



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. II

(ESTRATTO)

ANTONIO 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)**

13 MAGGIO 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio 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](#))**

SOMMARIO: 1. Una [decisione](#), quella ora in commento, che si dispone lungo la scia già tracciata da [Corte cost. nn. 20 e 63 del 2019](#), in parte perciò discostandosi dalla [sent. n. 269 del 2017](#). – 2. Sempre più problematico tenere distinto lo strumento dell’ordinanza da quello della sentenza (in ispecie, le oscillazioni riscontrabili nella struttura della prima, rese evidenti dal raffronto tra l’ordinanza di rinvio pregiudiziale su *Taricco* e quella odierna). – 3. I motivi, tutti positivi, d’interesse della [pronuncia in commento](#). – 3.1. Il fatto in sé dell’utilizzo dell’arma del rinvio pregiudiziale da parte della Consulta. – 3.2. La mutua integrazione delle Carte nella interpretazione, in vista dell’ottimale appagamento da esse su basi di parità offerto ai diritti, tuttavia contraddetta dall’idea secondo cui alla Costituzione sarebbe in ogni caso da riconoscere un “predominio assiologico” sulle altre Carte. – 3.3. Il carattere sostanzialmente “punitivo” di alcune sanzioni valevoli per i procedimenti amministrativi, come tale non distinguibile da quello proprio delle sanzioni *stricto sensu* penali. – 3.4. Il riconoscimento del potere-dovere dei giudici comuni di fare applicazione diretta della Carta di Nizza-Strasburgo in vece di quella di leggi nazionali con la prima contrastanti. – 4. Una nota malinconica finale: quanto tempo s’è perso prima di fare applicazione diretta della Carta dell’Unione? E ancora: come non dare la precedenza alla pregiudizialità eurounitaria laddove il giudice sia dubbioso circa il reale significato del parametro sovranazionale? E infine: come giustificare il ricorso alla Consulta, per il caso che nello stesso atto con cui la questione di costituzionalità è posta si riconosca che la norma sovranazionale violata abbia carattere *self executing*?

1. Una [decisione](#), quella ora in commento, che si dispone lungo la scia già tracciata da [Corte cost. nn. 20 e 63 del 2019](#), in parte perciò discostandosi dalla [sent. n. 269 del 2017](#)

Continua, con la [decisione](#) qui fatta oggetto di un rapido commento a prima lettura, il graduale ma significativo ravvicinamento della Consulta alle postazioni da tempo raggiunte sia dalla Corte dell’Unione che dai giudici comuni (in ispecie, dal giudice della legittimità) da cui la Consulta stessa si era invece risolutamente allontanata con la [269 del 2017](#)¹. In ciò, la pronuncia di oggi idealmente si raccorda – almeno in parte o, come si vedrà, per un certo verso – a quelle di quest’anno, [nn. 20 e 63](#), che già avevano avviato l’operazione oggi ulteriormente perfezionata.

Certo, sarebbe ingenuo ed illusorio pensare ad un autentico *revirement* rispetto alla manovra di “riaccentramento” del sindacato posta in essere nel 2017, peraltro ulteriormente, vigorosamente spinta in avanti dalla [20](#)², con specifico riguardo alla rivendica avanzata dal giudice delle leggi del titolo a conoscere altresì delle violazioni di norme eurounitarie pur esterne alla Carta di Nizza-Strasburgo ma a queste strettamente connesse. Per quest’aspetto, la Corte rimane, dunque, oggi (e, con ogni probabilità, rimarrà anche un domani) fedele a se stessa, considerando – a quanto pare – ormai

¹ Mi riferisco, ovviamente, al potere-dovere di applicazione diretta di norme dell’Unione *self executing*, disattese da norme interne, potere che ha subito una forte contrazione ad opera della decisione ora richiamata, quindi seguita dalla [sent. n. 20](#) di quest’anno. Vistosamente devianti dal modello ricostruttivo di cui ha inteso farsi interprete e garante la Consulta sono tanto l’orientamento consolidato della Corte dell’Unione quanto quello della Cassazione [v., in ispecie, Corte giust., Prima Sez., 20 dicembre 2017, *Global Starnet*; Grande Sez., 24 ottobre 2018, *XC, YB e ZA c. Austria*, e 22 gennaio 2019, *Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi*; altri riferimenti in C. AMALFITANO, *Rapporti di forza tra Corti, sconfinamento di competenze e complessivo indebolimento del sistema UE?*, in AA.VV., *Il “dialogo tra le corti” parla anche di processo penale. Implicazioni e ricadute della vicenda “Taricco” sui rapporti tra ordinamenti e tra istituti della giustizia penale*, in [Legisl. pen.](#), 4 febbraio 2019, spec. l’ult. par. Tra le decisioni del nostro giudice della legittimità, segnalo qui part. Cass., sez. lav., 10 gennaio 2019, *Canestri c. ICCREA Banca*, ric. 2553-2014, pp. 47-48; della stessa Cass., sez. lav., v., già, nn. 12108 e 13678 del 2018].

² Questa [decisione](#) – come si è tentato di mostrare nel mio [La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro \(a prima lettura di Corte cost. n. 20 del 2019\)](#), in [Consulta OnLine, Studi 2019/I](#), 113 ss. – presenta una doppia “anima”: per un verso, come qui pure si rammenta, spinge risolutamente in avanti il processo di “riaccentramento” del sindacato avviato dalla [269](#), estendendolo anche oltre il caso in cui sia denunciata la violazione di un disposto della Carta dei diritti dell’Unione; per un altro, però, diversamente da quest’ultima pronuncia, dà modo ai giudici comuni di rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte dell’Unione non soltanto laddove siano prospettati profili diversi da quelli fatti valere nell’atto di proposizione della questione di costituzionalità prospettata in un tempo anteriore a quello dell’esercizio del rinvio pregiudiziale.

acquisita la legittimità ad essere investita di questioni – come dire? – *assiologicamente pregnanti*, in quanto a un tempo coinvolgenti norme della Costituzione e norme sovranazionali comunque riguardanti i diritti fondamentali. La [20](#) e, soprattutto, la [63](#), tuttavia, come si è fatto notare in altri luoghi, hanno messo in chiaro (e la decisione di oggi ulteriormente conferma) che i giudici comuni possono avvalersi dello strumento del rinvio pregiudiziale *in ogni tempo* e, diversamente da ciò che era stato paventato nella [269](#), *senza limitazioni di “profili”*; ed è evidente che, in caso di precedenza accordata – specie se aperta a tutto campo³ – alla pregiudizialità eurounitaria rispetto a quella costituzionale, potrebbe all’esito della prima assistersi all’applicazione diretta di norma sovranazionale al posto di norma interna con la prima contrastante.

Ad ogni buon conto, la risposta al preoccupato quesito posto, con acuti e penetranti argomenti, da Cass., II sez. civ., n. 3831, con riferimento ai “profili” suscettibili di esser fatti valere nelle domande pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia a seguito di proposizione di questione di costituzionalità⁴, la Consulta, in realtà, l’aveva – come si diceva – già data con le sentt. nn. [20](#) e [63](#) di quest’anno, delle quali quella di oggi pertanto si limita a dare conferma⁵.

Dove sta allora il motivo d’interesse della [ordinanza in commento](#)?

Ve ne sono più d’uno e meritano tutti di essere messi in evidenza; ciò che ora farò, limitandomi ad elencarli con il corredo di succinte notazioni a contorno e senza, ad ogni buon conto, entrare nel merito della vicenda⁶.

2. Sempre più problematico tenere distinto lo strumento dell’ordinanza da quello della sentenza (in specie, le oscillazioni riscontrabili nella struttura della prima, rese evidenti dal raffronto tra l’ordinanza di rinvio pregiudiziale su Taricco e quella odierna)

Avverto subito di non soffermarmi in questa sede su taluni aspetti di tecnica processuale, pure meritevoli di considerazione ma che ai ristretti fini di questo commento non rivestono particolare rilievo: tra di essi, segnalo solo l’uso alquanto libero e – ad esser franchi – disinvolto che si va sempre di più facendo della struttura delle ordinanze, in seno alla quale ormai di frequente si mescolano argomenti di stretta natura processuale con altri di merito, anticipandosi dunque l’esito di future pronunzie specificamente riguardanti quest’ultimo⁷. Oscillante è, poi, la conformazione data alla struttura stessa pure per uno stesso tipo di decisione: ad es., nella ordinanza di rinvio pregiudiziale su *Taricco*, la [n. 24 del 2017](#), *ritenuto in fatto e considerato in diritto* facevano tutt’uno, mentre nella

³ Per quest’aspetto (e, a mia opinione, solo per esso), alle pronunzie di quest’anno sopra richiamate della Consulta, specie alla seconda, va di sicuro riconosciuto il merito di aver temperato la rigidità insita nell’impianto della [269](#). Dico “solo per esso”, a motivo del fatto che, diversamente dalla comune opinione, a parer mio la Corte non avrebbe innovato rispetto alla [269](#) per ciò che attiene all’ordine temporale di svolgimento delle due pregiudizialità concorrenti. Come si è in altri luoghi fatto notare, quest’ultima pronunzia non ha, infatti, a mio modo di vedere, ribaltato l’ordine in parola rispetto al tempo in cui seccamente la Consulta sollecitava il giudice comune a dare la precedenza allo strumento del rinvio pregiudiziale.

⁴ Occorre essere più precisi: nella [269](#) non si è prefigurato il caso della mera presentazione della questione di costituzionalità ma – di più – s’immaginava che la Corte si fosse già pronunciata sulla stessa prima che il giudice si determinasse ad avvalersi dello strumento del rinvio pregiudiziale. È evidente, infatti, che l’obiettivo avuto di mira dalla decisione in parola, per essere centrato, avrebbe richiesto l’attesa del verdetto della Consulta, il quale peraltro, qualora fosse stato (o fosse) di accoglimento, renderebbe inutile (ed anzi impossibile) la domanda alla Corte dell’Unione per l’ormai uscita di scena della norma interna sospetta di aver violato il diritto eurounitario.

⁵ Alla decisione di oggi va poi aggiunta la [sent. n. 112](#) di quest’anno, essa pure a firma dello stesso redattore della pronunzia qui annotata e depositata nello stesso giorno di questa.

⁶ ... riguardante la responsabilità di un soggetto che si era rifiutato di rispondere a domande nel corso di un’audizione disposta dalla CONSOB nell’esercizio della sua attività di vigilanza.

⁷ Così, ancora da ultimo, si è fatto, ad es., nelle [ordd. nn. 207 del 2018](#) (in relazione alla nota vicenda *Cappato*) e [17](#) di quest’anno, con riguardo al conflitto di attribuzioni sollevato contro la legge di bilancio approvata nel dicembre scorso. Un’anticipazione, quella di cui alla prima delle pronunzie ora richiamate, che potrebbe esser causa di problemi di non lievi entità per il caso che poi il verdetto finale, che sarà reso – a quanto promesso... – nel settembre di quest’anno non dovesse risultare in linea con le indicazioni date nella ord. suddetta (su ciò, come si sa, il confronto tra gli studiosi, tuttora in corso, è assai animato).

ordinanza di oggi sono tenuti distinti; e non si capisce perché.

3. I motivi, tutti positivi, d'interesse della [pronunzia in commento](#)

E vengo, dunque, a dire dei motivi d'interesse sopra accennati, tutti a mia opinione di segno positivo, ferma restando una generale riserva negativa, altrove argomentata, nei riguardi dell'indirizzo giurisprudenziale inaugurato dalla [269](#), seppur solo in parte – come si diceva – quindi temperato dalle decisioni di quest'anno.

3.1. Il fatto in sé dell'utilizzo dell'arma del rinvio pregiudiziale da parte della Consulta

Il primo elemento è dato dal fatto stesso del ricorso, oggi nuovamente fatto dalla Corte delle leggi, allo strumento del rinvio pregiudiziale, orientato in prima battuta sul fronte della interpretazione ed eventualmente, in seconda, su quello del sindacato di validità nei riguardi della normativa sovranazionale sospetta di entrare in rotta di collisione con la Carta dell'Unione. Non è da pensare – sia chiaro – che la Consulta d'ora innanzi farà ad ogni piè sospinto ricorso allo strumento in parola, del quale comunque non potrebbe aversi l'utilizzo che invece può aversi per mano dei giudici comuni, già per il fatto che questi ultimi sono diffusi e presenti in gran numero nell'intero territorio della Repubblica. Né è da trascurare la circostanza per cui la Consulta stessa non si avvarrà verosimilmente di tale strumento laddove dovesse temere di ricevere una risposta sgradita dalla Corte dell'Unione, ciò che la potrebbe mettere nella imbarazzante situazione di chinare il capo e darvi seguito ovvero di attivare l'arma dei “controlimiti”. Non a caso, dunque, qui lo strumento è stato attivato unicamente perché l'antecedente giurisprudenza sovranazionale che potrebbe astrattamente essere addotta a conferma della lettura disapprovata dalla Consulta è molto risalente⁸, mentre non si dà alcun precedente specificamente riguardante il caso odierno e frontalmente avverso alla linea interpretativa patrocinata dalla Consulta (a differenza, per quest'aspetto, di ciò che si aveva in *Taricco*).

3.2. La mutua integrazione delle Carte nella interpretazione, in vista dell'ottimale appagamento da esse su basi di parità offerto ai diritti, tuttavia contraddetta dall'idea secondo cui alla Costituzione sarebbe in ogni caso da riconoscere un “predominio assiologico” sulle altre Carte

Una linea interpretativa – ed è questa la seconda nota positiva – che il giudice costituzionale traccia con consumata capacità argomentativa orientando l'interpretazione della disciplina sovranazionale (nella specie, la direttiva 2003/6/CE e il regolamento 596/2014) verso la Carta di Nizza-Strasburgo (segnatamente, agli artt. 47 e 48) e quest'ultima, a sua volta, verso le tradizioni costituzionali comuni per un verso, la CEDU per un altro⁹.

La manovra è abilmente posta in essere e perfettamente riuscita. In un sol colpo, la Consulta riesce a comporre in “sistema”, *integrando reciprocamente nella interpretazione*, secondo la efficace affermazione metodico-teorica che è in [Corte cost. n. 388 del 1999](#), la Costituzione, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Carta dell'Unione (che – si tiene qui a precisare, con richiamo alla [269](#)¹⁰ – reciprocamente si “intersecano in larga misura” a vicenda), le tradizioni costituzionali comuni

⁸ ... a un tempo – tiene a precisare la [decisione in commento](#) (punto 9.2 del *cons. in dir.*) – anteriore all'adozione della Carta di Nizza-Strasburgo; inoltre, trattasi di giurisprudenza specificamente riguardante persone giuridiche e non fisiche.

⁹ Nella pronunzia in esame con linguaggio studiatamente cauto e paludato si rileva (punto 9.2, cit.) che la giurisprudenza eurolunitaria richiamata “non appare a questa Corte *compiutamente in linea* con la poc'anzi analizzata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo”; in realtà, come è con dovizia di argomenti ed esemplare chiarezza espositiva dimostrato, il contrasto dell'uno rispetto all'altro orientamento giurisprudenziale è stridente.

¹⁰ Punto 2 del *cons. in dir.*

(alla cui composizione la stessa Costituzione concorre¹¹), la CEDU: materiali costituzionali, tutti, idonei a darsi mutuo alimento e sostegno, convergendo nella salvaguardia dei diritti fondamentali della persona (qui, del c.d. “diritto al silenzio” nelle sue applicazioni a taluni procedimenti amministrativi).

L’obiettivo dichiarato¹² è quello del raggiungimento della massima salvaguardia dei diritti “a livello sistemico”, secondo quanto la stessa giurisprudenza ha ripetutamente mostrato di avere a cuore¹³.

Non torno ad indugiare qui su quest’autentico “metaprinzipio”, di cruciale rilievo sia per la teoria costituzionale che (e soprattutto) per la pratica giuridica, del quale ho avuto modo di discorrere più volte¹⁴. Mi limito solo a rilevare la stranezza che – a stare alla lettera dell’art. 53 della Carta dell’Unione – si avrebbe a seguire per filo e per segno l’itinerario in tale enunciato tracciato. L’interprete dovrebbe infatti far luogo a plurime (e – a prima vista – separate) interpretazioni: una prima volta, rileggere i disposti della Carta in parola alla luce, rispettivamente, della CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni; una seconda volta, poi, tornare indietro e rileggerli nel chiuso della Carta stessa, al fine di verificare dove si situi la tutela più avanzata per i diritti evocati in campo dal caso; ovviamente, dovrebbe poi far luogo (o, meglio, dovrebbe nel frattempo aver già fatto luogo) ad interpretazione separata tanto della CEDU quanto delle Costituzioni nazionali (con riferimento a queste ultime, allo scopo di verificare il modo con cui vengono a formazione le tradizioni suddette).

Il vero è che, proprio per il fatto che tutte le Carte dei diritti sono da se medesime naturalmente sollecitate a darsi mutuo alimento ed a concorrere incessantemente alla loro rigenerazione semantica, nell’intento di fissare il più in alto possibile il punto di sintesi al servizio dei diritti, la loro lettura non può che aversi, congiuntamente e simultaneamente, in un unico processo interpretativo, in modo dunque – si è detto in altri luoghi – *circolarmente conforme*. Ove così non fosse, verrebbe senza rimedio contraddetto il carattere, a tutte comune, di documenti “tipicamente costituzionali”¹⁵. Tutti essendo appunto “costituzionali” *in senso materiale*, tutti non possono che concorrere su basi di parità ad

¹¹ Sappiamo che le tradizioni in parola, in realtà, sono frutto di accurate selezioni poste in essere dalla Corte dell’Unione in seno ai materiali normativi e giurisprudenziali attinti dai serbatoi nazionali; la nostra Corte tuttavia mai prenderà in considerazione – e *Taricco docet* – l’ipotesi che un nostro principio fondamentale possa restare escluso dall’opera di elaborazione delle tradizioni stesse.

¹² ... specificamente, al punto 2, cit., ma emergente dall’intera, articolata trama del tessuto argomentativo.

¹³ Nella decisione odierna c’è al riguardo un esplicito richiamo (ancora punto 2) alla sent. [20](#), dietro cit., ma – come sappiamo – molte altre pronunzie avrebbero potuto nel medesimo verso essere addotte a sostegno (*ex plurimis*, decc. nn. [236 del 2011](#); [264 del 2012](#); [1](#), [85](#), [170](#) e [202](#) del 2013; [10](#) e [49](#) del 2015; [63 del 2016](#); [124](#) e [269 del 2017](#)).

¹⁴ Maggiori ragguagli possono al riguardo aversi dal mio *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*, in [Diritti Comparati](#), 2/2019, 18 aprile 2019, 21 ss., spec. 23 s. in nt. 36, in risposta ad una critica più volte avanzatami da R. BIN, del quale v., part., di recente, *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Dir. cost.*, 1/2019, 11 ss., spec. 21 ss.; il confronto tra me e l’illustre collega ha quindi avuto un prolungamento nelle interviste che entrambi abbiamo reso a R.G. Conti, su *Giudice e giudici nell’Italia postmoderna?*, in [GIUSTIZIA INSIEME](#), 10 aprile 2019. Utili indicazioni possono, inoltre, aversi anche dalle interviste, pure [ivi](#) ospitate, a P. MORI, B. NASCIMBENE e R. MASTROIANNI su *La Carta UE dei diritti fondamentali fa gola o fa paura?*, *ivi*, 23-27-28 aprile 2019, e a L. TRUCCO, G. MARTINICO e V. SCARABBA, su *La Carta UE in condominio fra Corte costituzionale e giudici comuni. Conflitto armato, coabitazione forzosa o armonico menage?*, 8-9-10 maggio 2019.

¹⁵ ... per riprendere qui, ancora una volta, la qualifica data da [Corte cost. n. 269 del 2017](#) per la Carta dell’Unione (ma evidentemente valevole per ogni Carta dei diritti). Non avrebbe, infatti, pregio alcuno osservare che unicamente la prima possa vantare il possesso del titolo suddetto, a motivo del suo rango “paracostituzionale” (o costituzionale *tout court*). Ammesso (ma non concesso) che abbia senso differenziare al piano della forza normativa tale Carta rispetto alle altre (e, segnatamente, alla CEDU, che – come si sa – avrebbe rango “subcostituzionale”), ugualmente potrebbe pianamente opporsi che altro è il posto spettante nel sistema delle fonti a questo o quel documento normativo ed altra cosa è la natura in sé e per sé di quest’ultimo, per la materia trattata (“tipicamente costituzionale”, appunto) e il modo della sua trattazione (a mezzo di enunciati dalla struttura nomologica duttile ed essenziale). Per quest’ultimo aspetto, non si vede dunque come tenere distinta l’una dall’altra Carta. La decisiva riprova, poi, dell’infondatezza dello schema d’inquadramento sistematico fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale (e dai suoi benevoli *laudatores*) la si ha spostando la prospettiva di osservazione dello stesso, riconsiderandolo cioè *dal punto di vista della teoria dell’interpretazione*, non già *da quello della teoria delle fonti*, o – per dir meglio – di una certa teoria delle fonti, d’ispirazione formale-astratta. Non si riuscirebbe altrimenti a capire come mai una fonte di rango costituzionale, qual è la Carta dell’Unione, si trovi obbligata a conformarsi ad una fonte “subcostituzionale”, alla cui luce – come si sa – richiede di essere intesa e fatta valere, salva la osservanza del canone della massimizzazione della tutela, cui si è dietro accennato.

offrire il servizio, al quale sono chiamati, ai diritti.

Non si dispone per vero di nessun elemento che consenta di stabilire se la odierna pronunzia offra un puntello alla ricostruzione teorica (e, prima ancora, metodica) nella quale da tempo mi riconosco; la circostanza, tuttavia, per cui è qui fatto – come si diceva – richiamo di plurimi documenti costituzionali, congiuntamente evocati in campo e convergenti alla salvaguardia del “diritto al silenzio”, può forse alimentare la speranza che prima o poi l’atteso riconoscimento della parità delle Carte finalmente si abbia. Un sano (e, se si vuole, crudo) realismo, tuttavia, ci obbliga a rammentare che, ancora poco tempo addietro, la Consulta, pur dando atto che dalla CEDU può venire una tutela più “ampia” (a quanto pare, persino di quella offerta dalla Costituzione) per i diritti in campo, ha nondimeno tenuto fermo il suo pensiero circa il “predominio assiologico” che, a suo dire, dovrebbe comunque essere considerato proprio della legge fondamentale della Repubblica¹⁶.

3.3. Il carattere sostanzialmente “punitivo” di alcune sanzioni vevoli per i procedimenti amministrativi, come tale non distinguibile da quello proprio delle sanzioni stricto sensu penali

La terza nota positiva esibita dalla [decisione in commento](#) è data dal riconoscimento del carattere sostanzialmente “punitivo” (secondo i criteri Engel) di alcune sanzioni vevoli per i procedimenti amministrativi¹⁷. Finalmente abbattuta, dunque, un’antica, solida barriera che teneva nettamente separate le sanzioni penali (nella loro ristretta e propria accezione) da quelle amministrative, una barriera della quale – come si sa – la giurisprudenza europea da tempo sollecitava la rimozione.

Per l’aspetto ora considerato, le garanzie della persona vengono – come si vede – a crescere considerevolmente per effetto di un “dialogo” andato a buon fine con la Corte di Strasburgo e della sollecitazione, ora decisamente indirizzata alla Corte di Lussemburgo, ad allinearsi a questa indicazione.

3.4. Il riconoscimento del potere-dovere dei giudici comuni di fare applicazione diretta della Carta di Nizza-Strasburgo in vece di quella di leggi nazionali con la prima contrastanti

La quarta nota positiva è la conferma di un’indicazione che già poteva aversi anche dalle precedenti pronunzie della Consulta sopra richiamate e che, ad ogni buon conto, bene si è fatto qui a rinnovare, con riguardo al potere-dovere dei giudici comuni di fare subito applicazione diretta di una norma della Carta dell’Unione *self executing*, così come intesa alla luce della CEDU, nel suo farsi diritto vivente. I giudici sono, infatti, sollecitati a non venire meno al “dovere – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta”¹⁸.

La Corte, per vero, ci mostra qui solo una faccia della medaglia, mentre lascia nell’ombra l’altra: parla della “non applicazione” del diritto nazionale, non pure dell’applicazione diretta di quello sovranazionale, in ispecie appunto – per ciò che ora maggiormente interessa – della Carta dell’Unione. Quest’esito, tuttavia, *al ricorrere delle condizioni (o, come dice la Corte, dei “presupposti”)* che lo giustificano, mi parrebbe essere inevitabile (ed anzi – preciso meglio – appare essere *opportuno*, conseguendone un beneficio per i diritti).

D’altro canto, non si vede come, tolta di mezzo (con la tecnica dell’annullamento da parte della Consulta ovvero con quella della “non applicazione” diretta da parte dei giudici) la norma nazionale e non dandosi nell’ordine interno alcun’altra disciplina specificamente vevole per il caso, possa farsi altro che non sia la diretta applicazione della Carta dell’Unione integrata in sede interpretativa

¹⁶ Mi riferisco, in particolare, a [Corte cost. n. 25 del 2019](#).

¹⁷ Così anche nella [sent. n. 112](#), cit.

¹⁸ Punto 2 del *cons. in dir.*, con richiamo della sent. n. [63](#), cit.

con la Costituzione¹⁹. Come escludere, dunque, l'applicazione diretta della Carta suddetta quando la stessa è pianamente ammessa per la Costituzione, in caso di mancanza di disciplina legislativa, e quando – ciò che più importa – entrambe le Carte fanno tutt'uno nella interpretazione?

4. *Una nota malinconica finale: quanto tempo s'è perso prima di fare applicazione diretta della Carta dell'Unione? E ancora: come non dare la precedenza alla pregiudizialità eurounitaria laddove il giudice sia dubbioso circa il reale significato del parametro sovranazionale? E infine: come giustificare il ricorso alla Consulta, per il caso che nello stesso atto con cui la questione di costituzionalità è posta si riconosca che la norma sovranazionale violata abbia carattere self executing?*

Una notazione finale, segnata da un pizzico di malinconia, legato al risvolto negativo della vicenda che ha dato lo spunto per questo succinto commento. Quanto tempo infatti – è da chiedersi – s'è perso a tutt'oggi e quanto ancora si perderà, in attesa della risposta della Corte di giustizia, prima di fare applicazione diretta della Carta dell'Unione? Quanto tempo avremmo, cioè, guadagnato se l'autorità remittente si fosse subito rivolta in via pregiudiziale alla Corte di giustizia senza passare dalla Consulta²⁰?

In dottrina molti dei commentatori della [269](#) che ne hanno dato la lettura, pressoché universalmente condivisa²¹, favorevole alla obbligatoria precedenza della pregiudizialità costituzionale rispetto a quella eurounitaria, hanno addotto a giustificazione di siffatta opzione i non pochi benefici che potrebbero aversi in ragione del maggior peso posseduto dalle domande poste dal giudice costituzionale nelle quali è pur sempre, esplicitamente ovvero implicitamente, racchiuso l'argomento altamente persuasivo dell'eventuale opposizione dei “controlimiti” ad una risposta sgradita.

Il rilievo indubbiamente coglie, almeno da un certo punto di vista, nel segno; e, tuttavia, a sua volta espone il fianco alla replica.

¹⁹ ... e, poiché la Carta dell'Unione richiede – come sappiamo – di essere intesa e fatta valere alla luce della CEDU, potrebbe *nei fatti* aversi a un tempo applicazione diretta della stessa Convenzione, veicolata in ambito interno dalla prima, sia pure – naturalmente – con riguardo ai soli ambiti materiali per i quali essa rileva.

²⁰ ... la quale, poi, stavolta si è determinata per l'interpello del giudice dell'Unione ma – come si diceva – avrebbe potuto non farlo o potrebbe non farlo in un'altra occasione. Non conforta, ovviamente, l'argomento per cui la Corte è giudice di ultima istanza (ed anzi di *unica* istanza, quale giudice della costituzionalità delle leggi), come tale obbligato ad avvalersi dello strumento del rinvio pregiudiziale, dal momento che l'obbligo stesso è – come si sa – subordinato pur sempre al carattere soggettivo del dubbio circa la interpretazione o la validità della disciplina sovranazionale evocata in campo dal caso, senza peraltro tener conto del fatto che la stessa giurisprudenza eurounitaria esonera dalla prospettazione del dubbio in via pregiudiziale al ricorrere di certe condizioni (tra le quali, principalmente quella del c.d. “atto chiaro”).

²¹ *Ex plurimis*, G. SCACCIA, *L'inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#) 25 gennaio 2018, e, dello stesso, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giur. cost.*, 6/2017, 2948 ss.; nella stessa *Rivista*, G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, 2955 ss.; inoltre, R. ROMBOLI, *Dalla “diffusione” all’“accentramento”*: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale, in *Foro it.*, 2018, I, 2226 ss.; altri riferimenti in G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, in [Federalismi.it](#), 24/2018, 19 dicembre 2018; 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](#) 1/2019, 4 marzo 2019, spec. 229 ss.; A. ALPINI, *Diritto italo-europeo e principi identificativi*, ESI, Napoli 2018, 101 ss.; C. AMALFITANO, *Rapporti di forza tra Corti, sconfinamento di competenze e complessivo indebolimento del sistema UE?*, [cit.](#), 20 ss.; C. PANZERA, *Dal patto costituzionale del singolo Stato al patto costituzionale europeo: la questione della “doppia fedeltà”. L'esperienza italiana*, Relaz. al Convegno del “Gruppo di Torino” su *La Constitución como pacto*, Valencia, 23 marzo 2019, in corso di stampa in *Rev. gen. der. cost.*, 24/2019, § 8. Fanno il punto sulla vessata questione G. MARRA - M. VIOLA, *Doppia pregiudizialità, diritti fondamentali e potere di disapplicazione del giudice comune*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2019, 163 ss., nonché in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 19 marzo 2019 e, nella stessa *Rivista*, M. SCOLETTA, *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative punitive: la svolta, finalmente, della Corte costituzionale*, 2 aprile 2019. Infine, 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](#), 8/2019, 17 aprile 2019; V. SCIARABBA, *Metodi di tutela dei diritti fondamentali tra fonti e corti nazionali ed europee: uno schema cartesiano nella prospettiva dell'avvocato*, in questa *Rivista. Studi*, 2019/I, 211.

Per un verso, va subito osservato anche il giudice comune può pur sempre paventare l'utilizzo dell'arma dei "controlimiti", tanto più quando si tratti di un giudice particolarmente autorevole, qual è quello della legittimità.

Per un altro verso, vi sono almeno due buone ragioni – a me pare – che possono addursi avverso un siffatto modo di vedere le cose, comunque – come si diceva – ormai superato dalle decisioni di quest'anno.

La prima è che il giudice potrebbe essere dubbioso circa il retto significato del parametro sovranazionale, sì da non potersi determinare per la prospettazione del dubbio di costituzionalità alla Consulta originato dalla temuta violazione dello stesso se non dopo aver ricevuto lumi al riguardo dalla Corte di giustizia.

La seconda è che, quand'anche si avesse certezza circa il significato in parola, non vedo come il giudice possa adire la Corte costituzionale invocando per parametro una norma eurounitaria – *sia o no contenuta nella Carta di Nizza-Strasburgo* – di cui sia già stato in tesi acclarato il carattere *self executing*, senza per ciò stesso entrare in insanabile contraddizione con se stesso e in scoperta violazione di un preciso ed indeclinabile obbligo discendente dal trattato. Una violazione che, dunque, tale è (e resta), pur avendo la Consulta dato ad intendere (ancora da ultimo con le sentt. nn. [20](#) e [63](#) di quest'anno) che il giudice potrebbe scegliere *à la carte* il rimedio giudicato maggiormente adeguato alle complessive esigenze del caso e, dunque, se imboccare la via che porta a Lussemburgo ovvero l'altra che porta a Roma.