



2024 FASCICOLO I

Antonio Ruggeri

Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali *self-executing* (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)

17 febbraio 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Antonio Ruggeri

Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali *self-executing* (a prima lettura di [Corte cost. n. 15 del 2024](#))*

ABSTRACT: *The case note to decision no. 15 of 2024 of the Constitutional Court, highlights the recurring tendency in the jurisprudence of the Consulta to minimize procedural rules in favor of the affirmation of pre-eminent systemic values. In the present case, the legality of the European Union prevails and the Court, in paying attention to respect for the respective institutional roles, accentuates its preventive role for the protection of these values. It is, therefore, the responsibility of the legislator to derogate from the criterion of relevance, while the judges are responsible for keeping it at the service of both the Constitution and European integration.*

Di straordinario interesse appare essere la pronuncia qui fatta oggetto di note minime a prima lettura, sotto più aspetti: per il modo con cui sono ricostruite alcune dinamiche della normazione e, in relazione alle stesse, le tecniche di risoluzione delle antinomie che in esse si manifestano, con specifico riguardo al piano dei rapporti tra norme interne e norme eurounitarie idonee ad essere portate ad immediata applicazione.

La decisione in commento ha ad oggetto, a un tempo, un conflitto di attribuzioni tra enti e una questione di costituzionalità: due vicende strettamente intrecciate tra di loro.

Per il primo aspetto, la Corte rileva che la rimozione di norma regolamentare di carattere discriminatorio sostanzialmente riproduttiva di norma di legge non può aver luogo se non dopo che sia stata sollevata ed acclarata la questione riguardante la validità della seconda. Non servirebbe, infatti, a nulla il venir meno di una norma di secondo grado laddove la norma stessa seguiti ad avere vigore in quanto risultante da una fonte primaria. In fondo, se ci pensa è la stessa “logica” che sta a base della inammissibilità di una iniziativa referendaria che prenda di mira una norma di legge sostanzialmente riproduttiva di norma costituzionale; solo che, in una circostanza siffatta, il referendum, più (e prima ancora) che *invalido*, è appunto *inutile*, la norma che ne è riguardata seguitando ad avere vigore in quanto iscritta nella Carta.

Qui, però, si dà una differenza di non poco conto; ed è che la norma legislativa in buona sostanza eguale a quella regolamentare non soltanto si dimostra lesiva della Costituzione ma – di più – appare incompatibile con norma sovranazionale giudicata *self-executing*. La qual cosa porta naturalmente ad autorizzare (ed anzi ad imporre) ai giudici come pure ad ogni





altro operatore di metterla senza alcun indugio da canto per far posto in sua vece alla norma eurounitaria, idonea a valere con effetti immediati per il caso.

Perché, dunque, la Regione Friuli-Venezia Giulia sollecita il giudice a sollevare dapprima la questione di costituzionalità sulla legge e, all'esito del giudizio emesso dalla Consulta, a determinarsi di conseguenza sul regolamento? E, ancora, perché il Tribunale di Udine si orienta proprio in tal senso, spianando la via al sindacato di costituzionalità?

Ebbene, ai quesiti ora posti può darsi una risposta unitaria. A quanto pare, si assegna prioritario (o, forse, meglio *esclusivo*) rilievo alla "logica" degli *atti*, non pure a quella delle *norme*: ciò che solo conta è che, pur laddove venga meno la norma dell'una fonte, rimarrebbe ugualmente in vigore l'altra, ancorché si tratti di norme – come si è veduto – sostanzialmente coincidenti. Una "logica" che, tuttavia, non tiene conto del fatto che, pur risultando ogni norma prodotta da una sua propria fonte, l'applicazione ovvero la "non applicazione" non ha ad oggetto quest'ultima ma, appunto, la prima, tanto più poi – viene da dire – laddove si riscontri che la norma in questione si presenti incompatibile con norma *self-executing* dell'Unione. Nel momento, dunque, in cui l'operatore la mette – doverosamente – da canto, applicando in sua vece la norma sovranazionale, per ciò solo mette altresì da canto anche ogni *altra* norma che dovesse presentarsi sostanzialmente uguale alla prima, *quale che sia la fonte in cui è iscritta*. D'altronde, che continuo non già le *fonti ut sic* bensì le loro *norme* è provato dal fatto che – come si sa – più volte la Corte ha ammesso la eventualità di poter far luogo allo spostamento dell'oggetto del sindacato da una fonte all'altra, a motivo appunto della sostanziale identità delle loro norme.

Stando così le cose, non v'è, dunque, necessità di mettere in atto le procedure per la formale rimozione – in via legislativa come pure in sede di giudizio di costituzionalità – della norma antieuronitaria, dal momento che grava comunque su ogni operatore di diritto interno (non solo i giudici ma, appunto, anche amministratori e privati) l'obbligo di ignorarla, puramente e semplicemente, facendo valere al suo posto quella eurounitaria *self-executing*. È pur vero, poi, che, non avendosi la caducazione dell'atto o degli atti, se – come qui – più d'uno, contenenti la norma in parola, ad ulteriore salvaguardia del diritto sovranazionale giova comunque azionare i meccanismi idonei al suo sradicamento una volta per tutte, per mano del legislatore (e sarebbe al riguardo opportuno, per maggior certezza, ricorrere alla tecnica dell'abrogazione nominata) ovvero del giudice costituzionale.

Non senza significato è, ad ogni buon conto, la circostanza per cui la Corte si mostra pienamente avvertita, specie dopo le "precisazioni" fatte alla [269 del 2017](#) negli ulteriori sviluppi della propria giurisprudenza, che del meccanismo dell'applicazione diretta non si possa fare comunque a meno. Ed ecco allora l'invenzione della soluzione salomonica del congiunto ricorso alle due tecniche di risoluzione delle antinomie, all'utilizzo del meccanismo in parola accompagnandosi quindi la prospettazione di una questione di costituzionalità



avente ad oggetto la medesima norma, ancorché risultante da fonte diversa da quella messa dapprima da canto nel giudizio.

Ha, dunque, ragione, per quest'aspetto la Consulta nel momento in cui rimarca, ancora una volta, il dato di tutta evidenza secondo cui solo la tecnica del sindacato accentrato mette al sicuro il diritto sovranazionale da eventuali *vulnera* ad esso recati da operatori distratti o – diciamo pure – inconsapevoli. Ciò che, nondimeno, va tenuto fermo è il carattere prioritario dell'utilizzo della tecnica della “non applicazione” di norme interne contrarie a norme dell'Unione *self-executing*, se del caso dietro interpello in via pregiudiziale della Corte dell'Unione (opportunosamente rimarcato nella pronuncia in commento il rilievo dello strumento in parola al fine della uniforme applicazione del diritto sovranazionale). Nessun cenno, poi, qui accertamente si fa al precedente orientamento dello stesso giudice delle leggi in merito al discrezionale apprezzamento rimesso all'operatore di giustizia a riguardo della scelta della via da battere per prima, se quella del sindacato di costituzionalità o l'altra dell'interpello in via pregiudiziale della Corte dell'Unione.

Come fare, però, per centrare l'obiettivo del cumulo dei rimedi, *nell'ordine appena esposto*, che, senza dubbio alcuno, costituisce la soluzione ottimale sotto ogni aspetto?

Ebbene, parrebbe qui venire incontro all'aspettativa da tempo intensamente avvertita dalla Corte la peculiarità del caso, la circostanza cioè per cui si è in presenza, sì, della medesima norma ma contenuta in fonti diverse e graduate. Ecco allora l'uovo di Colombo, con l'indicazione data all'operatore di giustizia di disapplicare (*rectius*, “non applicare”) dapprima la norma della fonte regolamentare e di portare quindi alla cognizione della Consulta la norma della fonte legislativa. Una volta, poi, caducata quest'ultima, si potrà procedere alla formale abrogazione della prima con altro regolamento, specie ove si consideri che ne è stata ormai sostanzialmente acclarata l'invalidità. Una via, questa, agevolmente percorribile, in quanto ormai spianata dalla caducazione della norma legislativa della quale quella regolamentare originaria appariva sostanzialmente riproduttiva.

Il punto è, però, che, se siffatta, complessa operazione ha da passare attraverso la presentazione di una questione di costituzionalità da parte del giudice, temo che quest'ultima risulti palesemente inammissibile, giusta la premessa secondo cui ad essere applicate ovvero non applicate in sede processuale sono, appunto, come si diceva, le *norme*, non già gli *atti ut sic*. Il giudice può, infatti, raggiungere subito l'obiettivo prefissosi col fatto stesso dell'applicazione della norma sovranazionale al posto di quella interna e può, dunque, senza indugio alcuno andare avanti con il processo, persino, ove ne ricorrano le condizioni, chiuderlo definitivamente. E, invero, a nulla gli giova la risposta della Corte, invece preziosa – come si è venuti dicendo – per gli operatori restanti, a motivo della opportunità concessa alla Corte di poter perfezionare la manovra avviata dal giudice comune, espungendo con effetti *erga omnes* la norma antieurounitaria: a beneficio, dunque, di tutti gli operatori e dell'intera comunità e per un fatto elementare di certezza del diritto e della uniforme applicazione delle



norme sovranazionali. E, d'altronde, solo così potrebbe aversi quel "concorso" dei rimedi che è oggi insistentemente patrocinato dalla Corte.

Chi scrive si è da tempo dichiarato dell'idea che proprio questa risulti essere la soluzione ottimale (v., infatti, volendo, il mio [Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti?](#), in questa [Rivista](#), 2018/I, 155 ss.). Il punto è però che – come si diceva – essa fa, di tutta evidenza, a pugni con il meccanismo della incidentalità.

Stando così le cose, l'unico modo – si faceva notare nello studio sopra richiamato – per dar spazio alla soluzione oggi caldeggiata dalla Corte sarebbe quello di introdurre una nuova disciplina legislativa in deroga, *con esclusivo riferimento alle antinomie interordinamentali in parola*, al canone della rilevanza. Come, però, non di rado si è avuto (e si ha) nelle esperienze della giustizia costituzionale, difettando l'intervento del legislatore volto a colmare una lacuna di costruzione del sistema o, come che sia, a porre rimedio ad inconvenienti dallo stesso esibiti, la Corte ha ritenuto (e ritiene) di poter fare tutto da sola. Non pochi né poco rilevanti sono d'altronde i casi in cui la rilevanza è stata messa disinvoltamente da canto (emblematicamente – com'è noto – in materia elettorale): a conferma del fatto che si danno esperienze di primario rilievo al cui ricorrere la Corte avverte il bisogno di allentare la morsa dei canoni processuali e fa, dunque, di tutto per sgravarsi dell'onere di darvi scrupoloso rispetto (ragguagli, volendo, nel mio *La Corte costituzionale e il processo incidentale, tra regole e regolarità*, in *Quad. cost.*, 2/2022, 325 ss.).

Così si ha pure nel caso nostro. È probabile, ad ogni buon conto, che la strategia processuale sopra sinteticamente enunciata possa, al tirar delle somme, trovare tutti d'accordo: l'Unione, venendo comunque rispettato il canone dell'applicazione diretta ed ulteriormente rafforzato l'impianto delle garanzie a presidio della legalità eurounitaria; il giudice comune, pur sempre salvaguardato nelle sue competenze ed esso pure valorizzato nel suo ruolo di guardiano primo della osservanza del diritto dell'Unione; infine, lo stesso giudice costituzionale, appagato nella sua aspettativa di risolutore delle antinomie interordinamentali. Il punto è, però, che la soluzione oggi fatta propria dalla Corte ha pur sempre un raggio di azione assai corto, potendo valere unicamente per il caso di sostanziale coincidenza di norma antieurounitaria racchiusa in fonti interne diverse e graduate. Di contro, la soluzione da me caldeggiata si prospetta quale idonea a valere a regime, per *ogni* caso di antinomia normativa, pur laddove non ricorra la peculiare circostanza odierna.

Sta di fatto che sull'esito della vicenda qui annotata è verosimile – come si diceva – attendersi che possa essere rapidamente siglata una convenzione costituzionale, quindi idonea a consolidarsi in vera e propria consuetudine, tra tutti gli attori istituzionali in campo, nel segno patrocinato dalla Consulta che, una volta di più, si conferma essere luogo di sperimentazione delle più innovative (e, però, talvolta, ardite, per non dire temerarie) soluzioni istituzionali, specie laddove abbiano diretti e rilevanti riflessi di ordine processuale.



Che, poi, tutto ciò si abbia con un costo francamente insopportabile, quello della messa da canto dei canoni relativi alle dinamiche della normazione ed al loro rilievo nel processo in genere, quale “luogo” elettivo in cui se ne dà applicazione, è – a quanto pare – considerato un fatto secondario, forse persino ininfluenza. Non è, purtroppo, così; e sarebbe bene tornare a ripensare *funditus* a riguardo di siffatta questione, se cioè in nome di fini pur meritevoli di ogni apprezzamento possa farsi ricorso a mezzi impropri ed inadeguati a raggiungerli.

Di contro, giova fare, ancora una volta, appello al bisogno di tener ferma la tipicità dei ruoli istituzionali (ruoli che – ahimè – appaiono essere viepiù confusi ed oscillanti), al legislatore restando pertanto riservato il compito di derogare – laddove, come qui, ritenuto opportuno – al canone della rilevanza ed ai giudici, comuni e costituzionale, quello di giovare nel migliore dei modi al servizio della Costituzione e, a un tempo, dell’Unione e della integrazione sovranazionale.