



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2015 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**PASSO FALSO DELLA CONSULTA IN TEMA DI RINVIO
PREGIUDIZIALE AD OPERA DELLO STESSO GIUDICE
COSTITUZIONALE
(NOTA MINIMA A CORTE COST. N. 56 DEL 2015)**

22 APRILE 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri

Passo falso della Consulta in tema di rinvio pregiudiziale ad opera dello stesso giudice costituzionale (nota minima a [Corte cost. n. 56 del 2015](#))

ABSTRACT: A false step by the Constitutional Court on the issue of reference to the Court of Justice for a preliminary ruling by the Constitutional Court itself (short comment to Constitutional Court ruling no. 56 of 2015)

The author makes some critical remarks on the argumentative approach followed by the Italian Constitutional Court in its judgment No. 56 of 2015, with regard to certain specific and important aspects relating to the Constitutional Court's power to raise questions for a preliminary ruling before the Court of Justice of the European Union

Singolare, francamente sorprendente, l'affermazione fatta nella pronuncia cui si riferisce questo succinto commento, circoscritto al solo punto di diritto evocato nel titolo ad esso dato. Ci dice infatti il giudice delle leggi, al punto 3.1 del *cons. in dir.*, di poter far luogo al rinvio pregiudiziale alla Corte dell'Unione alla sola condizione di essere investito di una questione di legittimità costituzionale che evochi in campo quali norme-parametro quelle di cui agli artt. 11 e 117, I c., cost. In altri termini, la questione pregiudiziale avrebbe bisogno di poggiare *sempre* su una previa questione di costituzionalità sollevata in relazione alle norme suddette e di essere *quodammodo* da essa veicolata, portata avanti. Parimenti singolare è la motivazione addotta a sostegno della tesi patrocinata dalla Corte. Poiché l'oggetto del giudizio di costituzionalità è determinato dai termini positivi indicati nell'atto introduttivo del giudizio stesso, se ne ha che ulteriori questioni addotte dalle parti non possono trovare accoglienza presso la Consulta: tra queste, appunto, quella che giustificerebbe il rinvio alla Corte dell'Unione.

Ora, tra la premessa e la conclusione del ragionamento fatto dalla Corte non c'è alcuna consequenzialità necessaria. Perché mai dovrebbe, infatti, escludersi in partenza che il giudice costituzionale possa sollevare una questione pregiudiziale alla Corte dell'Unione (non già in via generale bensì) in relazione alle stesse norme richiamate nell'ordinanza di rimessione del giudice *a quo*?

Il quesito è generalizzabile, riproponendosi anche per i giudizi in via principale e, in genere, per ogni competenza della Corte. E, invero, quand'anche l'atto di ricorso non contenga alcun richiamo agli artt. 11 e 117, nulla vieta – a me pare – alla Consulta di rivolgersi alla Corte dell'Unione in sede di rinvio pregiudiziale sia di validità che d'interpretazione, *laddove ciò sia indispensabile al fine della definizione del giudizio*.

Ma, restiamo al caso nostro. Con ogni probabilità, il giudice delle leggi ha qui ritenuto che fosse necessario il riferimento alle norme-parametro suddette (non è chiaro se ad entrambe o magari ad una sola di esse) nel presupposto che, ove la questione di “comunitarietà” (se così vogliamo ancora

chiamarla, malgrado l'uscita di scena della Comunità) avesse rilievo per il giudizio in via principale, avrebbe dovuto essere lo stesso giudice di quest'ultimo a rivolgersi *in ogni caso* dapprima alla Corte dell'Unione e solo (ed eventualmente) in seconda battuta alla stessa Corte costituzionale, in applicazione della nota dottrina della necessaria precedenza delle questioni di "comunitarietà" su quelle di costituzionalità.

Non intendo qui rimettere in discussione la soluzione fatta propria dalla Consulta, come pure sarei tentato di fare non condividendola. Mi limito solo ad osservare che nulla vieta che possa essere la Corte *autonomamente* ad essere investita di un dubbio che potrebbe giustificare l'attivazione dello strumento del rinvio, un dubbio senza il cui scioglimento il verdetto non potrebbe essere a buon titolo emesso. Altrimenti opinando, dovremmo immaginare che la Corte che si ponga da se medesima una questione di "comunitarietà", dovrebbe rimandare gli atti al giudice *a quo*, sollecitandolo ad investire della questione stessa la Corte dell'Unione. Una ipotesi, tuttavia, che di tutta evidenza non sta in piedi, non essendo in potere della Corte insinuare dubbi all'autorità remittente che quest'ultima non ha avuto (o, realisticamente, talora non *voleva* avere...).

D'altro canto, non si vede come possa la Corte definire il giudizio sottopostole laddove reputi a ciò necessario adire il giudice dell'Unione, allo stesso tempo però considerando esserle preclusa questa facoltà.

Il vero è che qui ad essere distorta è la prospettiva dalla quale la Corte mostra, nella odierna pronuncia, di aver inquadrato il problema, non riuscendo a mia opinione a metterlo a fuoco come si conviene.

Contrariamente a quanto dichiarato nella pronuncia qui annotata, infatti, la Corte non si porterebbe oltre l'area materiale i cui confini sono segnati da oggetto e parametro indicati nell'ordinanza del giudice *a quo* nel momento in cui dovesse reputare necessario sollevare una questione di "comunitarietà" a vario titolo interferente coi termini normativi suddetti e sempre che si dia una oggettiva connessione (una sorta di "nesso funzionale") tra i termini stessi e norme dell'Unione rilevanti per la definizione del giudizio.

Sul fronte del parametro, ad es., potrebbe darsi il caso che le norme costituzionali evocate dall'ordinanza di rimessione, laddove inespressive di principi fondamentali dell'ordinamento, siano da considerare rimosse da norme dell'Unione e che, perciò, al fine di stabilire come stanno realmente le cose, la Corte abbia necessità di interrogare il giudice dell'Unione stessa, indipendentemente dalla circostanza che di questa necessità si sia, o no, mostrato avvertito il giudice *a quo*, secondo quanto si è peraltro al riguardo ripetutamente affermato nella stessa giurisprudenza costituzionale in ordine alle verifiche necessarie della "bontà" del parametro (ad es., in merito al rilievo interno della CEDU ed alla sua idoneità ad integrare il dettato costituzionale: da

ultimo, v. [Corte cost. n. 49 del 2015](#)). Una ipotesi, questa, ovviamente valevole anche per il caso che il parametro sia dato da fonte interna “interposta” sospetta di essere incompatibile con fonte dell’Unione.

Sul fronte dell’oggetto, poi, la questione potrebbe rivelarsi inammissibile nel caso che la norma interna dovesse risultare meritevole di essere messa da canto (“non applicata”) in quanto incompatibile con norma dell’Unione *self-executing*; ed è francamente singolare che la Corte possa *motu proprio* constatare l’irrelevanza di questioni sollevate in relazione a norme di legge abrogate o a vario titolo inapplicabili nel giudizio *a quo*, mentre non possa farlo laddove a ciò osti l’osservanza del diritto dell’Unione.

Più complessa la questione con riferimento a norme interne incompatibili con norme sovranazionali insuscettibili d’immediata applicazione. Per un verso, infatti, si sarebbe tentati di dire che il rinvio qui non si giustifichi proprio per la ragione addotta dalla Corte. Giusta, infatti, la tesi patrocinata dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui la violazione di norme dell’Unione prive dell’attitudine ad essere portate ad immediata applicazione si tradurrebbe in violazione delle norme di “copertura”, di cui agli artt. 11 e 117 cost., se ne avrebbe un indebito allargamento del parametro rispetto al modo con cui è posta la questione di costituzionalità.

Per un altro verso, però, nulla esclude che si dia una stretta, inscindibile correlazione tra la violazione della norma sovranazionale e quella delle norme-parametro indicate nell’ordinanza di rimessione, tale che la seconda possa dipendere dalla prima. Di modo che, nuovamente, il giudice delle leggi non potrebbe sciogliere il dubbio prospettatogli facendo a meno del previo interpello del giudice dell’Unione. Si tratta, insomma, di distinguere caso da caso: un’*autonoma* causa d’invalidità, per contrasto con norma sovranazionale non *self-executing*, non potrebbe giustificare l’utilizzo dell’arma del rinvio ma una invalidità – diciamo così – *per connessione*, a mia opinione, sì. D’altronde, la stessa giurisprudenza c’insegna che connessioni siffatte possono aversi; e basti al riguardo rammentare la nota giurisprudenza in ordine ai vizi denunziabili dalle Regioni, che portino appunto ad impugnare le leggi dello Stato anche nel caso che violino norme costituzionali diverse da quelle sulla competenza ma a queste legate. Ed allora ci si dovrebbe chiedere perché questa “logica” possa valere in un ambito di esperienza e non pure per l’altro.

Se, poi, la soluzione qui patrocinata di un ricorso diretto da parte della Corte allo strumento del rinvio dovesse considerarsi *in ogni caso* impraticabile, si potrebbe pensare di battere la via più lunga ed invero tortuosa che passa attraverso la previa autorimessione di una questione di legittimità costituzionale sulla quale si faccia quindi poggiare il rinvio stesso. Un’ipotesi, questa, che tuttavia mi parrebbe francamente artificiosa o, diciamo pure, barocca, in vista del raggiungimento di uno

scopo che potrebbe invece – come si è venuti dicendo – essere centrato senza dover battere vie traverse ed impervie.

Sta di fatto che, a prendere per buona, alla lettera, l'affermazione ora fatta dalla Consulta, intendendola cioè come una sorta di dichiarazione d'intenti valevole di qui in avanti, si avrebbe una significativa contrazione dell'area materiale entro cui possono prendere corpo le questioni pregiudiziali per iniziativa della stessa Corte. Se poi si considera il fatto che il canale che mette in diretto rapporto quest'ultima con la Corte dell'Unione si è ad oggi dimostrato estremamente asfittico, è facile previsione quella per cui le questioni pregiudiziali ad iniziativa dello stesso giudice costituzionale continueranno a contarsi sulle dita di una mano. Una conferma, quella venuta dalla decisione odierna, di certo non incoraggiante, che ripropone antichi ed irrisolti dilemmi circa le prospettive (temo, non rosee) per il prossimo futuro del giudizio in via incidentale, alla cui emarginazione la stessa Consulta purtroppo – come testimoniano taluni segni inquietanti avutisi di recente (e penso, ora, soprattutto a [Corte cost. n. 10 del 2015](#)) – non fa mancare il proprio apporto.