



2024 FASCICOLO II

Carla Di Martino

**La tutela dei diritti fondamentali tra Costituzione e Carta di Nizza:
i nuovi (controversi) spunti della giurisprudenza costituzionale
in tema di «doppia pregiudizialità»**

29 maggio 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Carla Di Martino
**La tutela dei diritti fondamentali tra Costituzione e Carta di Nizza:
i nuovi (controversi) spunti della giurisprudenza costituzionale
in tema di «doppia pregiudizialità»***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla «doppia pregiudizialità». – 3. Il principio del «concorso di rimedi giurisdizionali» e l'esigenza di sterilizzare potenziali conflitti con la Corte di giustizia. – 4. Il caso del «legame univoco» tra diritto «euro-unitario» derivato e Carta di Nizza. – 5. I nuovi (controversi) spunti della giurisprudenza costituzionale.

ABSTRACT: *The Constitutional Court has recently returned to the issue of 'doppia pregiudizialità'. This article attempts to highlight the two directions in which the constitutional jurisprudence has moved. On the one hand, it addresses the question of the possibility of extending the 'concurrency of judicial remedies' to cases of violations of fundamental rights not (exclusively) included in the Nice Charter. On the other hand, the Court provides judges with a vademecum on which remedies to activate and in which order of priority. This article tries to show the reasons why these developments in constitutional jurisprudence are still not straightforward.*

1. Introduzione

La Corte costituzionale ha aggiunto un nuovo «tassello» nel mosaico della c.d. «doppia pregiudizialità». Tale espressione, com'è noto, è usata per descrivere quelle controversie che possono dare luogo a un rinvio pregiudiziale, ex art. 267 TFUE, e allo stesso tempo a una questione di costituzionalità, ex art. 134 Cost.¹. Laddove, invero, una disposizione presenta profili che la rendono passibile di un contrasto non solo con il Testo costituzionale, ma anche con il diritto «euro-unitario», alla pregiudiziale costituzionale (che si esprime nella

*  contributo sottoposto a referaggio.

Carla Di Martino è ricercatrice (A) di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo.

¹ V. Corte cost., [sentt. n. 269 del 2017](#) e [n. 20 del 2019](#). La Corte costituzionale definisce come «casi di doppia pregiudizialità (...) le controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione». Sulla distinzione tra doppia pregiudizialità in senso proprio e in senso improprio, vedi M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, 201. La doppia pregiudizialità in senso proprio è «legata a questioni, tra loro indipendenti nell'oggetto, di compatibilità costituzionale e comunitaria (la norma comunitaria deve essere interpretata al fine di escludere eventuali difformità con norme costituzionali diverse dagli artt. 11 e 117)».



valutazione della sua non manifesta infondatezza e sulla rilevanza della questione), si aggiunge anche la pregiudiziale comunitaria (ossia l'accertamento della corretta interpretazione del diritto dell'Unione, strumentale a verificare se sussista detto contrasto con la previsione normativa interna)².

In particolare, il tema ha assunto una dimensione singolare in riferimento alla garanzia dei diritti sanciti, al contempo, dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³. Quest'ultima, com'è noto, nel 2009 è divenuta giuridicamente vincolante, essendo stata ad essa conferito lo stesso valore giuridico dei Trattati. Ma, mutuando le affermazioni del Giudice delle leggi, «i principi e i diritti sanciti dalla Carta dell'UE si sovrappongono ampiamente ai principi e ai diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e da quelle degli altri Stati membri)»⁴. In questo senso, può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione⁵.

In riferimento all'eventualità da ultimo menzionata, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e lo scrutinio di

² In questo senso, R. Nevola, D. Diaco, M. Boni (a cura di), *Il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale*, al sito [web](#) della Corte costituzionale, ottobre 2016, 214.

³ Sul campo di applicazione della Carta, v. Corte cost., [sentenze n. 80 del 2011](#), [n. 63 del 2016](#), [n. 111 del 2017](#) e [ordinanza n. 138 del 2011](#). Analogamente, CGUE, sentenze 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson e 26 ottobre 2017, causa C-333/17, Caixa Económica Montepio Geral contro Carlos Samuel Pimenta Marinh e altri.

Sull'efficacia diretta della Carta, cfr. L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Torino, 2013, *passim*; D. DITTERT, *Droits fondamentaux européens: vers un effet direct horizontal généralisé?* in *Rev. aff. eur.*, 2014, 177; N. LAZZERINI, *(Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties: AMS*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2014, 907; K. LENAERTS, *L'invocabilité du principe de non-discrimination entre particuliers*, in P. GOSSERIES, M. MORSA, *Le droit du travail au XXIe siècle: liber amicorum Claude Wantiez*, Parigi, 2015, 89; O. POLLICINO, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: efficacia ed effettività*, in V. Piccone, O. Pollicino (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: efficacia ed effettività*, Napoli, 2018, 264; L.S. ROSSI, "Stesso valore giuridico dei Trattati?": rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, 329; P. COSTANZO, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. Costanzo, L. Mezzetti e A. Ruggeri (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, 6a ed., Torino, 2022, 402 ss.

Sulla distinzione tra regole e principi della Carta di Nizza, v. B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 6/2021, 22 aprile 2021, spec. 90 ss.; A. O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – Profili costituzionali*, Napoli, 2017.

⁴ [Corte cost. sentenza n. 269 del 2017](#).

⁵ [Corte cost. ord. n. 117/2019](#). Sulla violazione della CDFEU che non comporta una violazione dei corrispondenti diritti costituzionali, si veda R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione tra Carte e Corti*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 1/2018, 30 ss.



legittimità costituzionale non sono in contrapposizione tra loro, ma costituiscono un concorso di rimedi giurisdizionali. Tale concorso arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali. Ciò, in un contesto che vede tanto il giudice comune quanto la Corte costituzionale impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze. Dunque, il Giudice delle leggi ha riconosciuto che la primazia del diritto UE, architrave su cui poggia la comunità di Corti nazionali, richiede che il giudice nazionale, quando ritenga la disposizione interna incompatibile con il diritto «euro-unitario» a efficacia diretta, provveda immediatamente all'applicazione di quest'ultimo, senza che la sua sfera di efficacia possa essere intaccata dalla prima. Ciò, tuttavia, sempre che lo stesso giudice non ritenga di sollevare questione di legittimità costituzionale, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti.

In questo stesso quadro, si inseriscono i nuovi spunti che provengono dalla giurisprudenza costituzionale. Essi sembrano orientarsi lungo due direttrici principali. Una prima questione affrontata dalla Corte concerne la possibilità che il concorso di rimedi di cui si è detto – che, come si vedrà, rappresenta un tema controverso e particolarmente dibattuto – operi anche in riferimento al caso in cui sia violato un diritto sancito, oltretutto dalla Costituzione, dal diritto «euro-unitario» derivato immediatamente applicabile (in special modo qualora quest'ultimo presenti un legame univoco con la Carta di Nizza). In altri termini, il Giudice delle leggi è tornato a pronunciarsi intorno all'opportunità per i giudici comuni di servirsi delle «pinze utilizzate per maneggiare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [...] anche oltre la Carta» medesima⁶. Come si dirà, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale si è mostrata, in riferimento a tale questione, ancora, poco lineare⁷.

Per quanto poi di maggiore interesse, la Corte ha offerto un protocollo operativo ai giudici comuni in riferimento ai casi di doppia pregiudizialità richiamati, con il quale ha chiarito quali rimedi attivare e con quale ordine di priorità⁸. Si tratta, per vero, di un nodo problematico di primario rilievo. E ciò *non solo* perché la scelta tra questi non è di poco conto, atteso che gli stessi sono utilizzabili al ricorrere di presupposti differenti, ma anche che il loro utilizzo conduce ad esiti diversi. Ci si riferisce alla eventuale declaratoria di illegittimità

⁶ R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta Ue: questo matrimonio s'ha da fare o no?* 4.3.19, in [Giustizia Insieme](#).

⁷ Sottolineano come la giurisprudenza costituzionale sul tema non sia stata sempre capace di indicare e di seguire un percorso concettuale chiaro e coerente. S. GIUBBONI, *Nella «morsa» della doppia «pregiudizialità». Nuove note sull'accesso degli stranieri all'assistenza sociale nel cosiddetto «dialogo tra le Corti»*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, anno XXIII, n. 3, 2023, 470. A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, in [Questione Giustizia](#), 6 febbraio 2020; C. AMALFITANO, L. CECCHETTI, *Sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: l'approccio della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit.

⁸ G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [Eurojus.it](#), fasc. n. 2 – 2022, 313.



costituzionale, con effetti *erga omnes*, o alla non applicazione della disciplina in questione. Occorre considerare, invero, anche che le occasioni di doppia pregiudizialità menzionate chiamano in causa il ruolo della Corte costituzionale e della Corte di giustizia, nell'architettura costituzionale italiana e dell'Unione europea⁹.

Formulando il *vademecum* suddetto, il Giudice delle leggi ha dichiarato di «dimostrare, una volta di più, come il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e lo scrutinio di legittimità costituzionale non siano in contrapposizione tra loro». Si tratta, tuttavia, di una osservazione che non convince. Ciò, nella misura in cui deve ritenersi che il *vademecum* in questione sia stato formulato tenendo in considerazione un certo «tipo» di controversie che il giudice ordinario (specialmente, il giudice civile) può essere chiamato a risolvere. Si tratta, peraltro, di riti speciali, nei quali l'Autorità giudiziaria esercita un potere singolare. E sono proprio le specificità di questo modello processuale che hanno consentito alla Corte di suggerire un ordine di priorità tra l'incidente di costituzionalità e la disapplicazione delle disposizioni interne.

Si può osservare, però, che la Corte non ha fornito un protocollo generale, come si avrà modo di mettere in evidenza. In questo senso, i nuovi spunti della giurisprudenza costituzionale sembrano finanche corroborare le perplessità di quanti, in dottrina, hanno messo in rilievo la difficoltà per i giudici comuni di «gestire» questa concorrenza di rimedi giurisdizionali generata dalla «sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana»¹⁰. Per inciso, peraltro, non si tratta nemmeno di un *vademecum* in grado di limitare la discrezionalità di questi ultimi, che permangono, invero, il perno del sistema composito e multilivello di tutela dei diritti fondamentali.

I più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale intendono, dunque, operare un avanzamento nella costruzione di un dialogo tra Giudice delle leggi, Giudice di Lussemburgo e giudici interni. Purtuttavia, si tratta di un percorso ancora lungo e non certo privo di ostacoli.

2. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla «doppia pregiudizialità»

Punto di partenza di questa riflessione è che il «concorso di rimedi» di cui si è detto, nei casi di doppia pregiudizialità richiamati (vale a dire, anzitutto, di violazione di un diritto sancito dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza), rappresenta un'opzione che appare ormai «irrinunciabile», salva l'attivazione dei controlimiti da parte della giurisprudenza

⁹ Vedi F. MEDICO, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20 del 2019*, in [II Diritto dell'Unione europea](#), 2019, 87 ss.; F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, [ibid.](#), 261 ss.

¹⁰ Punto 5.2. del *Diritto* della già menzionata [sentenza n. 269 del 2017](#).



costituzionale. Come si dirà, invero, tale soluzione è l'unica che, allo stato, sembra rendere compatibili l'esigenza di assicurare il primato del diritto dell'Unione, siccome interpretato dalla Corte di giustizia, con il sindacato accentrato di legittimità costituzionale. Sono da considerare, infatti, da un lato, le competenze che la Carta costituzionale riserva, in via esclusiva, al Giudice delle leggi. Dall'altro lato, però, anche l'evoluzione della giurisprudenza di Lussemburgo sul tema in esame. Quest'ultima ha richiesto che i giudici comuni conservino sempre la possibilità di garantire la primazia del diritto «euro-unitario», da assicurare anche tramite la disapplicazione del diritto interno con esso contrastante. In questa prospettiva, conviene, allora, dapprima, richiamare l'evoluzione dell'indirizzo della Corte costituzionale sulla «doppia pregiudizialità», seppure sinteticamente e ai fini che qui interessano. Quindi, si procederà ad analizzare gli sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, per evidenziare il «peso» che gli stessi hanno avuto ai fini dell'affermazione del concorso di rimedi menzionato.

Per un verso, può dirsi che il Giudice delle leggi italiano, a partire dalla storica «sentenza Granital» ([sent. n. 170 del 1984](#))¹¹, ha chiarito i rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione, stabilendo quella che è stata denominata, appunto, «regola Granital». Per quanto in questa sede interessa, quest'ultima postula il potere/dovere del giudice ordinario di valutare la compatibilità delle disposizioni nazionali con il diritto «euro-unitario» dotato di effetti diretti, se necessario presentando ricorso pregiudiziale alla CGUE. In caso di incompatibilità, il giudice nazionale è chiamato a garantire l'applicazione del diritto «euro-unitario» in luogo di quello nazionale. Esso non può, invece, attivare l'incidente di costituzionalità dinanzi la Corte costituzionale, atteso che la questione di legittimità costituzionale sarebbe in difetto del requisito della rilevanza (proprio in considerazione della non applicazione del diritto interno ai fini della risoluzione del giudizio *a quo*)¹². In caso di violazione del diritto dell'Unione privo di efficacia diretta, invece, il giudice deve adire la Corte costituzionale, lasciando a quest'ultima il compito di valutare l'eventuale violazione

¹¹ Sul punto, si veda G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2020, 143 ss. Sulla derivazione dalla premessa teorica rappresentata dal peculiare schema dualistico dei due ordinamenti separati, «ancorché coordinati», v. A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 1/2020, 15. Si noti che R. BIN, *È scoppiata la terza "guerra tra le Corti"? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, in [federalismi.it](#), paper 18 novembre 2020, 2 ss., evidenzia che «dopo Granital la giurisprudenza costituzionale ha subito però un importante *overruling* quando la Corte costituzionale ha accettato di considerarsi, anche nei giudizi incidentali, «giurisdizione nazionale» e quindi sede idonea a proporre un rinvio pregiudiziale ([ord. 207/2013](#), che ha *overruled* la giurisprudenza risalente all'[ord. 536/1995](#)). Da quel momento è sorto il problema della sovrapposizione di due linee giurisprudenziali potenzialmente conflittuali».

¹² Cfr. L. AZZENA, *La rilevanza*, in AA.VV., *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, R. Romboli (a cura di), Napoli 2006, 601 ss.



della Costituzione non sanabile in via interpretativa e, se del caso, di dichiarare costituzionalmente illegittime le disposizioni in questione¹³.

La «regola Granital» appena richiamata è stata «messa in discussione» dalla stessa Corte costituzionale dopo il riconoscimento della giuridica vincolatività della Carta di Nizza, entrata ormai a pieno titolo nel diritto primario dell'Unione. La circostanza da ultimo menzionata ha, infatti, posto il nodo della possibile violazione, da parte delle disposizioni interne, di un diritto contemporaneamente sancito dalla Costituzione e dalla CDFUE. Quando a quest'ultima va riconosciuta efficacia diretta, infatti, lo schema tratteggiato dal Giudice delle leggi avrebbe imposto al giudice comune di disapplicare il diritto interno contrastante con la stessa Carta. Lo stesso, invece, non avrebbe potuto attivare l'incidente di costituzionalità. Per sciogliere questo nodo¹⁴, nel 2017, la Corte costituzionale ha adottato una pronuncia che gli studiosi non hanno esitato a definire «rivoluzionaria»¹⁵. Essa è giunta a formulare il noto «protocollo 269»¹⁶, il quale, tuttavia, come si dirà, a sua volta ha sollevato non pochi dubbi in ordine alla compatibilità con il principio del primato del diritto dell'Unione europea¹⁷.

¹³ Il riferimento è all'orientamento che la Corte costituzionale formula nelle [sentenze n. 183 del 1973](#) e [n. 170 del 1984](#).

¹⁴ Invero, le ragioni per le quali il Giudice delle leggi ha adottato la [sentenza n. 269 del 2017](#) sono chiarite nella stessa pronuncia. In un passaggio motivazionale, infatti, è rilevato che «fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione».

¹⁵ Sulla idea che si tratti di una pronuncia «rivoluzionaria», cfr. 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*, 25.01.2018, 1; 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, 22; C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il "cammino comunitario": invito alla discussione sulla sentenza n. 269 del 2017*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#); A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, in [Questione Giustizia](#), 2022; ID, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3/2018; A. GUAZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](#) (18 dicembre 2017). *Contra* cfr. A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, [ivi](#), 2020, 15, che parla, invece, di «rivoluzione soltanto promessa».

¹⁶ G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 313.

¹⁷ Sulla stessa sentenza, v. almeno D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto Ue, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze nn. 269/2017 e 115/2018*, in [Rivista AIC](#), 2019,1, p.



Per inciso (e prima di chiarire con si intenda con il lemma appena richiamato, vale a dire l'espressione «protocollo 269»), a fare da sfondo alla sentenza del 2017, è proprio il timore di un'espansione eccessiva delle sfere di intervento della Corte di giustizia sul tema della tutela dei diritti fondamentali¹⁸. Ed è lo stesso Giudice delle leggi a evidenziare la volontà di salvaguardare il controllo accentrato di costituzionalità¹⁹, a fondamento dell'architettura costituzionale²⁰.

In estrema sintesi, con la pronuncia menzionata, la Corte costituzionale ha diversamente interpretato le condizioni per l'attivazione dell'incidente di costituzionalità ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, ed in particolare il requisito della rilevanza. Essa ha, infatti, stabilito che nei casi in cui la violazione di un diritto fondamentale infranga, ad un tempo, le garanzie presidiate dalla Costituzione, nonché quelle codificate dalla Carta di Nizza, i giudici

222; G. SILVESTRI, *L'integrazione tra l'ordinamento italiano e quello europeo*, in *Nuova Antologia*, genn.-mar. 2020, vol. 624, fasc. 2293, 91 ss.; G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in [Questione Giustizia](#), 4 mar. 2019; S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), 10/2019; G. SCACCIA, *Evoluzione o rivoluzione nei rapporti fra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea? A margine della sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Il Processo*, n. 3/2018; Id., *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 gen. 2018; A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, in [Il diritto dell'Unione europea](#), 2019/I, 113 ss.; R. BIN, *È scoppiata la terza "guerra tra le Corti"? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, cit., 7 ss.; M.E. GENNUSA, *Una carta in chiaroscuro. Le sentenze sull'effetto diretto orizzontale e il significato costituzionale della Carta*, in *Quad. cost.*, 3/2020, 636 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Applicazioni virtuose della nuova "dottrina" della "doppia pregiudizialità" in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, in [Osservatorio costituzionale](#); A. RUGGERI, [Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali \(a margine di Corte cost. n. 117/2019\)](#), in questa [Rivista](#), 2019/II, 242 ss.; Id., *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. Costanzo, L. Mezzetti e A. Ruggeri (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, cit., 332; P. COSTANZO, *Ordinamento giudiziario e giurisdizione costituzionale dell'Unione europea*, ivi, 393 ss.

¹⁸ Sull'infondatezza di tale timore, v. A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in [Il diritto dell'Unione europea](#), 2019, 16 ss.; 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 [AISDUE](#), 2019, 57 ss. G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 313.

Sull'effetto di «traboccamento» o sullo «spill-over» della Carta di Nizza, A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in [Rivista AIC](#), 2017, 4. Sulla «progressiva estraneazione della Corte costituzionale dai processi di più attiva tutela dei diritti fondamentali», G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2018, 4.

¹⁹ M. MASSA, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 18.

²⁰ R. BIN, *È scoppiata la terza "guerra tra le Corti"? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, cit., 2 ss.



ordinari *devono* sollevare questione di legittimità costituzionale²¹. La stessa ha affermato così il «carattere prioritario» dell'incidente di costituzionalità²².

Più esattamente, seguendo le argomentazioni offerte dalla Corte al punto 5 in diritto della stessa decisione²³, «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, *deve* essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto 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». Infatti, «le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)»²⁴.

In questo senso, spetta al Giudice delle leggi giudicare la legittimità costituzionale della disposizione in questione, anche in riferimento ai parametri europei, ed in particolare alla Carta dei diritti fondamentali. Mutuando le parole della Corte, essa «giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex artt. 11 e 117 Cost.*), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla

²¹ [Sentenza n. 269 del 2017](#). I seguenti contributi rappresenterebbero il *background* culturale della sentenza in questione: M. CARTABIA, A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.* 2002, 4477 ss.; M. CARTABIA, *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani*, in [Astrid](#); ID., *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in [Rivista AIC](#); A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, al sito [web](#) della Corte costituzionale.

²² Cfr., A. ANZON DEMMIG, *Applicazioni virtuose della nuova "dottrina" sulla "doppia pregiudizialità" in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, cit., 1427 ss.; D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., 172; F. DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in [federalismi.it](#), n. 12/2020, 111 ss.; S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in [Rivista AIC](#) n. 3/2019, 652 ss.; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 24 gennaio 2018; A. AMATO, *Giudice comune europeo e applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: Corte di giustizia e Corte costituzionale a confronto*, in *Giur. cost.*, 2020, 463; ID., *Disapplicazione giudiziale della legge e Carta di Nizza*, Napoli, 2021, 153 ss.

²³ Contesta che si possa parlare di *obiter dictum*, R. BIN, *È scoppiata la terza "guerra tra le Corti"? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, cit., 2 ss., il quale afferma «a me non pare affatto che si tratti di una «opinione gratuita», ma piuttosto di un passaggio chiave che serve a illustrare il motivo per il quale le questioni sollevate sono considerate in un caso ammissibili e nell'altro no, pur essendo due questioni (quasi) identiche, sollevate dallo stesso giudice in due giudizi diversi, ma davanti alle stesse parti, aventi ad oggetto la stessa norma di legge. Ed aventi entrambe un punto oscuro, che riguarda proprio la «doppia pregiudizialità».

²⁴ [Corte cost. sentenza n. 269 del 2017](#).



citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito»²⁵.

Si arriva così al passaggio più controverso della sentenza in questione. Difatti, la Corte è giunta a riconoscere il potere dei giudici ordinari di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale che abbia superato il vaglio di costituzionalità. Ma essa ha limitato tale eventualità al caso in cui la stessa disposizione fosse «*per altri profili*» contraria al diritto dell'Unione europea²⁶.

In tal modo, si è inteso evidentemente evitare che i giudici comuni potessero pronunciarsi nuovamente sulla compatibilità tra diritto interno e diritto «euro-unitario», già vagliata nella pronuncia del Giudice delle leggi. Proprio per questo, la dottrina ha riconosciuto che lo stesso Giudice delle leggi ha inteso rivendicare un ruolo di primo piano nella risoluzione delle questioni in esame²⁷. Rispetto a tale scelta, però, sono state espresse da subito perplessità, considerando (come si anticipava) l'esigenza di assicurare il primato del diritto dell'UE, siccome prospettata dalla Corte di giustizia²⁸.

Su quest'ultimo punto, si tornerà nel paragrafo a seguire. Dapprima, però, occorre mettere in rilievo che il passaggio motivazionale in questione è stato «depotenziato» da quegli studiosi che hanno ritenuto di valorizzare il richiamo operato, nella stessa decisione, all'art. 267 TFUE e ai poteri che tale disposizione accorda ai giudici comuni²⁹. Ancora, una

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.* Sull'inciso in questione, vedi F. MEDICO, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20 del 2019*, cit., 98

²⁷ V. D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2018, che osserva che «la Corte italiana rivendica il diritto di essere parte della tutela del diritto in discussione. Per fare ciò nel migliore dei modi, deve ritagliarsi un ruolo che le dia la prima parola, consentendole cioè di spiegare il diritto vigente; di evidenziare i principi e i valori costituzionali in gioco; di segnalare sia i deficit di protezione nazionale che i principi fondamentali emergenti dall'ordinamento costituzionale cui non si può abdicare». Nello stesso senso, v. F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, cit., 274, che mette in luce come la Corte costituzionale rivendichi il monopolio interpretativo sui diritti fondamentali, invitando i giudici comuni, in presenza di disposizioni di legge lesive dei diritti della persona riconosciuti sia dalla Costituzione sia dalla CDFUE, a sollevare questione di costituzionalità anche se verte su una materia che presenta profili di rilevanza con il diritto dell'Unione». V. anche P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, cit., 58, che parla della scelta della Corte costituzionale di porsi come giudice primo e ultimo del sindacato sui diritti.

²⁸ V. ad esempio R. CONTI, *Giudice comune e diritti tutelati dalla Carta Ue: questo matrimonio s'ha da fare o no?*, in [Giustizia Insieme](#); 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](#), n. 1 del 2019, 232 ss.

²⁹ In questo senso, il passaggio motivazionale in questione è stato reputato «ambiguo». Vedi L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana*, cit., spec. 6 e 7 e *Id.*, *Il "triangolo giurisdizionale" e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in [federalismi.it](#), 2018, spec. 4 e



certa parte della dottrina ha descritto i principi affermati dalla Corte costituzionale in termini di *obiter dictum*, mettendone così in dubbio la vincolatività per gli stessi giudici³⁰.

Secondo una differente interpretazione, invece, il «protocollo 269» (per come originariamente formulato) era in grado di frenare «l'interlocuzione con Lussemburgo»³¹.

Ad ogni modo, la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza successiva, ha precisato le considerazioni espresse nel 2017, in qualche senso «rimodulando» lo stesso protocollo³². Per

5.. Al contempo, vedi G. PARODI, *Effetti diretti della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e priorità del giudizio costituzionale*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2022, 131-132, che ha sottolineato come la Corte costituzionale non abbia inteso stabilire una prevalenza tra i rimedi a disposizione del giudice ordinario in caso di violazione di un diritto sancito contemporaneamente dalla Costituzione e dalla CDFUE. In questo senso, v. anche A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 29, il quale afferma che «proprio la lettura della sentenza dimostra, però, che la Corte costituzionale non afferma mai l'obbligo di sollevare prioritariamente la questione di costituzionalità, ma si limita soltanto a predicare l'impretermisibilità del controllo accentrato e, quindi, a rimuovere l'obbligo a carico dei giudici comuni di disapplicare immediatamente, sempre e comunque, la norma nazionale incompatibile con il diritto UE recato in tema di libertà fondamentali dalla Carta».

³⁰ In questo senso, nel 2018, la Corte di Cassazione ha sottolineato che l'*obiter dictum* pronunciato dalla Corte costituzionale non può essere inteso come vincolante per i giudici ordinari (Cass., Sez. lavoro, sent. 24 aprile 2018 (dep. 30 maggio 2018), n. 13678). Sulla sentenza appena citata, si veda V. PICCONE, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di "sutura" post Corte costituzionale n. 269/2017*, in [Diritti Comparati](#), 1/2018, 306 ss.; 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*, cit.; 2018; A. RUGGERI, [Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/ 2017 \(a prima lettura di Cass., Il sez. civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob\)](#), in questa [Rivista](#), 2018/I, 82; D. TEGA, *Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione*, in [Questione Giustizia](#), 2018. Critico in riferimento al ruolo assunto dalla Cassazione nel quadro della questione sulla «doppia pregiudizialità», R. BIN, *È scoppiata la terza "guerra tra le Corti"? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, cit., 6 ss., il quale mette in luce l'unico «risultato sicuro» realizzato in quest'ottica: «di destabilizzare il difficile quadro dogmatico che la Corte costituzionale cerca di fissare contrastando le spinte espansionistiche della giurisprudenza della Corte di giustizia. Il risultato è che l'intersezione tra gli ordinamenti è diventata zona di elevata incertezza, in cui la Cassazione cerca la sponda della Corte di giustizia per rafforzare la sua attitudine espansionistica». Sul tema, v. anche M. MAZZAMUTO, *Le Sezioni Unite della Cassazione garanti del diritto UE?* in [Rivista italiana di diritto pubblico comunitario](#), 2020, 675 ss.

³¹ F. TORRE, [L'assegno per il nucleo familiare sfugge dalla morsa della doppia pregiudizialità: occasione mancata o balzo in avanti per il dialogo tra Roma e Lussemburgo? \(prime riflessioni a margine della sent. n. 67/2022\)](#), in questa [Rivista](#), 2022/II, 559. Sullo stesso tema, cfr. A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei controlimiti*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2018, 5; 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](#), n. 1 del 2019, 232 ss.; M. P. IADICCIO, *Settant'anni di rigidità costituzionale. Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, cit., 42; C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269 del 2017*, cit., 3 ss.; A. RUGGERI, [I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo](#), in questa [Rivista](#), 2019/I, 164.



un verso, essa ha confermato che l'eventuale effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri dei diritti riconosciuti dalla Carta non rende inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che denuncino il contrasto tra una disposizione nazionale e quei medesimi diritti, «i quali intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana»³³. Seguendo la stessa logica, la Corte ha precisato che «ciò non pregiudica il potere degli stessi giudici di sottoporre alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali, e – se ne ricorrono i presupposti – di non applicare, nel caso concreto sottoposto al loro esame, la disciplina nazionale contraria ai diritti sanciti dalla Carta»³⁴. La giurisprudenza costituzionale più recente ha, dunque, omesso il controverso inciso «per altri motivi» prima richiamato.

V'è però di più: la stessa ha chiarito che il rimedio della dichiarazione di illegittimità costituzionale «non si sostituisce, ma si aggiunge a quello rappresentato dalla disapplicazione nel singolo caso concreto, da parte del giudice comune, della disposizione contraria a una norma della Carta avente effetto diretto»³⁵.

Si tratta, invero, di rimedi la cui concorrenza «mira ad ampliare la gamma degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali, che, per definizione, esclude ogni preclusione e vede i giudici ordinari e questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea

³² Segna una «prima crepa nel principio della precedenza necessaria della questione di costituzionalità espresso nella [sentenza n. 269/17](#)» già la [pronuncia n. 20 del 2019](#) della quale si dirà nel corso del contributo, ove la Corte costituzionale riconosce che è il giudice comune a stabilire se la Corte costituzionale debba avere la «prima parola» in caso di doppia pregiudizialità. In questo senso, A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, cit. Ovviamente quanti interpretano diversamente l'arresto del 2017 considerano la giurisprudenza costituzionale successiva in linea con quest'ultimo (ed in controtendenza solo in riferimento ad una inesatta lettura del «protocollo 269»). In questo senso, ad esempio, A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 36.

³³ Si vedano le [sentenze n. 54 del 2022](#); [n. 182 del 2021](#); [n. 49 del 2021](#); [n. 11 del 2020](#); [n. 63 del 2019](#); e l'[ordinanza n. 182 del 2020](#).

³⁴ [Sentenza n. 54 del 2022](#). Sul tema, v. B. SBORO, *Ancora in tema di assegni di natalità e maternità: la sent. 54 del 2022 della Corte costituzionale dopo il verdetto della Corte di giustizia*, in [Diritti Comparati](#), 31 marzo 2022; V. PUPO, *Sulle discriminazioni degli stranieri nel settore della sicurezza sociale: una nuova pronuncia della Corte costituzionale all'esito di un caso di doppia pregiudizialità*, in questa [Rivista](#), [2022/I](#), 459 ss.; G. PISTORIO, *Il diritto integrato, "figlio" del dialogo tra Corti. Nota alla sentenza n. 54 del 2022 della Corte costituzionale*, in [Nomos](#), 1/2022, 1 ss.; F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in [Lavoro, Diritti, Europa](#), n. 1/2022, 2 ss.

³⁵ Sulla sentenza appena citata, si veda A. RUGGERI, [Diritti fondamentali e scienza: un rapporto complesso](#), in questa [Rivista](#), [2022/I](#), 236 ss.; A.O. COZZI, [Per un elogio del primato, con uno sguardo lontano. Nota a Corte cost. n. 67 del 2022](#), [ivi](#), [2022/II](#), 517 ss.; F. TORRE, [L'assegno per il nucleo familiare sfuggito alla morsa della doppia pregiudizialità](#), cit., 554 ss.; B. NASCIBENE E I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in [Giustizia Insieme](#), 31 marzo 2022.



nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze»³⁶.

Alla «regola Granital» è stato, dunque, aggiunto un nuovo «paragrafo». In caso di violazione di un diritto garantito dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza, i giudici ordinari hanno a disposizione due rimedi non alternativi: la disapplicazione del diritto interno, strumentale a garantire l'immediata applicazione del diritto «euro-unitario», e l'attivazione dell'incidente di costituzionalità³⁷.

3. Il principio del «concorso di rimedi giurisdizionali» e l'esigenza di sterilizzare potenziali conflitti con la Corte di giustizia

Come si è già osservato, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale appena tratteggiata ha risposto all'esigenza di tenere conto delle indicazioni che, nel tempo, ha fornito la Corte di giustizia³⁸. Quest'ultima ha, invero, ricostruito le modalità secondo le quali essa è chiamata a cooperare con i giudici nazionali per il tramite dello strumento del rinvio pregiudiziale, e che consentono di assicurare il principio del primato del diritto «euro-unitario». Così, il Giudice di Lussemburgo ha affermato che i giudici nazionali devono potere sollevare, in qualsiasi tempo, una questione pregiudiziale che essi ritengano necessaria per risolvere questioni di interpretazione o di validità del diritto dell'Unione europea. Più esattamente, essi non sono mai privati della facoltà, né dispensati dall'obbligo di cui all'art.

³⁶ [Sentenza n. 149 del 2022](#). Sulla sentenza appena citata, si veda R. RUDONI, *Ancora a proposito di giurisdizione costituzionale, cumuli punitivi eterogenei e ne bis in idem (riflessioni a partire da Corte cost. sent. n. 149/2022 relativa al «doppio binario» in materia di diritto d'autore)*, in [Nomos](#), n. 2/2022; M. SCOLETTA, *Uno più uno anche a Roma può fare due: l'illegittimità costituzionale del doppio binario punitivo in materia di diritto d'autore*, in [Sistema Penale](#), 23 giugno 2022.

³⁷ Parla di due tipologie di «rapporto triangolare tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale», C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale*, cit., 15.

Sottolinea come gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale siano in grado di mettere a rischio la missione della sentenza n. 269/17, vale a dire la salvaguardia del controllo accentratore di costituzionalità, M. MASSA, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, cit., 18.

³⁸ Sul «dialogo» tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia, v. C. AMALFITANO, L. CECCHETTI, *Sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: l'approccio della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in [Eurojus.it](#), fasc. 2/2022, che valorizzano un passaggio motivazionale della pronuncia adottata dalla CGUE (sentenza 2 settembre 2021, nella causa C-350/20, O. D. e altri) in risposta a un rinvio pregiudiziale operato della Corte costituzionale ([ordinanza n. 182 del 2020](#)). Nelle argomentazioni della CGUE, si rilevano, in particolare, le peculiarità del giudice del rinvio, che appunto non è un giudice comune, ma una Corte costituzionale. Parla, invece, di «atteggiamento di collaborazione attiva, e, se del caso, anche critica, rispetto agli orientamenti della Corte di giustizia» N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema «a rete» di tutela dei diritti in Europa*, in [federalismi.it](#), 13/2019, 12.



267 TFUE³⁹. Tale facoltà o obbligo non viene meno nemmeno qualora gli stessi ritengano che le disposizioni interne presentino anche profili di illegittimità costituzionale, oltretutto di contrarietà al diritto «euro-unitario».

Al contempo, i giudici devono potere adottare qualsiasi misura, eventualmente anche di natura provvisoria, che gli stessi considerino strumentale alla garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. A tal fine, essi sono chiamati finanche a disapplicare le disposizioni interne che ritengano in contrasto con il diritto «euro-unitario» con effetti diretti, ai fini della risoluzione delle controversie rimesse al loro giudizio. Gli stessi, invece, non possono essere mai essere posti nella condizione di dover chiedere o attendere la previa rimozione delle previsioni suddette, da parte dell'organo incaricato di sindacarne la legittimità costituzionale o del legislatore nazionale, e ciò allo scopo di assicurare la richiamata preminenza del diritto dell'Unione sul diritto nazionale⁴⁰.

Dalle considerazioni che precedono, la Corte di giustizia ha ricavato che l'art. 267 TFUE osta ad una normativa di uno Stato membro – che disciplini il controllo incidentale di legittimità costituzionale, disponendo il carattere prioritario di siffatto giudizio (rispetto al rinvio pregiudiziale dinanzi la stessa Corte di giustizia) – qualora la stessa abbia l'effetto di impedire, tanto prima della attivazione dell'incidente di costituzionalità, quanto, eventualmente, dopo la sua decisione, a tutti gli organi giurisdizionali nazionali di esercitare la loro facoltà o di adempiere il loro obbligo di sottoporre questioni pregiudiziali sull'interpretazione dei trattati o sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione⁴¹. Allo stesso modo, l'art. 267 TFUE osta

³⁹ Sentenza del 22 giugno 2010, Aziz Melki (C-188/10) and Sélim Abdeli (C-189/10).

⁴⁰ V., in tal senso, sentenze Simmenthal, sopra citata, punti 21 e 24; 20 marzo 2003, causa C-187/00, Kutz-Bauer, Racc. pag. I-2741, punto 73; 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, causa C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e a., Racc. pag. I-3565, punto 72, e 19 novembre 2009, causa C-314/08, Filipiak, Racc. pag. I-11049, punto 81. Secondo la Corte di giustizia, infatti, è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto dell'Unione per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme dell'Unione. Ciò si verificerebbe qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto dell'Unione ed una legge nazionale, la soluzione di questo conflitto fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione e dotato di un autonomo potere di valutazione, anche se l'ostacolo in tal modo frapposto alla piena efficacia di tale diritto fosse soltanto temporaneo.

⁴¹ Sentenza del 22 giugno 2010, Aziz Melki (C-188/10) and Sélim Abdeli (C-189/10). Merita di essere precisato che nella sentenza in esame la Corte di giustizia dell'Unione europea giudica alcune disposizioni francesi secondo le quali, in occasione dell'esame di una questione di legittimità costituzionale fondata sull'incompatibilità della legge in causa con il diritto dell'Unione, il *Conseil constitutionnel* valuta anche la conformità di detta legge con il diritto dell'Unione. In questo caso, il giudice del merito che procede alla trasmissione della questione di costituzionalità non potrebbe, prima di detta trasmissione, né pronunciarsi sulla



ad una normativa interna che non consenta al giudice comune, nelle more del giudizio in via incidentale dinanzi il Giudice costituzionale, l'adozione di tutte le misure necessarie ad assicurare la tutela giurisdizione in via provvisoria dei diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione, o che neghi a quest'ultimo la possibilità di disapplicare la disposizione nazionale controversa, laddove ritenuta in contrasto con il diritto dell'Unione.

È chiaro che le conclusioni cui la giurisprudenza di Lussemburgo è nel tempo giunta hanno avuto un «peso» negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri che riconoscono la competenza esclusiva del Giudice costituzionale a scrutinare la legittimità costituzionale delle leggi. La Corte di giustizia, invero, come si è visto, ha chiarito la necessità che i giudici comuni restino sempre liberi di discostarsi dai pronunciamenti di questo stesso per quanto concerne la compatibilità del diritto interno con il diritto dell'Unione. E ciò, quand'anche, secondo il diritto costituzionale nazionale, i Giudici delle leggi siano competenti a decidere anche sulla base di parametri «euro-unitari».

È forse alla luce delle osservazioni che precedono che la Corte di giustizia ha recentemente chiarito che l'articolo 19, paragrafo 1, comma 2, TUE – il quale pone le basi per la creazione di un sistema di cooperazione con i giudici nazionali⁴² – non osta a una normativa o a una prassi nazionale che prevede che i giudici ordinari di uno Stato membro, in forza del diritto costituzionale nazionale, siano vincolati alle decisioni del Giudice costituzionale. Ciò, nemmeno qualora tali pronunce dichiarino la conformità delle disposizioni nazionali alla Costituzione di detto Paese, anche in riferimento a quelle che eventualmente sanciscano l'obbligo per il legislatore nazionale di rispettare il diritto dell'Unione.

Purtuttavia, a detta del Giudice europeo, lo stesso non può dirsi nel caso in cui ciò determini l'esclusione di qualsiasi competenza dei giudici nazionali a valutare la conformità al

compatibilità della legge in questione con il diritto dell'Unione, né presentare una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia vertente sulla detta legge. Inoltre, nell'ipotesi in cui il *Conseil constitutionnel* considerasse la legge di cui trattasi conforme al diritto dell'Unione, il medesimo giudice non potrebbe neppure, successivamente alla decisione pronunciata dallo stesso Consiglio, sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia. Lo stesso accadrebbe qualora il motivo vertente sulla legittimità costituzionale di una disposizione legislativa fosse sollevato in occasione di un procedimento dinanzi al *Conseil d'État* o alla *Cour de cassation*. Secondo l'interpretazione appena richiamata, la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali avrebbe l'effetto di impedire – tanto prima della trasmissione di una questione di legittimità costituzionale, quanto, eventualmente, dopo la decisione del *Conseil constitutionnel* su tale questione – ai giudici amministrativi e ordinari nazionali di esercitare il loro potere o di adempiere i loro obblighi, previsti all'art. 267 TFUE, di presentare questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. Sulla decisione in esame, v. G. MARTI, *L'arrêt Melki de la Cour de justice, la clef d'un pluralisme constitutionnel renforcé?* in *Rev. aff. eur.*, 2009-10, 889; A. PLIAKOS, *Le contrôle de constitutionnalité et le droit de l'Union européenne: la réaffirmation du principe de primauté*, in *Cahiers droit eur.*, 2010, p. 487.

⁴² Sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet Ltd*, C-322/16.



diritto dell'Unione delle disposizioni medesime⁴³. Dunque, se anche il Giudice costituzionale può pronunciarsi intorno al rispetto del diritto «euro-unitario» da parte del diritto interno, ciò non esclude che i giudici comuni conservino un proprio autonomo potere di valutazione sul punto⁴⁴.

Evidentemente, il discorso si intreccia con l'esigenza di garantire il rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale. Tale esigenza, com'è noto, trova fondamento nell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, anche se sono da considerare altresì gli art. 2 e 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. D'altro canto, né le previsioni appena richiamate, né tantomeno altre disposizioni del diritto dell'Unione, impongono agli Stati membri un modello costituzionale preciso che disciplini le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali, in particolare per quanto riguarda la definizione e la delimitazione delle competenze di questi ultimi. Però, la Corte di giustizia ha chiarito che la necessità di tutelare l'identità nazionale non può spingersi sino a rappresentare la causa della costruzione di barriere (singolari per ogni ordinamento giuridico) che impediscano o ostacolino la piena efficacia del diritto dell'Unione.

In quest'ottica, essa ha riconosciuto che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 e l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE nonché con il principio del primato del diritto dell'Unione, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa o a una prassi nazionale, «che implica che i giudici ordinari di uno Stato membro non sono competenti a esaminare la conformità al diritto dell'Unione di una normativa nazionale che la Corte costituzionale di tale Stato membro ha dichiarato conforme a una disposizione costituzionale nazionale, che impone il rispetto del principio del primato del diritto dell'Unione»⁴⁵.

⁴³ Sentenza del 2 settembre 2021, Repubblica di Moldova, C-741/19.

⁴⁴ Sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19. D'altra parte, evidentemente la questione si connette alla competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione (§ 52) Proprio perché la Corte di giustizia detiene tale competenza in via esclusiva, spetta alla Corte stessa, nell'esercizio di tale competenza, precisare la portata del principio del primato del diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni pertinenti di tale diritto, cosicché tale portata non può dipendere dall'interpretazione di disposizioni del diritto nazionale né dall'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione seguita da un giudice nazionale che non corrisponda a quella della Corte (Sentenza del 22 febbraio 2022, RS, C-430/21).

⁴⁵ Sentenza del 22 febbraio 2022, RS, C-430/21. Nel caso, invero, la *Curtea Constituțională* (Corte costituzionale rumena) aveva precisato, anzitutto, che, poiché il primato riconosciuto al diritto dell'Unione è limitato, nell'ordinamento giuridico rumeno, dall'obbligo di rispettare l'identità costituzionale nazionale, essa era tenuta a garantire la supremazia della Costituzione rumena nel territorio rumeno. Di conseguenza, essa aveva rilevato che, sebbene un giudice ordinario fosse competente a esaminare la conformità al diritto dell'Unione di una disposizione della normativa nazionale, un siffatto giudice non fosse competente a esaminare la conformità al diritto dell'Unione di una disposizione nazionale dichiarata conforme all'articolo 148



In tal modo, allora, la giurisprudenza di Lussemburgo ha ritenuto di concorrere con i giudici nazionali, ma anche con le Corti costituzionali, nella salvaguardia dei diritti fondamentali, seppure evidentemente nell'ambito della propria sfera di competenza⁴⁶. Ed al contempo, essa ha ricostruito le implicazioni della *primauté* del diritto «euro-unitario», assicurandosi che quest'ultima non si affermi in uno spazio giuridico a geometrie variabili e che la massima salvaguardia dei diritti non sia impedita a livello sistemico dal diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione⁴⁷.

È tenendo conto di queste indicazioni che la Corte costituzionale italiana ha, nel tempo, rimodulato il «protocollo 269», giungendo a enucleare il principio del concorso di rimedi di cui si è detto. Il Giudice delle leggi ha, infatti, dovuto assicurare quel ruolo centrale che la giurisprudenza di Lussemburgo riconosce ai giudici comuni nella valutazione della compatibilità tra diritto interno e diritto «euro-unitario». Evidentemente, però, lo stesso ha inteso, al contempo, preservare il sindacato accentrato di legittimità costituzionale, che rappresenta l'epistilio dell'architettura costituzionale italiana.

4. Il caso del «legame univoco» tra diritto «euro-unitario» derivato e Carta di Nizza

Prima di svolgere ulteriori osservazioni in ordine al concorso di rimedi già richiamato, è necessario chiarire ancora un elemento che arricchisce (e complica) l'intricato quadro che si sta provando a raffigurare. Come si è detto, il «protocollo 269» è stato formulato in riferimento alla violazione di diritti sanciti ad un tempo dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza. Proprio per questo, si è posto il nodo relativo alla sua possibile estensione alle ipotesi in cui la coincidenza fra diritti riconosciuti dalla Costituzione e dall'ordinamento UE riguardi «diritti fondamentali che non sono inseriti nella Carta o non solo in essa»⁴⁸. In altri termini, la questione che si è sollevata è se lo stesso concorso di rimedi possa essere riconosciuto anche qualora la violazione riguardi un diritto sancito dalla Costituzione e dal diritto «euro-

della Costituzione rumena dalla *Curtea Constituțională*. Si precisa che tale disposizione costituzionale afferma proprio il principio del primato del diritto «euro-unitario».

⁴⁶ Cfr. D. SARMIENTO, *L'arrêt Melki: esquisse d'un dialogue des juges constitutionnels et européens sur toile de fond française*, in *Rev. trim. droit eur.*, 2010, 588 ss. il quale osserva che «le dialogue des juges constitutionnels et européens (...) peut seulement avoir lieu si toutes les parties acceptent d'y participer loyalement. La loyauté apparait donc finalement comme la condition nécessaire à l'instauration du dialogue mais aussi au renforcement de la légitimité plurielle du système juridictionnel».

⁴⁷ [Corte cost. sentenza n. 269 del 2017](#), punto 5.2 cons. in dir.

⁴⁸ D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., 232. Sulla violazione della CDFEU che non comporta una violazione dei corrispondenti diritti costituzionali, si veda R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione tra Carte e Corti*, cit., 30 ss.



unitario» derivato con effetti diretti (*in specie* quando quest'ultimo sia connesso con la Carta di Nizza); ovvero se tale soluzione sia offerta solo in riferimento a violazioni della CDFUE. Sul punto, la giurisprudenza costituzionale è apparsa, per lungo tempo, non fornire una risposta univoca⁴⁹.

Invero, nel 2019, la Corte ha chiarito che il «protocollo 269» «si applica quando una disposizione interna viola una direttiva dell'UE, che enuncia principi caratterizzati da un legame univoco con le disposizioni pertinenti della Carta»⁵⁰. In questo senso, essa ha riconosciuto, in riferimento ai casi menzionati, l'esistenza di quello stesso concorso di rimedi giurisdizionali che arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione, riconosciuto anche in relazione alle ipotesi di violazione di diritti sanciti ad un tempo dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza⁵¹.

In altri termini, la Corte costituzionale ha, in un primo tempo, valorizzato la connessione tra il diritto «euro-unitario» derivato e la Carta dei diritti fondamentali. Così, la stessa ha ritenuto che, in caso di sussistenza di tale legame e di promovimento di una questione di legittimità costituzionale, essa non avrebbe potuto esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri, tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione interna, con effetti *erga omnes*⁵². Anzi, ad avviso della Corte, la circostanza che essa fosse invitata, per volontà esplicita del giudice *a quo*, a esprimere la «prima parola» sulla disposizione interna, avrebbe trovato piena giustificazione «nel rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco»⁵³.

Nella giurisprudenza successiva, tuttavia, la Corte è sembrata temperare le conclusioni appena richiamate⁵⁴. In particolare, ciò è accaduto, dapprima, nel 2020, quando chiamata a

⁴⁹ F. TORRE, [L'assegno per il nucleo familiare sfuggito alla morsa della doppia pregiudizialità](#), cit., 566 parla di «altalenante utilizzo del meccanismo della "connessione" tra norme di diritto derivato e Carta dei diritti UE».

⁵⁰ [Sentenza n. 20 del 2019](#). Tale decisione è stata confermata dalla [sentenza n. 63 del 2019](#).

Saluta con favore la [sentenza n. 20 del 2019](#) S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta 'opportuna' della Corte costituzionale*, cit., 14-15, che rileva come la soluzione nella stessa prospettata «consente alla Corte costituzionale di recuperare ulteriore terreno nell'assolvimento del suo compito di garanzia dei diritti, riportando al centro della scena la Costituzione italiana, spesso postergata dai giudici comuni, come si è già notato, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

⁵¹ Più esattamente, esso ha sottolineato che non è precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale in riferimento alle disposizioni interne suddette, fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicarle, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame ([sent. n. 20 del 2019](#)).

⁵² [Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2019](#).

⁵³ [Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2019](#).

⁵⁴ D'altra parte, le conclusioni del 2019 sono state enunciate in riferimento sì al caso in cui non solo i principi previsti dal diritto derivato si presentano in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della CDFUE,



pronunciarsi in riferimento ad una questione che merita seppur sinteticamente di essere ricordata. Quest'ultima riguardava una disposizione regionale, lesiva del principio costituzionale di uguaglianza e del divieto di disparità di trattamento affermato dal diritto «euro-unitario» derivato, per quanto in stretta connessione con la Carta di Nizza (seppure per vero detto legame non era stato richiamato dal rimettente). In quella occasione, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione normativa, ma accertando la violazione del solo parametro costituzionale dell'art. 3 Cost.⁵⁵.

Ancor più marcatamente, però, la Corte costituzionale è parsa distanziarsi dal percorso motivazionale seguito nella richiamata pronuncia del 2019, in una decisione del 2022⁵⁶. L'occasione richiamata concerneva ancora una volta la lesione di un diritto sancito dalla Costituzione e dal diritto «euro-unitario» derivato, in connessione con la Carta di Nizza

nel senso che essi ne forniscono specificazione o attuazione, o in quello inverso che essi hanno costituito «modello» per quelle norme, e perciò partecipano all'evidenza della loro stessa natura. Ma le stesse sono state elaborate in risposta ad una questione nella quale il giudice a quo aveva espressamente evocato la violazione della Carta di Nizza, facendo valere quella intima connessione con il diritto «euro-unitario» derivato di cui si è detto.

⁵⁵ [Sentenza n. 44 del 2020](#). Più esattamente, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su una questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento ad una disposizione regionale in materia di condizioni di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, che prevedeva la residenza o l'occupazione protratta nel tempo come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi *de quibus*. In quella occasione, il giudice a quo aveva censurato la violazione dell'art. 3 della Costituzione, nonché degli artt. 11 e 117, primo comma, in riferimento all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, pur non mettendone in luce la connessione con la Carta di Nizza e negandone la natura «*self executing*». La Corte costituzionale ha deciso nel merito la relativa questione di legittimità costituzionale, giungendo a dichiarare l'incostituzionalità della disposizione *de qua*, dopo avere accertato la violazione del solo art. 3 Cost., considerando assorbite le questioni promosse in riferimento agli altri parametri costituzionali. La pronuncia è stata poi richiamata nella successiva [decisione n. 9 del 2021](#), adottata in risposta ad una ordinanza di rinvio nella quale era denunciata solo la violazione dell'art. 3 Cost.

⁵⁶ [Sentenza n. 67 del 2022](#). In quella occasione, la Corte è stata chiamata a scrutinare una disposizione statale in materia di assegno per il nucleo familiare, discriminatoria in riferimento ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, affermando che il giudice *a quo* avrebbe dovuto non applicare la disposizione interna e applicare direttamente il diritto «euro-unitario», assicurandone così il primato. In quella occasione, ad essere denunciata era solo la violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, in riferimento all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, non anche dell'art. 3 Cost., né tantomeno della Carta di Nizza. D'altra parte, il giudice a quo aveva promosso incidente di costituzionalità dopo avere adito la Corte di giustizia, la quale aveva accertato che lo stesso art. 11 osta ad una normativa nazionale produttiva degli effetti discriminatori già menzionati. Ma il rimettente aveva negato la ricorrenza dei presupposti per la disapplicazione del diritto interno, nella convinzione che la direttiva non contenesse «una disciplina completa» in grado di consentire «di affermare in via diretta il primato della disciplina euro-unitaria sulla disciplina nazionale». Sul tema si richiamano, F. TORRE, , [L'assegno per il nucleo familiare sfuggito alla morsa della doppia pregiudizialità](#), cit., 558; B. NASCIBENE E I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, cit.



(senza che quest'ultima venisse evocata all'atto del promovimento della questione di legittimità costituzionale). E la Corte costituzionale è, nel caso, giunta a dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, affermando che il giudice avrebbe dovuto disapplicare il diritto interno, dando immediata applicazione al diritto derivato dell'Unione, facendo così operare la «regola Granital». Nella sentenza, però, la stessa Corte ha sottolineato come, nell'ordinanza di rinvio, non fosse stata denunciata la violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dando in questo senso l'impressione che l'esito sarebbe stato diverso se il giudice *a quo* avesse proceduto in questa direzione⁵⁷. È vero che il remittente aveva, in quella occasione, così evidentemente erroneamente interpretato i rapporti tra diritto interno e diritto «euro-unitario», da far ritenere alla dottrina che si trattasse «un pretesto per affermare altro»⁵⁸. Cionondimeno, le affermazioni della Corte sono apparse da subito controverse.

Questa, più che l'esistenza di un obiettivo legame tra il diritto «euro-unitario» derivato e la Carta di Nizza, è parsa valorizzare la formale evocazione di quest'ultima all'atto del promovimento della questione di legittimità costituzionale. Sulla scorta di tale considerazione, gli studiosi hanno messo in luce una duplicità di prospettive nella giurisprudenza costituzionale. Nella prima, la Consulta si pone in un'ottica di «massimizzazione delle tutele» imposta dalla connessione inscindibile tra i principi e diritti della Carta e quelli della Costituzione. Nella seconda, la prospettiva è, invece, quella del primato del diritto dell'Unione a rilevare, primato il quale comporta che, in presenza di parametri chiari, precisi e incondizionati e dell'autorità della pronuncia della Corte di giustizia, la strada non possa che essere quella della non applicazione della disciplina nazionale⁵⁹. Tuttavia, la stessa duplicità di prospettive si è ritenuta conseguenza di un atteggiamento «formale, ma si potrebbe dire formalistico»⁶⁰ del Giudice delle leggi. Si è

⁵⁷ B. NASCIMBENE E I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, cit.

⁵⁸ F. RIZZI, *Ancora sulla doppia pregiudizialità. I diritti dimenticati nel dialogo tra le Corti, tra resistenze e deresponsabilizzazioni nell'attuazione del diritto dell'Unione*, in [Questione Giustizia](#), 21 dicembre 2021. Nello stesso senso, A. GUARISO, *La Cassazione sugli ANF agli stranieri: l'applicazione del diritto UE spetta alla Consulta*, al sito [web](#) dell'ASGI, 14 aprile 2021; L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali tra giurisprudenza costituzionale ed europea*, in [Diritti Lavori Mercati](#), 2/2021, 339; S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in [Questione Giustizia](#), 6 maggio 2021, 5; C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale: tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità*, in [Questione Giustizia](#), 21 dicembre 2021, 6; F. TORRE, [L'assegno per il nucleo familiare sfuggito alla morsa della doppia pregiudizialità](#), cit., 560. L'A. da ultimo menzionato afferma che «l'aver ritenuto la parità di trattamento "solo" un principio, per ciò stesso improduttivo di effetti diretti verticali, è paragonabile ad uno strafalcione da penna blu».

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ S. CATALANO, *Quando la forma prevale sulla sostanza. Note critiche alla sentenza n. 67 del 2022 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), Fasc. 4/2022, 2 agosto 2022, 202 ss.



detto, al riguardo, che quest'ultimo ha fatto dipendere l'esito del giudizio costituzionale dalla formale evocazione della Carta di Nizza, più che dall'esistenza di un legame tra questo e il diritto «euro-unitario» derivato. In questo senso, esso ha rimesso, in ultimo, lo stesso esito alla «sensibilità» dei giudici comuni⁶¹.

È chiaro che facendo operare la «regola Granital» nelle occasioni che si stanno esaminando si ha per conseguenza il ridimensionamento del campo di applicazione del «protocollo 269». E ciò è valutato con favore da quanti ritengono che una sua estensione rischi di esporre a eccezioni numerose la regola dell'applicazione immediata del diritto dell'Unione con effetti diretti, a scapito della legge con esso confligente⁶². In questo senso, si è detto che il principio della non alternatività dei rimedi dovrebbe applicarsi solo in caso di violazione della Carta in considerazione dei suoi «caratteri peculiari» e della sua «impronta tipicamente costituzionale»⁶³. La dottrina ha, così, mostrato un certo timore che si giunga «passo dopo passo» ad «emarginare il sindacato diffuso di eurounitarietà»⁶⁴. La preoccupazione è, quindi, quella di una dilatazione eccessiva delle competenze della Corte costituzionale in materia di tutela dei diritti fondamentali, che incida negativamente sulle competenze della Corte di giustizia e non consenta il rispetto del principio del primato del diritto unionale⁶⁵. E si è osservato riassuntivamente che «in tempi in cui l'autorità delle

⁶¹ A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo "dialogo" tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, in questa *Rivista*, 2022/1, 255.

⁶² C. PINELLI, *L'approccio generalista del modello di rapporti tra fonti: i trattati sono tutti uguali?* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, 13.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ 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 *Diritti Comparati*, 18.12.2017, 12. Nello stesso senso, R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta Ue: questo matrimonio s'ha da fare o no? 4.3.19*, in *Giustizia Insieme*, il quale rileva: «Spicca, infatti, nell'argomentare della Corte costituzionale, l'idea che le pinze utilizzate per maneggiare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea possano essere utilizzate anche "oltre" la Carta, in modo da determinare quell'effetto di irraggiamento che dalla Carta dei diritti tenda ad estendersi sottotraccia al diritto UE attuativo dei diritti fondamentali. Un trend che, se portato alle estreme conseguenze, rischia di fare crollare l'intero edificio al cui interno sono cresciuti il diritto interno e quello di matrice UE. Tutto questo in un processo che finirebbe col trasformare l'eccezione espressa nell'obiter della sentenza n.269 in regola aurea. Con l'effetto di un accentramento della tutela delle posizioni giuridiche soggettive euro-unitarie presso la sola Corte costituzionale».

⁶⁵ G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2017, 2659 e s.

Sul tema, cfr. R. BIN, *È scoppiata la terza "guerra tra le Corti"? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, cit., 6 ss. il quale mette in luce come «Lo sganciamento da una rigorosa delimitazione dell'effetto diretto delle norme europee – di cui la Corte di giustizia condivide la responsabilità - induce un certo tasso di arbitrarietà da parte dei giudici comuni nella scelta della fonte e della norma da applicare al caso. Se poi una concezione lassista dell'effetto diretto si accoppia con una visione



sentenze della Corte di giustizia e lo stesso primato del diritto dell'Unione europea sono revocati in dubbio dalle più alte giurisdizioni degli Stati europei, la riaffermazione dei principi del primato, dell'uguaglianza tra Stati e della leale collaborazione costituisce un importante passo verso un dialogo costruttivo», che si pone agli antipodi rispetto al «richiamo al predominio assiologico della Costituzione (seppur invocato con riferimento alla CEDU) e al riaccostamento del ruolo della Consulta operato dalla [sentenza 269/2017](#)»⁶⁶.

Cionondimeno, l'impostazione «formalistica» della Corte costituzionale non convince. Invero, il «protocollo 269» sottende l'intendimento della Corte di «afferma[re] la necessità del proprio intervento nei casi di doppia pregiudizialità involgenti diritti fondamentali»⁶⁷. Se così è, diviene irrilevante che questi ultimi siano garantiti dalla Carta di Nizza o da altra fonte del diritto dell'Unione dotata di effetti diretti⁶⁸.

Invero, se a postulare l'intervento della Corte costituzionale è la «impronta tipicamente costituzionale» delle questioni che riguardano i diritti fondamentali⁶⁹, appare non decisivo il dato formale della indicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea quale parametro di legittimità costituzionale. L'approccio della Corte costituzionale dovrebbe essere ugualmente quello della «massimizzazione delle tutele». Ciò, tantopiù che, dopo la «rimodulazione» del «protocollo 269» (e la rinuncia alla affermazione del carattere prioritario dell'incidente di costituzionalità), tale prospettiva non è più inquadrata secondo schemi «antitetici» rispetto alla necessità di assicurare il primato del diritto dell'Unione europea. Come si è detto, il Giudice delle leggi e la Corte di Lussemburgo devono ormai concorrere «alla garanzia dell'effettività dei diritti, nell'ottica della collaborazione e del dialogo tra le Corti»⁷⁰.

militante della Carta dei diritti e del suo ambito di applicazione, viene a vacillare anche l'altro pilastro dell'edificio costituzionale, cioè l'accentramento del giudizio di costituzionalità delle leggi nella Corte costituzionale, che è un elemento imprescindibile di garanzia di quel poco che rimane della certezza del diritto». Analoghe preoccupazioni sono espresse da A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in [Rivista AIC](#) 4/2017, 8.

⁶⁶ B. NASCIBENE E I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, cit. *Contra*, S. CATALANO, *Quando la forma prevale sulla sostanza. Note critiche alla sentenza n. 67 del 2022 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), fasc. 4/2022, 2 agosto 2022, 202 ss.

⁶⁷ A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 20. In senso analogo D. TEGA, *Il superamento del "modello Granital". Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, Diritto costituzionale in trasformazione*, III, [Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale](#), 389.

⁶⁸ A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 23.

⁶⁹ [Sentenza n. 269 del 2017](#).

⁷⁰ B. NASCIBENE E I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, cit.



5. I nuovi (controversi) spunti della giurisprudenza costituzionale

Dunque, la giurisprudenza costituzionale ha enucleato il principio del concorso di rimedi giurisdizionali in riferimento al caso in cui siano violati ad un tempo diritti sanciti dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza. La stessa ha, invece, seguito un percorso meno chiaro e lineare con riguardo alla lesione di diritti affermati, oltretutto dalla Carta costituzionale, dal diritto «euro-unitario» derivato dotato di effetti diretti.

Ciò che deve ulteriormente essere rilevato è che il Giudice delle leggi, nel tentativo di definire questo quadro dogmatico entro cui muoversi nelle occasioni di «doppia pregiudizialità» richiamate, non ha mai offerto un protocollo operativo ai giudici comuni, in grado di indicare a questi ultimi in generale con quale ordine di priorità attivare i rimedi in questione.

Come si è detto, invero, essa si è limitata ad osservare che «il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e lo scrutinio di legittimità costituzionale non sono in contrapposizione tra loro, ma costituiscono un concorso di rimedi giurisdizionali, il quale arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione. E ciò in un contesto che vede tanto il giudice comune quanto la Corte costituzionale impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze».

È da considerare che «sulla scelta del rimedio da attivare confluiscono variabili, per il giudice comune, connesse alla doppia fedeltà che legano quest'ultimo, pur se secondo forme diverse, tanto alla Corte costituzionale quanto alla Corte di giustizia»⁷¹.

In quest'ottica, si è dubitato *in nuce* della stessa possibilità di formulare un *vademecum* generalmente applicabile che possa essere utilizzato dai giudici comuni trasversalmente, e dunque a prescindere dalle singolarità del caso rimesso alla loro cognizione⁷².

⁷¹ G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 319. L'A. sottolinea che «si può tentare, come è stato fatto, di predicare in astratto la prevalenza del vincolo, per il giudice comune, alla sollevazione dell'incidente di costituzionalità ovvero, di converso, all'attivazione del rinvio pregiudiziale e alla conseguente, eventuale, disapplicazione del diritto interno. Tuttavia, si tratterebbe, se la questione venisse affrontata a tale livello di generalità, di un problema insolubile, perché non pare possibile stabilire un ordine netto di priorità rispetto a obbligazioni scaturenti da sistemi diversi».

⁷² In linea generale, sulla priorità dell'incidente di costituzionalità rispetto all'attivazione del rinvio pregiudiziale, v. G. REPETTO, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2019, 4, 11 ss. Sulla priorità della pregiudizialità comunitaria, v. A. RUGGERI, *Forme e limiti del primato del diritto eurounitario, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale: profili teorico-ricostruttivi e implicazioni istituzionali*, in *I Post di AISDUE* I(2019), 219. Afferma, invece, che «né la Corte costituzionale né la Corte di giustizia dispongono di strumenti per imporre ai giudici comuni di dare la precedenza all'incidente di costituzionalità o al rinvio pregiudiziale ex art. 267 Tfu; può, tuttavia, configurarsi una responsabilità dello Stato per la violazione del dovere di attivare il



Cionondimeno, anche sulla base di tale rilievo, si è ritenuto che permangano ancora irrisolte molteplici questioni sul tema in esame.

In questo contesto vanno ad inserirsi gli spunti che provengono dalla giurisprudenza costituzionale più recente, che si muovono lungo le due direttrici che sono state già richiamate.

Per un verso, la Corte costituzionale è persa, in un primo momento, riconoscere che il concorso di rimedi si offre al giudice in tutti i casi di doppia pregiudizialità involgenti diritti fondamentali. Recentemente, invero, la stessa è stata chiamata a decidere di una questione di legittimità costituzionale, concernente una disposizione regionale lesiva del principio costituzionale di uguaglianza e del diritto alla parità di trattamento tra cittadini e stranieri, siccome affermato, a certe condizioni, da alcune direttive UE, direttamente applicabili, e strettamente connesse alla Carta di Nizza (ancorché la violazione di quest'ultima non fosse stata denunciata dal rimettente). E la Corte ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale, tanto in riferimento all'art. 3 Cost., quanto all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alle previsioni UE citate.

Per quanto più in questa sede interessa, tuttavia, la stessa Corte ha espressamente riconosciuto che, nel caso, l'incidente di costituzionalità concorresse con la possibilità del giudice di disapplicare la disposizione interna, per assicurare il primato del diritto «euro-unitario»⁷³. In questo senso, la Corte si è posta nella prospettiva della «massimizzazione delle tutele», valicando quella «inopinata messa da canto, fingendo che non esista, della Carta dell'Unione»⁷⁴.

Dalla stessa decisione, sembrava così che il Giudice costituzionale intendesse offrire alla stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione «l'opportunità di poter essere spesa a

rinvio pregiudiziale ex art. 267 Tfeue da parte del giudice comune di ultima istanza», A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, cit., nota 18.

⁷³ [Corte cost., sentenza n. 15 del 2024](#), con la quale è dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE, l'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante l'impossidenza di altri alloggi da parte di tutti i componenti del nucleo familiare debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea. La disposizione censurata dal tribunale di Udine è stata ritenuta discriminatoria perché in grado di porre in essere un aggravio procedimentale risolvendosi in un ostacolo di ordine pratico e burocratico. Il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o di provenienza, infatti, non è apparso rilevante né sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, né quale indicatore della situazione patrimoniale del richiedente. Tale onere documentale è, d'altra parte, stato reputato come manifestamente in contrasto anche con l'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE, cui l'Italia ha dato attuazione con il d.lgs. n. 3 del 2007, senza avvalersi della prevista possibilità di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali.

⁷⁴ A. RUGGERI, [Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario](#), cit., 255.



beneficio del diritto negato»⁷⁵, superando l'orientamento che la vedeva relegata, nelle ipotesi richiamate (di mancata evocazione della stessa da parte del giudice *a quo*), «al ruolo, praticamente ininfluenza, del classico invitato di pietra, che c'è ma non si vede e, comunque, è costretto a restare muto»⁷⁶. In questa ottica, sarebbe stata, appunto, l'«impronta tipicamente costituzionale» delle questioni che riguardano i diritti fondamentali a motivare l'ammissibilità della questione di costituzionalità e l'intervento demolitorio della Corte costituzionale⁷⁷, con effetti *erga omnes*. Ciò, non solo in una logica che considera la necessità di assicurare la certezza e l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea, ma anche nella prospettiva di garantire l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne⁷⁸. Sembrava, allora, aver trovato conferma l'idea secondo la quale, in caso di concorso o sovrapposizione tra parametri costituzionali e norme dell'Unione di natura tipicamente costituzionale, la giurisprudenza costituzionale è volta a tutelare il controllo centralizzato alla base dell'architettura costituzionale, nonché la certezza del diritto e la fiducia nell'applicabilità del diritto nazionale vigente⁷⁹.

Eppure, in alcune pronunce successive, la Corte costituzionale ha, subito, temperato le conclusioni appena prospettate. In particolare, chiamata a decidere della legittimità costituzionale di una disposizione regionale lesiva del principio di uguaglianza, la Corte costituzionale non ha preso posizione su una osservazione del giudice rimettente. Quest'ultimo, infatti, nell'ordinanza di rinvio, aveva sostenuto di non potere procedere alla disapplicazione della previsione interna, per quanto lesiva delle direttive UE sulla parità di trattamento già richiamate (univocamente legate alla Carta di Nizza), in quanto tali previsioni «euro-unitarie» risultavano prive di effetti diretti. Il Giudice delle leggi si è limitato ad accertare la violazione del parametro costituzionale dell'art. 3 Cost., senza nulla aggiungere

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., 232.

⁷⁸ Si richiama, in questo senso, la posizione di A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 23, secondo il quale «la Corte costituzionale afferma la necessità del sindacato accentrato quando è in gioco la costituzionalità

di una disciplina che regola diritti fondamentali, per cui l'applicazione di tale discriminazione dovrebbe rendere chiaro come irrilevante vada considerata la circostanza che il diritto in gioco sia espressione di un principio generale del diritto UE e non sia previsto nella Carta: la questione è, infatti, comunque materialmente costituzionale, tanto più se consideriamo che la Carta UE è nata proprio per dare effettività e certezza a quei principi generali enunciati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e per lungo tempo rimasti senza un espresso fondamento normativo». Nello stesso senso, M. MASSA, *La prima parola e l'ultima*, cit., 740.

⁷⁹ G. PARODI, *Effetti diretti della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e priorità del giudizio costituzionale*, cit., 129



in merito. Ciò, benché la giurisprudenza costituzionale pregressa avesse affermato, come si è visto, la sussistenza, in casi analoghi, del concorso di rimedi giurisdizionali⁸⁰.

Tale circostanza induce a ritenere che la Corte costituzionale non stia seguendo un percorso sempre chiaro e lineare. E questo sembra riflettersi sulle valutazioni che i giudici operano ai fini del promovimento dell'incidente di costituzionalità, nei casi di doppia pregiudizialità che coinvolgono «diritti fondamentali che non sono inseriti nella Carta o non solo in essa»⁸¹. In questo senso rileva che, di recente, una questione di legittimità costituzionale sia stata sollevata dinanzi la Corte in riferimento ad una disposizione che, nell'ordinanza di rinvio, veniva ritenuta lesiva di un diritto sancito non solo dalla Costituzione, ma anche dal diritto «euro-unitario» derivato, in connessione con la CDFUE. Purtroppo, il rimettente ha deciso di promuovere l'incidente di costituzionalità solo in riferimento al parametro costituzionale.

L'esito è stato la declaratoria di incostituzionalità della stessa disposizione⁸². Ma dalla vicenda si desume che il giudice comune, per non incorrere in una eventuale declaratoria di inammissibilità, nei casi in esame, preferisca censurare la sola violazione dei parametri costituzionali. Il che mette in discussione l'idea stessa che «allorché un diritto fondamentale trovi protezione sia in una norma costituzionale sia in una norma della CEDU, vi è una concorrenza di tutele che si traduce in un'integrazione di garanzie»⁸³.

Ma v'è da considerare anche la seconda direttrice già richiamata. Come ricordato, il Giudice delle leggi ha offerto un protocollo operativo ai giudici comuni. In particolare, esso ha preso in esame la possibilità che sia esperita un'azione contro la discriminazione dinanzi al giudice civile. In linea generale, l'utilizzo di tale strumento processuale consente a quest'ultimo di ordinare la rimozione della condotta discriminatoria posta in essere nei confronti del ricorrente e di liquidare il risarcimento dei danni che lo stesso ha eventualmente patito. Al contempo, però, l'azione civile in questione è strumentale ad

⁸⁰ [Corte cost., sentenza n. 53 del 2024](#), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), limitatamente alle parole «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea». Tale disposizione regionale, invero, limitava l'accesso a certe provvidenze sociali ai cittadini italiani e degli Stati membri dell'Unione. Ad avviso della Corte, in definitiva, escludendo gli stranieri solo in quanto tali, benché trovandosi nelle medesime condizioni che giustificano l'agevolazione in relazione agli interessi pubblici protetti, la stessa si poneva in aperto contrasto con l'art. 3 Cost.

⁸¹ D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., 232.

⁸² [Sentenza n. 67 del 2024](#), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente». La disposizione, invero, prevedeva irragionevoli requisiti di lungo-residenza per l'accesso a certe prestazioni sociali.

⁸³ [Corte cost., sentenza n. 213 del 2021](#).



evitare il ripetersi delle stesse discriminazioni, con riguardo a chiunque possa potenzialmente esserne vittima. In questo senso, il giudice può ordinare «un piano di rimozione generale», che osservi appunto tale finalità.

Nello specifico, la Corte ha considerato la possibilità che le condotte discriminatorie trovino fondamento in una disposizione legislativa che sia al contempo lesiva del principio costituzionale di uguaglianza, ma anche del divieto di disparità di trattamento come, a certe condizioni, stabilito dalle medesime direttive Ue già menzionate, in connessione con la Carta di Nizza. In tali occasioni, il giudice civile è chiamato a disapplicare la previsione interna, dando immediata applicazione al diritto Ue derivato, allo scopo di riconoscere il bene della vita all'istante. Per assicurarsi che discriminazioni della stessa natura non vengano più perpetrate, esso può, al contempo, promuovere l'incidente di costituzionalità, lasciando che sia il Giudice costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa in questione⁸⁴.

In tal modo, la Corte costituzionale sembra avere dimostrato «come il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e lo scrutinio di legittimità costituzionale non siano in contrapposizione tra loro, ma costituiscano un concorso di rimedi giurisdizionali, [il quale] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione». Essa avrebbe, in altri termini, mostrato come i rimedi a disposizione dei giudici comuni concorrano, in un contesto «che vede tanto questi ultimi quanto la Corte costituzionale impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze»⁸⁵.

Sul punto, tuttavia, occorre rilevare che i nuovi spunti della giurisprudenza costituzionale risultino in qualche modo condizionati dalle peculiarità dell'azione civile contro la discriminazione. Difatti, allorché la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione trae origine non da un puntuale provvedimento amministrativo, ma da una disposizione legislativa destinata a essere applicata un numero indefinito di volte, a detta della Corte, l'unico modo per impedire efficacemente la ripetizione della discriminazione è quello di dichiarare l'illegittimità costituzionale della stessa. In questo senso, ciò che consente l'attivazione di entrambi i rimedi giurisdizionali è la duplice finalità dello stesso strumento processuale, che, per un verso, è strumentale a garantire la tutela del ricorrente, ma, per altro verso, ha una funzione «general-preventiva». Si intende dire che esso mira a precludere il ripetersi delle stesse discriminazioni nel senso che si è detto. A ciò va aggiunto che è proprio perché tale giudizio civile si svolge nelle due fasi appena tratteggiate che la questione di legittimità costituzionale sollevata una volta decisa la controversia nei riguardi dell'istante non difetta del requisito della rilevanza.

⁸⁴ [Corte cost., sentenza n. 15 del 2024.](#)

⁸⁵ Il richiamo è a [Corte cost., sentenza n. 149 del 2022.](#)



Se così è, la Corte, come già rilevato, ha offerto un *vademecum* non generale, e quindi non in grado di indicare ai giudici in linea di principio quali rimedi attivare e con quale ordine di priorità⁸⁶. Il protocollo *de quo* non sembra, infatti, automaticamente estendibile a fattispecie che fuoriescono dal perimetro tracciato dalla Corte. Si tratta, per converso, di un protocollo utilizzabile discrezionalmente alle condizioni già richiamate (e cioè l'esperimento di una azione civile contro la discriminazione, da decidere sulla base di una disposizione legislativa ritenuta al contempo lesiva dei principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza e in contrasto con il diritto «euro-unitario» menzionato). In secondo luogo, è la stessa Corte ad ammettere come tale *vademecum* non sia in grado di elidere lo schema generale del «concorso libero» di rimedi, che riconosce un autonomo potere di valutazione al giudice comune, tenuto conto delle peculiarità in relazione alla specifica controversia rimessa alla sua cognizione⁸⁷. In tale prospettiva, il giudice, pur investito di una azione civile contro la discriminazione, nelle ipotesi menzionate, potrebbe decidere di non seguire l'ordine delle pregiudiziali suggerito dalla giurisprudenza costituzionale⁸⁸.

Nella prospettiva che si sta suggerendo, la giurisprudenza costituzionale sarebbe giunta a dimostrare non che i richiamati rimedi possono sempre concorrere, ma, al contrario, che non è possibile stabilire un ordine netto di priorità rispetto alle obbligazioni scaturenti in capo ai giudici comuni dai sistemi interno e «euro-unitario»⁸⁹. Non è possibile, in altri termini, determinare una prevalenza tra il vincolo alla attivazione dell'incidente di costituzionalità ovvero, di converso, al promovimento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e alla conseguente, eventuale, disapplicazione del diritto interno (e applicazione del diritto

⁸⁶ G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 313.

Ciò sembra trovare pieno riscontro in quei passaggi motivazionali della [sentenza n. 15 del 2021](#), che hanno messo in luce e valorizzato le peculiari finalità dell'azione civile contro la discriminazione. Difatti, la Corte costituzionale ha riconosciuto che il legislatore ha predisposto una normativa la quale, per garantire incisivamente la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza scolpito nell'art. 3 Cost., affida al giudice ordinario «strumenti processuali speciali per la loro repressione». Si tratta, dunque, di un giudizio funzionalizzato alla rimozione delle discriminazioni che finisce per configurare, «a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come diritto assoluto in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa». E sono proprio «le peculiari caratteristiche del giudizio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011» che secondo la Corte consentirebbero la convivenza tra il meccanismo della non applicazione e il controllo accentrato di legittimità costituzionale, confermando che si tratta di rimedi non in contrapposizione tra loro.

⁸⁷ Invero, come si è visto, è la stessa Corte che ha giudicato ammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa dal Tribunale ordinario di Torino, che dapprima non aveva fornito tutela ai ricorrenti disapplicando il diritto interno e applicando il diritto UE, ritenendo quest'ultimo privo di effetti diretti.

⁸⁸ È appunto, quando accaduto in relazione alla [pronuncia n. 53 del 2024](#).

⁸⁹ G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 313.



dell'Unione dotato di effetti diretti). I giudici comuni devono, invece, essere liberi di bilanciare una serie di variabili eterogenee, le quali possono condurli, di volta in volta, a optare per l'una o l'altra soluzione.

Come si è rilevato, un protocollo operativo generale potrebbe forse essere formulato laddove il legislatore decidesse di ripensare alla disciplina che governa la questione in via incidentale di legittimità costituzionale. In particolare, il riferimento è al requisito della rilevanza. Si consentirebbe così al giudice comune di decidere nel merito la controversia non applicando il diritto interno, ed applicando immediatamente il diritto «euro-unitario» produttivo di effetti diretti, potendo, cionondimeno, lo stesso giudice, al contempo, attivare l'incidente di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale⁹⁰. Fino a tale momento, però, proprio il requisito della rilevanza rende difficilmente compatibili i rimedi in questione. Se infatti il giudice disapplica il diritto interno (applicando immediatamente la previsione «euro-unitaria» con effetti diretti) per decidere la controversia rimessa al suo giudizio, la successiva questione di legittimità costituzionale tendenzialmente è irrilevante. Di contro, se il giudice comune solleva l'incidente di costituzionalità, spetta anzitutto alla Corte costituzionale pronunciarsi anche sulla compatibilità tra diritto interno e diritto «euro-unitario», eventualmente operando essa stessa un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. E con riguardo alle decisioni del Giudice delle leggi va tenuto fermo il disposto di cui all'art. 137, ultimo comma, Cost.

Per le ragioni anzidette, si comprendono i motivi per i quali si è parlato di una giurisprudenza costituzionale poco «lineare».

Per un verso, sembra innegabile che la stessa intenda segnare un punto di avanzamento nella costruzione di un dialogo con i giudici comuni e la Corte di giustizia, ai fini della massima tutela dei diritti individuali. In questo senso, si motivano i continui richiami che il Giudice delle leggi opera nei riguardi della competenza esclusiva della Corte di giustizia in ordine alla interpretazione «ultima» del diritto «euro-unitario» e alla garanzia della sua uniforme applicazione. Segnatamente, lo stesso costantemente afferma, nelle sue più recenti pronunce, che la corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto UE sono garantiti dalla Corte di giustizia, cui i giudici nazionali possono rivolgersi attraverso il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, così cooperando direttamente con la funzione affidata dai Trattati alla Corte. Nella stessa direzione, si motiva la ripetuta evidenziazione del carattere strutturale del principio del primato del diritto dell'Unione, il quale discende dal principio dell'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che esclude la possibilità di fare prevalere, contro l'ordine giuridico dell'Unione, una misura unilaterale di uno Stato membro.

⁹⁰ A. RUGGERI, [Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing \(a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024\)](#), in questa [Rivista](#), 2024/1, 301 ss.



Cionondimeno, sono chiare le difficoltà di assicurare la primazia del diritto «euro-unitario» – nel modo in cui tale esigenza è stata interpretata dalla Corte di giustizia (riconoscendo, come si è osservato, ai giudici comuni un ruolo centrale nella tutela multilivello dei diritti fondamentali) – in un ordinamento che aderisce al modello accentrato di giustizia costituzionale e nel quale, peraltro, l'incidente di costituzionalità rappresenta l'architrave di questo stesso sistema.

È allora la necessità di garantire il rispetto del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale che sembra condurre il Giudice costituzionale verso gli sviluppi non sempre coerenti di cui si è detto. Alla luce del ruolo che la Carta costituzionale riconosce a quest'ultimo, e (in particolare) delle regole che governano il giudizio in via incidentale (considerando, per primo, il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale), il reperimento di soluzioni ireniche si rivela, invero, tutt'altro che semplice.