.

⁵⁴ Nello specifico, dichiarando il contrasto sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica.

come garante del rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione europea (art. 19 del TUE).

Può, tuttavia, considerarsi il riflesso di tale articolato percorso – innescato dalla sentenza 269/2017 – sull'obbligo di disapplicazione derivante dal diritto dell'UE. Obbligo che, con specifico riferimento alla questione del cd. “bonus bebè”, si può ritenere gravasse sulla Corte di Cassazione in ragione dell'applicazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98 che prescrive la parità di trattamento. In considerazione dell'effetto diretto esplicito da tale disposizione, la gran parte dei giudici di merito⁵⁵ ha accordato tutela a cittadini di paesi terzi, tramite la disapplicazione della norma nazionale (art. 1, comma 125, L. n. 190 del 2014) in virtù della primato del diritto dell'Unione europea⁵⁶.

È interessante osservare che la stessa Corte di Cassazione, nelle ordinanze tramite cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, ha riconosciuto la “*pur concreta possibilità*” di applicare la direttiva 2011/98 ed in particolare il suo art. 12, par. 1, lett. e), che impone la parità di trattamento, di conseguenza disapplicando la norma interna con esso contrastante. Disapplicazione che avrebbe potuto eventualmente far seguito ad un ricorso pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia, atto a sciogliere i dubbi relativi all'incompatibilità della norma interna con il diritto dell'Unione europea.

Pur risultando concreta la possibilità di disapplicazione, atta ad apprestare una immediata tutela ai soggetti interessati, il giudice di legittimità ha ritenuto necessario un controllo accentratore da parte della Corte costituzionale circa il coordinamento tra norme nazionali e norme dell'Unione richiamando appunto la citata sentenza 63/2019. Su tali basi ritiene che l'interpretazione della direttiva “*sollecitata, ancor prima che dal motivo*

⁵⁵ Tra i primi, Tribunale di Bergamo, ordinanza del 30 novembre 2017, n. 6422; Tribunale di Milano, ordinanza del 12 dicembre 2017. In dottrina v. W. CHIAROMONTE, *I requisiti dell'assegno di natalità alla prova del diritto antidiscriminatorio*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2017, n. 3, pp. 527-544. In particolare, il Tribunale di Bergamo osservava come l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, non ancora recepito nel nostro ordinamento nonostante l'emanazione del D.Lgs. n. 40/2014 e la scadenza dei termini, stabilisca che i soggetti di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) e c) (cioè “*i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento CE 1030/2002*” e “*i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale*”) debbano beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne, tra l'altro, i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento n. 883/2004/CE. Il giudice sottolineava che in tali settori rientra la prestazione ex art. 1, comma 353, L. n. 232/2016, riconducibile alle “prestazioni familiari” di cui all'art. 3, comma 1, lett. j) dello stesso regolamento e considerava la l'art. 12 della direttiva produttiva di effetti diretti, in quanto chiara ed incondizionata, e quindi immediatamente applicabile. Tra i casi di disapplicazione più recenti della norma interna a fronte dell'applicazione della norma europea, v. anche Tribunale di Padova, sentenza del 21 febbraio 2019, che pur dando atto dell'orientamento espresso nella sentenza 269/2017 della Corte costituzionale ritiene doveroso procedere alla disapplicazione dell'art. 1, co. 125, l. n. 190/2014, nella parte in cui limita l'erogazione dell'assegno di natalità ai soli soggiornanti di lungo periodo, per contrasto con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 12, par. 1, della direttiva 2011/98/UE, che costituisce attuazione del generale principio di non discriminazione sancito anche dalla Carta dei diritti fondamentali, a sua volta suscettibile di applicazione diretta.

⁵⁶ Sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'art. 12 della direttiva 2011/98. V. ad esempio sentenza del 21 giugno 2017, *Kerly Del Rosario Martinez Silva c. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) Comune di Genova*, causa C-449/16, ECLI:EU:C:2017:485.

di ricorso per cassazione, dalla stessa denuncia degli effetti discriminatori, importa la necessaria disamina della conformità a costituzione della disposizione”.

Ciò soprattutto alla luce dei diversi effetti che discendono dalla disapplicazione e dalla pronuncia di illegittimità della Corte costituzionale. Infatti la Cassazione evidenzia che “*il peculiare meccanismo di funzionamento della non applicazione*” della disposizione contenuta nell’art. 1, comma 125, della legge 190/2014 “*non possa realizzare effetti analoghi a quelli derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità*”. Precisa poi che “*per tali ragioni legate ai diversi effetti (...) l’applicabilità alla fattispecie della direttiva UE 2011/98 non determina l’irrilevanza della questione di costituzionalità e la stessa va subito sollevata*”.

La conseguenza è che, in concreto, il giudice di legittimità non dà seguito a quello che non dovrebbe configurarsi come una mera possibilità ma come un vero e proprio obbligo, consistente nella disapplicazione, che su di esso incombe in ragione dell’evidenziato contrasto tra la norma interna e quella dell’ordinamento dell’Unione europea.

Sul punto, corre l’obbligo di richiamare nuovamente l’insegnamento della Corte di giustizia fin dalla celebre sentenza *Simmenthal*, chiaro nell’indicare il giudice nazionale quale garante della piena efficacia delle disposizioni del diritto dell’Unione europea. È in forza della *primauté*⁵⁷ del diritto dell’UE che il giudice nazionale è tenuto, nell’ambito della propria competenza, ad applicare le norme del diritto dell’Unione europea, avendo l’obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all’occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale⁵⁸.

La Corte di Lussemburgo, nello statuire che giudice interno è tenuto a fare “*tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme dell’Unione*”⁵⁹, ha in più occasioni precisato che il meccanismo della questione prioritaria di legittimità costituzionale non può rimettere in discussione tale principio.

Considerando lo specifico profilo del cd. “bonus bebè”, e dell’applicazione immediata dell’art. 12 della direttiva 2011/98, può ulteriormente evidenziarsi la posizione della stessa Consulta che in precedenza ha invitato i giudici comuni a farne applicazione. Si fa riferimento all’ordinanza 52/2019⁶⁰ con la quale la Consulta ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità, sollevata dal Tribunale di

⁵⁷ Sull’ammissione di eccezioni alla regola del primato che non può ritenersi un principio “assoluto”, v. A. ARENA, *Sul carattere “assoluto” del primato del diritto dell’Unione europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2018, n. 2, pp. 317-340.

⁵⁸ Corte di giustizia, sentenza *Simmenthal*, cit., punto 24. V. anche sentenza del 4 giugno 1992, *Debus*, cause riunite C-13/91 e C-113/91, ECLI:EU:C:1992:247, punto 32; sentenza del 18 luglio 2007, *Ministero dell’Industria, del Commercio e dell’Artigianato c. Lucchini SpA*, causa C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, punto 61; sentenza del 27 ottobre 2009, *Land Oberösterreich c. ČEZ sa*, causa C-115/08, ECLI:EU:C:2009:660, punto 138.

⁵⁹ Corte di giustizia, sentenza *Melki e Abdeli*, cit., punto 44 e sentenza *A c. B e altri*, cit., punto 34.

⁶⁰ Corte costituzionale, ordinanza del 15 marzo 2019, n. 12.

Torino, vertente sulle norme sulla indennità di maternità e sull'assegno famiglie numerose⁶¹. La omessa considerazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98 da parte del giudice *a quo*, invitato dunque a valutarne l'applicazione, è stata in tal caso "sanzionata" dalla Corte costituzionale tramite la declaratoria di inammissibilità della questione di costituzionalità⁶².

Le ordinanze della Cassazione del giugno del 2019, pur ritenendo immediatamente applicabile alla fattispecie la direttiva 2011/98/UE, assorbono nella questione di costituzionalità la questione di compatibilità della norma interna con il diritto dell'Unione europea, attraverso il richiamo alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (artt. 20, 21, 24, 31 e 34) che trovano una loro "corrispondenza" negli art. 3 e 31 della Carta Costituzionale.

Una volta giunta la questione innanzi alla Corte costituzionale, quest'ultima, in primo luogo, "capta" l'anteposizione della Carta dei diritti fondamentali (in specie l'art. 34) rispetto alla direttiva 2011/98, enfatizzando la funzione della norma di diritto derivato quale "arricchimento" dei principi e diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali e, in secondo luogo, evidenzia la "*inscindibile connessione*" tra la Carta europea e quella costituzionale, contenenti diritti tra loro "*complementari ed armonici*"⁶³.

La conseguenza è che la Corte costituzionale non si pronuncia per l'inammissibilità della questione con il contestuale invito al giudice *a quo* di fare immediata applicazione della norma di diritto dell'UE direttamente efficace⁶⁴. Piuttosto, al fine di definire la

⁶¹ Le questioni sollevate dal Tribunale di Torino riguardavano l'illegittimità dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), e dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53) in contrasto con gli artt. 3, 10, secondo comma – quest'ultimo in relazione all'art. 14 della CEDU – e 38 della Costituzione.

⁶² Sull'ordinanza 52/2019, v. F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, n. 3, pp. 244-263, che evidenzia la linea di continuità anche con la precedente ordinanza n. 95 del 2017, tramite cui la Consulta aveva già dichiarato manifestamente inammissibili, sempre per omessa considerazione del diritto europeo *self-executing*, analoghe questioni relative al requisito della carta di soggiorno richiesto dall'art. 74, co. 1, del d.lgs. n. 151/2001 per l'erogazione dell'assegno di maternità di base. Anche in quella occasione la Corte costituzionale aveva censurato la circostanza che i giudici rimettenti non avessero preso in considerazione i principi di parità di trattamento sanciti dal d.lgs. 19.11.2007, n. 251, in attuazione della cd. "direttiva qualifiche" (direttiva 2004/83/CE), riconosciuta dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, atteso che le questioni riguardavano soggetti titolari di permesso di soggiorno per protezione umanitaria o per motivi di famiglia.

⁶³ Già nella sentenza 20/2019 si trattava di conflitto tra fonti che coinvolgeva non soltanto la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (nel caso di specie l'art. 8) ma anche una direttiva (la 95/46/CE, relativa alla tutela dei dati personali) intesa dalla Corte costituzionale come "*in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della CDFUE*".

⁶⁴ Nel caso di specie, l'art. 12 della direttiva. Non può darsi, invece, per certa la produzione di effetti diretti da parte dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali che, nella sua formulazione, rinvia alle modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali. Sul punto sia ancora una volta consentito rinviare a R. PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit.

questione, preventivamente la Consulta pone un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia: esso verte sulla portata dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e sottende l'ambito applicativo della norma di diritto derivato (la direttiva 2011/98/UE) in connessione al regolamento 833/2004, atto ad individuare gli ambiti della sicurezza sociale a cui si applica il principio della parità di trattamento disposto dall'art. 12, par. 1, lett. e) della direttiva citata.

La stessa Corte costituzionale propone una lettura dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia che si è formata sulla norma di diritto derivato, ossia il regolamento (CE) n. 833/2004, fornendo ai giudici di Lussemburgo indicazioni sulla natura della misura nazionale in questione, alla quale partecipa un carattere premiale (non esclusivo) ed un carattere assistenziale, che parrebbe condurlo nella categoria di "prestazione familiare" per la quale trova applicazione il principio della non discriminazione.

In conclusione, la scelta del giudizio accentrato di costituzionalità, pur con le aperture al dialogo tra Consulta e Corte di giustizia, tende in concreto all'elisione – seppure, potrebbe dirsi, in via temporanea⁶⁵ – dell'obbligo di disapplicazione della normativa interna contraria al diritto dell'Unione europea, obbligo evidentemente connesso alla necessità di assicurare, in maniera immediata, la tutela giuridica che il diritto dell'UE attribuisce ai soggetti dell'ordinamento, garantendone la piena efficacia⁶⁶.

La "disapplicazione della disapplicazione" si era già palesata con riferimento alla connessa (omessa) applicazione delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, come può evidenziarsi con riferimento alla questione del "diritto al silenzio". In quel caso, infatti, veniva in gioco l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali che la Corte di Lussemburgo ha in più occasioni considerato immediatamente attributiva di un diritto e dotata di effetto diretto⁶⁷. Pertanto, il giudice nazionale avrebbe dovuto procedere a

⁶⁵ Atteso che al giudice comune non è precluso procedere alla disapplicazione dopo la pronuncia della Corte costituzionale che dichiara la norma costituzionalmente legittima.

⁶⁶ In tema, si veda V. PICCONE, O. POLLICINO (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Efficacia ed effettività*, Napoli, 2019. Come giustamente osservato, la "deviazione dal solco dell'applicazione diretta", sia pure limitatamente alle norme della Carta dell'Unione e ancor più per quelle di diritto derivato ad esse "connesse", integra una violazione dell'art. 11 della Costituzione che "offre – per la tesi ormai invalsa – 'copertura' al canone dell'applicazione diretta quale forma più immediata e genuinamente espressiva della primauté" del diritto dell'Unione europea sul diritto interno. Cfr. A. RUGGERI, *Caro Roberto, provo a risponderti sulla "doppia pregiudizialità" (così mi distraigo un po' anch'io)*, in *Consulta online*, 9 dicembre 2019, pp. 678-685, in particolare p. 681. L'A. prospetta anche la "soluzione ottimale" consistente nel pervenire all'annullamento con effetti *erga omnes* della norma interna previa la sua "non applicazione" da parte del giudice comune. Su quest'ultimo punto v. anche A. RUGGERI, *Rapporti interordinamentali e rapporti interistituzionali in circolo (scenari, disfunzioni, rimedi)*, in questa *Rivista*, 2019, n. 2, pp. 35-63. Prospetta una soluzione simile, C. AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 1, pp. 296-321.

⁶⁷ Si tratta, infatti, di disposizione sufficiente di per sé, che non deve essere precisata mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale. Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 novembre 2019, *A.K.*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punto 157 ss. V. anche Corte di giustizia, Grande

disapplicare l'art. 187 *quiquiesdecies* T.U.F., eventualmente dopo aver chiesto ausilio alla Corte di giustizia circa la portata dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. La stessa Corte di Cassazione vaglia tale possibilità anche alla luce dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, *ex art. 267 TFUE*, che su di essa incombe, pur preferendo – trovandosi in regime posteriore alla sentenza 269/2017 – optare per la strada della questione di legittimità costituzionale, più articolata per quanto concerne la speditezza della tutela offerta al soggetto interessato.

Le questioni inerenti al cd. *bonus bebè* mostrano chiaramente che anche quando viene in rilievo l'applicazione di una norma di diritto derivato dotata di effetto diretto, il giudice nazionale si sottrae al connesso obbligo di disapplicazione, oltre che ad un dialogo diretto con la Corte di giustizia.

6. Notazioni conclusive: controllo accentratore di costituzionalità, rinvio pregiudiziale “filtrato” e “feconda integrazione” tra i sistemi di protezione dei diritti fondamentali

Sotto il profilo da ultimo richiamato, i più recenti sviluppi giurisprudenziali della Corte costituzionale paiono riflettersi su di un fenomeno di “mutazione” del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*. Tale meccanismo di cooperazione giudiziaria che si instaura tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e le giurisdizioni nazionali⁶⁸, partecipa a realizzare la corretta applicazione, l'interpretazione uniforme, nonché, in senso lato, il primato del diritto dell'Unione europea; esso ha avuto il pregio di mettere in connessione i giudici comuni direttamente con la Corte di giustizia, ponendo al centro del processo di integrazione i primi, quali garanti della piena effettività del diritto dell'Unione europea⁶⁹. Lo sviluppo giurisprudenziale della Consulta induce, invece, i giudici comuni a rinunciare a questo meccanismo di cooperazione e a porre una sorta di

Sezione, sentenza del 17 aprile 2018, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, causa C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, punto 78, ove la Corte sottolinea anche l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicazione la normativa contraria ad una disposizione della Carta, connesso all'obbligo di assicurare la tutela giuridica che il diritto dell'UE attribuisce ai soggetti dell'ordinamento dell'UE, garantendone la piena efficacia. Da ultimo, v. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 6 ottobre 2020, *État luxembourgeois c. B e État luxembourgeois c. B, C, D, F.C.*, causa riunite C-245/19 e C-246/19, ECLI:EU:C:2020:795, punto 54.

⁶⁸ Corte di giustizia, sentenza del 18 ottobre 1990, *Massam Dzodzi c. Stato Belga*, cause riunite C-297/88 e 197/89, ECLI:EU:C:1990:360, punto 33; sentenza del 12 marzo 1998, *Ourdia Djabali c. Caisse d'allocations familiales de l'Essonne*, causa C-314/96, ECLI:EU:C:1998:104, punto 17, e sentenza del 5 febbraio 2004, *Gustav Schneider c. Bundesminister für Justiz*, causa C-380/01, ECLI:EU:C:2004:73, punto 20.

⁶⁹ Limitatamente alle opere più recenti, v. F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020. V. anche A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, n. 3, pp. 441-465, che evidenzia come il rinvio pregiudiziale si sia affermato quale “strumento idoneo ad esprimere i principi costituzionali del sistema dell'Unione”.

filtro rispetto al rinvio pregiudiziale, la cui attivazione risulta rimessa alla valutazione della Corte costituzionale, in quanto rientrante nelle sue “prerogative”⁷⁰.

E ciò seppure risulti chiarito dalla stessa Corte costituzionale, in primo luogo, che il giudice comune – e, segnatamente, il giudice di ultima istanza – mantiene il potere di disapplicare la norma, previo eventualmente il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* e, in secondo luogo, che non sussiste un obbligo rigido di priorità che configuri un dovere di transitare in ogni caso per la Consulta⁷¹.

Ad ogni buon conto, il segno di una tale “mutazione” è riscontrabile nella mancata attivazione del rinvio pregiudiziale da parte della Corte di Cassazione con riferimento alla questione del cd. bonus bebè, che avrebbe consentito di interrogare la Corte di giustizia sull’art. 12 della direttiva 2011/98, al fine di verificare se, per la sua natura assistenziale, l’assegno di natalità potesse rientrare nella nozione di “sicurezza sociale” di cui al regolamento 883/2004, di tal che ritenere applicabile il principio di non discriminazione di cui all’art. 12 della suddetta direttiva.

Parimenti, la Corte di Cassazione non ha ritenuto di dialogare direttamente con la Corte di giustizia con riferimento alla questione del “diritto al silenzio”, *obtorto collo*, trovandosi innanzi all’applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Se di “scelta” si parla, occorrerebbe allora interrogarsi sui criteri atti ad orientare tale scelta, sulla cui base i giudici comuni saranno portati a preferire, in prima battuta, il giudizio accentrato di costituzionalità (e di conseguenza, la Consulta a non dichiarare inammissibile la questione innanzi ad essa sollevata) rispetto alla disapplicazione della norma interna contrastante con il diritto dell’UE ed all’eventuale dialogo diretto con la Corte di giustizia tramite il rinvio pregiudiziale (“delegando” quest’ultimo, alla Corte costituzionale)⁷².

Il criterio originario, emerso dall’*obiter* del 2017, si fonda sul contemporaneo contrasto della norma interna con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali e della Costituzione, che mostrano una convergenza sul piano dei contenuti e che esprimono valori “*di rango costituzionale*” tra loro affini. Esso appare soggetto ad un effetto di progressiva dilatazione, integrato com’è dal criterio della “*singolare connessione*” elaborato dalla Consulta nell’ordinanza n. 20/2019⁷³. Si tratta di un criterio che è valso a mettere in relazione una direttiva con la Carta dei diritti

⁷⁰ Mutuando il termine utilizzato dalla Corte di Cassazione nell’ordinanza 3138/2018, cit., punto 13.3.4.3.

⁷¹ Il punto è approfondito da C. AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta...*, cit.

⁷² In relazione alla funzione di “arbitro” del giudice comune nello scegliere quale dei due procedimenti incidentali attivare prima, v. F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2019, n. 4, pp. 729-766. V. anche A.-O. COZZI, *Nuovo cammino europeo e cammino convenzionale della Corte Costituzionale a confronto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 2, pp. 448-470.

⁷³ Sulla preoccupazione destata dalla “*forza di attrazione gravitazionale della Carta su tutte le altre norme del diritto UE*”, v. G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 2, pp. 316-328.

fondamentali dell'UE a doppio filo: infatti, la “*singolare connessione*” emerge sia dal porsi le disposizioni di diritto derivato quale specificazione o attuazione alle norme della Carta dei diritti fondamentali sia dall'averle prime rappresentato un “*modello*” per la scrittura della Carta, di tal che “*partecipano all'evidenza della loro stessa natura*”⁷⁴.

Dall'ordinanza n. 117/2019 pare emergere un ulteriore criterio, inerente al grado di “*armonizzazione normativa*”⁷⁵ determinato dalla disciplina europea e che implica la definizione di un livello comune di tutela dei diritti fondamentali tramite la cooperazione tra Consulta e Corte di giustizia dell'Unione europea.

Infine, l'ordinanza 182/2020 si muove sul triplo solco tracciato dalla sentenza 269/2017 e dalle ordinanze 20/2019 e 117/2019. In primo luogo, infatti, rileva la “*connessione inscindibile*” tra i principi e i diritti costituzionali evocati dal giudice *a quo* e quelli riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, tra loro “*complementari e armonici*”; in secondo luogo, viene sottolineata la posizione del diritto derivato in funzione di “*arricchimento*” della Carta dei diritti fondamentali⁷⁶; in terzo luogo, è evidenziata l’“*incidenza crescente*” del diritto dell'Unione europea nella materia trattata, che vale anche a privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia.

Si tratta evidentemente di criteri ancora flessibili che mostrano la “*magmaticità*” del nuovo impianto dei rapporti tra fonti, ordinamenti e Corti. Allo stato attuale di assestamento, essi paiono comportare un ampliamento delle prerogative della Corte costituzionale⁷⁷ ed una correlata *deminutio* dei compiti dei giudici nazionali, allorché si tratti di applicare direttamente non soltanto le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali ma anche disposizioni di diritto derivato che a quest'ultima siano riconducibili, rinunciando gli stessi alla disapplicazione della norma interna previo eventuale dialogo diretto con la Corte di giustizia, deputata all'interpretazione del diritto dell'Unione europea. Il tutto associato, se non a una *deminutio capitis*, quanto meno ad un effetto dilatorio della tutela da accordarsi ai soggetti, sottratta ai caratteri dell'immediatezza e connotata da un nuovo modello di cooperazione tra giurisdizione

⁷⁴ Con riferimento all'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali, la *singolare connessione* risulterebbe in particolare dalle relative *Spiegazioni*. Cfr. sentenza n. 20/2019, cit., punto 2.1. del *Considerato in diritto*.

⁷⁵ Così al punto 10 del *Considerato in diritto*.

⁷⁶ Criterio che, sempre inerente ai rapporti tra il diritto derivato e la Carta dei diritti fondamentali, ci pare ben più ampio rispetto a quello rinvenibile nella sentenza n. 20/2019. Viene, infatti, meno il profilo della funzione della norma di diritto derivato quale “*modello*” per la scrittura della Carta dei diritti fondamentali, con una consequenziale ulteriore ampliamento del raggio di azione della Corte costituzionale.

⁷⁷ Di potenziale ampliamento “*a dismisura*” delle competenze della Corte costituzionale parla U. VILLANI, *I diritti fondamentali nel dialogo tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, pp. 39-61, in particolare p. 61. Nello stesso Volume, v. anche L. CASSETTI, *Diritti, Carte e politiche pubbliche*, pp. 65-96, spec. p. 80 dove l'A. sottolinea che “*...è proprio la complessità del processo di integrazione sovranazionale e le relazioni strette tra fonti primarie (Trattati e CDFUE) e diritto derivato dell'UE (direttive) a rendere necessario precisare i confini del nuovo corso della giurisprudenza costituzionale inaugurata dall'obiter del 2017...*”.

nazionale ed europea che tende ad assumere il carattere dell'“esclusività” degli attori: Consulta e Corte di giustizia⁷⁸.

Un'ultima notazione merita la funzione di questo dialogo tendenzialmente esclusivo. È risultato palese, soprattutto con l'ordinanza 117/2019, che la Corte costituzionale intenda apportare un arricchimento all'elaborazione pretoria dei diritti fondamentali ad opera della Corte di giustizia dell'UE, occupandosi anche di lanciare un “monito” in ordine alla possibile applicazione dei “controlimiti”⁷⁹.

L'ordinanza 182/2020 lascia emergere una funzione ulteriore, da ravvisarsi in una contaminazione bidirezionale, cui è associabile un effetto espansivo, sotto il profilo sostanziale, della Carta dei diritti fondamentali e, sotto il profilo procedurale, della Corte di giustizia.

Questo aspetto ci pare emergere specie dalla questione sollevata in relazione all'assegno di maternità, ove la Corte costituzionale deferisce la questione pregiudiziale, pur se la Corte di Cassazione aveva precisato che non poteva trovare applicazione la direttiva 2011/98. Come è noto, se la fattispecie non ha rilievo sotto il profilo del diritto dell'Unione europea ne consegue l'estraneità della Carta dei diritti fondamentali, che può assumere rilievo per la valutazione delle normative nazionali soltanto qualora l'ordinamento statale operi nel campo di applicazione del diritto dell'Unione⁸⁰.

⁷⁸ La nuova linea giurisprudenziale della Corte costituzionale è stata anche considerata quale reazione alla oggettiva (e in parte autoprodotta) marginalizzazione del giudice costituzionale dai circuiti più dinamici di elaborazione pretoria dei diritti (cfr. ad esempio G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità...*, cit.). Ciò stante il rifiuto della Consulta (che ha per la prima volta fatto ricorso al rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE soltanto nel 2008 (ord. n. 103)) di entrare in contatto diretto con i giudici di Lussemburgo. Trattasi di un rifiuto che ha trovato precipuo fondamento nella mancata qualificazione della stessa Corte costituzionale quale “giurisdizione nazionale” e radicamento nella più generale concezione dei rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale in termini di sistemi “configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato”, così come riconducibile alla sentenza *Granital*. In tal senso, si veda, in particolare, Corte costituzionale, sentenza del 29 dicembre 1995, n. 536. Richiamando la precedente sentenza n. 13/1960, la Corte costituzionale ha affermato di non potere “essere inclusa fra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali”, demandando al giudice rimettente, il quale alleghi la norma comunitaria a presupposto della censura di costituzionalità, “a doversi far carico in mancanza di precedenti puntuali pronunce della Corte di giustizia di adire quest'ultima per provocare quell'interpretazione certa ed affidabile che assicuri l'effettiva (e non già ipotetica e comunque precaria) rilevanza e non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale circa una disposizione interna che nel raffronto con un parametro di costituzionalità risenta, direttamente o indirettamente, della portata della disposizione comunitaria”. In tema, R. BARATTA, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, 1996, p. 932 ss.; E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p. 452 ss.; L. FUMAGALLI, *La Corte costituzionale ed il rinvio pregiudiziale: la Corte costituzionale è una “giurisdizione nazionale”?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 592 ss.; C. DI TURI, *Ancora sul rapporto tra giurisdizioni nazionali e Corte comunitaria in tema di rinvio pregiudiziale ex art. 177 del Trattato di Roma*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, p. 165 ss.

⁷⁹ Così nel caso dell'ordinanza 117/2019, per cui si veda *supra* al par. 3.

⁸⁰ L'art. 51, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE limita *ratione materiae* la sua applicazione nell'“ambito di attuazione del diritto dell'Unione”. I diritti fondamentali trovano applicazione in tutte le situazioni “disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse” e pertanto la Corte di giustizia

La Corte costituzionale, nel “filtrare” il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, pone comunque ai giudici di Lussemburgo il quesito sulla portata dell’art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, essendo quest’ultima in grado di riverberarsi “*sul costante evolvere dei precetti costituzionali*”, in specie sugli artt. 3 e 31 della Costituzione⁸¹.

Sposando l’ottica della “*fecondazione integrazione*”⁸², la Corte costituzionale pare invocare un “ruolo costituzionale” della Corte di giustizia, interrogata a prescindere dall’applicazione del diritto dell’UE nel caso concreto, nonché sembra farsi portatrice di un’integrazione tra i sistemi di protezione dei diritti fondamentali, ove la Carta dei diritti fondamentali, nella sua autonoma esplicazione di un “rango costituzionale”, contamina il parametro costituzionale interno.

ABSTRACT: Con il noto *obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 269/2017, la Corte costituzionale è intervenuta nel ridefinire gli assetti consolidati dei rapporti tra Corte di giustizia dell’Unione europea, Corte Costituzionale e giudici comuni, nonché tra ordinamento europeo e ordinamento interno. Nel contesto dei successivi sviluppi giurisprudenziali si colloca la recente ordinanza n. 182/2020 che mostra la

non può valutare una normativa nazionale che non si colloca nell’ambito del diritto dell’Unione. Qualora, invece, la normativa rientra nell’ambito di applicazione del diritto dell’UE, la Corte di giustizia deve fornire tutti gli elementi di interpretazione necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di tale normativa con i diritti fondamentali di cui essa garantisce il rispetto (sentenza del 26 febbraio 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, punto 19). In generale sui limiti applicativi della Carta, si veda N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. I limiti di applicazione*, Bologna, 2018. Specificamente sulla definizione dell’ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’UE ai sensi dell’art. 51, par. 1, specie a seguito della sentenza *Åkerberg Fransson*, si rinvia a P. MENGOZZI, *La rilevanza giuridica e l’ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2015, p. 23 ss.; B. NASCIBENE, *Il principio di attribuzione e l’applicabilità della Carta dei diritti fondamentali: l’orientamento della giurisprudenza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 49 ss.; A. DI STASI, *L’ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali per gli Stati membri dell’Unione europea: ancora a proposito dell’interpretazione dell’articolo 51 paragrafo 1*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2014, p. 445 ss.; A. TIZZANO, *L’application de la Charte des droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son articles 51, paragraphe 1*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2014, p. 429 ss. Si vedano anche F. POCAR, *Art.51-Ambito di applicazione*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, II ed., Padova, 2014, pp. 1790-1791; M. CARTABIA, *Art. 51-Field of Application*, in W.B.T. MOCK, G. DEMURO (eds.), *Human Rights in Europe. Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Durham, 2010, p. 315 ss.; G. PISTORIO, *Art. 51*, in G. BISOGNI, G. BRONZINI, V. PICCONE (a cura di), *La Carta dei diritti dell’Unione europea. Casi e materiali*, Taranto, 2009.

⁸¹ Evidenzia lo sviluppo di un dialogo funzionale alla dinamica evolutiva dei principi costituzionali, A. GARILLI, *Immigrati e discriminazioni nel settore della sicurezza sociale. Sulle provvidenze a sostegno di famiglia e genitorialità la Corte costituzionale sollecita il dialogo con la Corte di giustizia*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2020, n. 3, pp. 562-575, in part. p. 567.

⁸² Ordinanza 182/2020, punto 3.2. del *Considerato in diritto*. L’“orizzonte” della tutela integrata dei diritti fondamentali della persona nell’ordinamento costituzionale italiano è prospettato in F. VIGANÒ, *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, pp. 481-498, in particolare p. 489 ss.

propensione della Corte costituzionale ad instaurare un dialogo con la Corte di giustizia nella definizione di un livello comune di tutela dei diritti fondamentali.

KEYWORDS: rapporti tra ordinamenti – cooperazione tra Corti – questione di legittimità costituzionale – rinvio pregiudiziale – disapplicazione.

RELATIONSHIPS BETWEEN LEGAL SYSTEMS AND COOPERATION BETWEEN COURTS WITH REGARD TO THE DEFINITION OF A “COMMON LEVEL OF PROTECTION OF THE FUNDAMENTAL RIGHTS”. REMARKS AFTER ORDER NO. 182/2020 OF THE ITALIAN CONSTITUTIONAL COURT

ABSTRACT: With the famous *obiter dictum* contained in its judgment no. 269/2017, the Italian Constitutional Court redefined the consolidated structures of the relations between the Court of Justice of the European Union, the Constitutional Court and common judges, as well as between the European and internal legal systems. In the context of subsequent jurisprudential developments, the recent order no. 182/2020 shows the willingness of the Constitutional Court to establish a dialogue with the Court of Justice to define a common level of protection of fundamental rights.

KEYWORDS: relationships between legal systems – cooperation between Courts – question of constitutional legitimacy – preliminary ruling – disapplication.