



29 APRILE 2020

I principi del primato e dell'effetto  
diretto del diritto dell'Unione in un  
sistema di tutele concorrenti dei diritti  
fondamentali

di Filippo Donati

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Firenze

# I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali\*

**di Filippo Donati**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Firenze

**Abstract [It]:** In *Melki e A c. B*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto che il diritto dell'Unione non impedisce agli Stati membri di prevedere un controllo prioritario di legittimità costituzionale nei casi di doppia pregiudizialità, quando cioè la norma interna sollevi dubbi di compatibilità sia con la Costituzione nazionale sia con il diritto dell'Unione, a condizione che non venga compromesso il livello di tutela previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione. La Corte costituzionale italiana, in *Ceramica Sant'Agostino* (sentenza n. 269 del 2017), ha affermato che il giudice comune, in presenza di una norma interna che lede un diritto della persona garantito sia dalla Costituzione sia dalla CDFUE, non può procedere alla disapplicazione, ma deve sollevare la questione di costituzionalità. Scopo del presente articolo è verificare se, ed entro quali limiti, l'impostazione della Corte costituzionale italiana possa conciliarsi con il rispetto dei principi del primato, unità e effettività del diritto dell'Unione.

**Abstract [En]:** In *Melki and A c. B*, the Court of Justice of European Union held that EU law does not preclude Member States from establishing a priority procedure for the review of the constitutionality of national laws which are contrary both to EU law and to the national Constitution, provided that the level of protection set forth by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Charter) and the primacy, unity and effectiveness of Union law are not compromised. The Italian Constitutional Court, in *Ceramica Sant'Agostino* (decision n. 269 of 2017), stated that the ordinary judge, when confronted with a national law violating a human right guaranteed both by the Constitution and by the Charter, is precluded from disapplying the national law and is obliged to initiate an interlocutory procedure for the review of constitutionality. The purpose of this article is to verify whether, and within what limits, the approach of the Italian Constitutional Court can be reconciled with the respect for the principles of primacy, unity and effectiveness of Union law.

**Sommario:** 1. Premessa - 2. *Melki e A c. B*: una svolta nella ricostruzione dei rapporti tra fonti interne e fonti dell'Unione? - 3. Gli effetti di *Melki e A c. B* sulla giurisprudenza costituzionale: la sentenza *Ceramica Sant'Agostino* - 4. *Melki revisited?* - 5. *Ceramica Sant'Agostino revisited?* - 6. Considerazioni conclusive

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente lavoro sviluppa la relazione svolta dall'Autore nel Convegno Annuale AISDUE su *Costituzioni europee e primato del diritto dell'Unione europea* e la relazione al convegno *Un riaccostamento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, organizzato dalla Cattedra di Istituzioni di diritto pubblico del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università Sapienza di Roma, il cui svolgimento è stato spostato a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19

## 1. Premessa

*Simmenthal* revisited? Questo è il titolo di un acuto commento<sup>1</sup> alle sentenze rese dalla Corte di giustizia (CGUE) nei noti casi *Melki*<sup>2</sup> e *A c. B*<sup>3</sup>.

In *Melki* e *A c. B*, infatti, la CGUE ha ritenuto che il diritto dell'Unione non impedisce agli Stati membri di prevedere un controllo prioritario di legittimità costituzionale nei casi di doppia pregiudizialità, quando cioè la norma interna sollevi dubbi di compatibilità sia con la Costituzione nazionale sia con il diritto dell'Unione.

La soluzione adottata dalla CGUE in queste due decisioni, è stato osservato, rischia di rimettere in discussione il principio del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea<sup>4</sup>, come configurato a partire dalle decisioni *Van Gend & Loos*<sup>5</sup>, *Costa c. Enel*<sup>6</sup> e *Simmenthal*<sup>7</sup>. Alla luce di questa nuova giurisprudenza, si è aggiunto<sup>8</sup>, anche la Corte costituzionale italiana (CC) potrebbe essere indotta a rivedere gli ormai consolidati principi sui rapporti tra fonti interne e fonti dell'Unione europea accolti dalla CC a partire dalla sentenza *Granital*<sup>9</sup>. È quanto, in effetti, è accaduto con la sentenza *Ceramica Sant'Agostino*<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2014, 4089 ss.

<sup>2</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Sèlim Abdeli*. Al riguardo cfr. F. FABBRINI, *Sulla "legittimità comunitaria" del nuovo modello di giustizia costituzionale francese: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Melki*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2010, 840 ss.; S. DONDI, *Sulla "legittimità comunitaria" del nuovo modello di giustizia costituzionale francese: quando il legislatore è guardato a vista*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2010, 843 ss.; D.U. GALLETTA, *Autonomia procedurale e dialogo costruttivo fra giudici alla luce della sentenza Melki*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1, 2011, 223 ss.; F. MILLET, *Le dialogue des juges a l'épreuve de la QPC*, in *Revue du droit public*, 2010, 1729 ss.; D. SARMIENTO, *L'affaire Melki: esquisse d'un dialogue des juges constitutionnels et européens sur toile de fond française*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2010, 591 ss. V. anche F. LAFFAILLE, *L'ordre constitutionnel français et l'ordre constitutionnel UE. Guerre des constitutions, guerre des juges?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2017.

<sup>3</sup> Corte di giustizia, V Sezione, sentenza 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A contro B e altri*. Al riguardo cfr. A. GUAZZAROTTI, *Rinazionalizzare i diritti fondamentali? Spunti a partire da Corte di Giustizia UE, A c. B e altri, sent. 11 settembre 2014, C-112/13*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 2 ottobre 2014. Per un'analisi del caso v. anche D. PARIS, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU. European Court of Justice (Fifth Chamber), Judgment of 11 September 2014, Case C-112/13, A v B and others*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 11, issue 2, 2015, 393 ss.

<sup>4</sup> Sul principio del primato e degli effetti diretti cfr., da ultimo, le riflessioni di D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018; ID., *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, 1 ss.

<sup>5</sup> Corte di giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, causa 26-62, *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos*.

<sup>6</sup> Corte di giustizia, Sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*.

<sup>7</sup> Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal c. Ministero delle Finanze*.

<sup>8</sup> R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, cit., 4100.

<sup>9</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 170 del 1984, con cui la Corte costituzionale si è allineata ai principi espressi dalla Corte di giustizia, riconoscendo l'obbligo dei giudici comuni di dare immediata applicazione al diritto dell'Unione produttivo di effetti diretti, senza necessità di attendere l'intervento del giudice delle leggi. Sulle fonti dell'Unione e sui rapporti delle stesse con i principi costituzionali nazionali la dottrina è sterminata; cfr., *ex multis*, C.AMALFITANO-M.CODINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015.

<sup>10</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017.

Qui di seguito svolgerò alcune considerazioni volte a verificare se, ed entro quali limiti, il rischio di un abbandono dei tradizionali criteri che regolano i rapporti tra fonti interne e fonti dell'Unione, paventato dalla dottrina appena richiamata, si sia in concreto avverato.

Il lavoro è articolato in tre parti. Nella prima procederò ad un richiamo alle sentenze *Melki e A c. B*, la cui effettiva portata è stata talvolta oggetto di fraintendimenti in dottrina, nonché all'impatto che le stesse hanno avuto sulla giurisprudenza della CC. Passerò quindi ad un esame della giurisprudenza più recente. Cercherò infine di verificare, alla luce dell'evoluzione del quadro giurisprudenziale, se, ed in che termini, i principi del primato e dell'effetto diretto possono conciliarsi con l'esigenza di tutela del nostro impianto costituzionale, quando le garanzie offerte dalla Costituzione si sovrappongono a quelle della CDFUE.

## **2. Melki e A c. B: una svolta nella ricostruzione dei rapporti tra fonti interne e fonti dell'Unione?**

La giurisprudenza *Melki e A c. B* è stata salutata con favore da una parte della dottrina, che vi ha visto un atteggiamento della CGUE più sensibile alle specificità dei sistemi costituzionali nazionali<sup>11</sup>.

Il caso *Melki*<sup>12</sup> ha avuto origine in una controversia relativa all'applicazione della normativa francese in materia di controllo alla frontiera<sup>13</sup>, che sollevava dubbi di compatibilità sia con la disciplina europea<sup>14</sup>, sia con la norma costituzionale che impone il rispetto degli obblighi assunti dalla Francia con la partecipazione all'Unione europea<sup>15</sup>.

La *Cour de cassation*, anziché sollevare la questione di costituzionalità, ha deciso di rivolgersi alla CGUE, cui ha sottoposto due questioni pregiudiziali. La prima riguarda la compatibilità del meccanismo della *question prioritaire de constitutionnalité*, introdotto dal legislatore francese<sup>16</sup>, con il diritto dell'Unione, ed in

---

<sup>11</sup> Cfr., tra gli altri, G. MARTI, *L'arrêt Melki de la Cour de Justice, la clef di un pluralisme constitutionnel renforcé?*, in *Revue des affaires européennes*, 4, 2009/2010, 889 ss.; D.U. GALLETTA, *Autonomia procedurale e dialogo costruttivo fra giudici alla luce della sentenza Melki*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2010, 223 ss.

<sup>12</sup> Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Selim Abdeli*.

<sup>13</sup> Nel caso di specie, due cittadini algerini, i sig.ri Melki e Abdeli, avevano impugnato i provvedimenti dell'autorità francese di pubblica sicurezza che, dopo avere effettuato un controllo alla frontiera, aveva disposto l'accompagnamento alla frontiera e il mantenimento in custodia in applicazione dell'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale francese, che consente alla polizia di procedere all'identificazione ed al fermo di soggetti sospettati di immigrazione clandestina in una fascia di 20 km dal confine nazionale. I sig.ri Melki e Abdeli hanno impugnato tali provvedimenti, contestando la validità della disposizione su cui gli stessi si fondavano sia sotto il profilo della violazione della disciplina europea che vieta controlli sulle persone alle frontiere interne, sia sotto il profilo della violazione della norma costituzionale che impone il rispetto del diritto dell'Unione europea.

<sup>14</sup> Ai sensi dell'art. 67, comma 2, TFUE, l'Unione "garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne". Tale norma ha poi trovato attuazione con il regolamento (CE) 562/2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

<sup>15</sup> Nel sistema francese i trattati internazionali, una volta approvati, hanno efficacia superiore a quella delle leggi: art. 55 Cost. A sua volta l'art. 88-1 della Costituzione francese offre copertura costituzionale agli obblighi assunti con l'adesione ai Trattati dell'Unione, con la conseguenza che la violazione del diritto dell'Unione determina in via indiretta la violazione della Costituzione.

<sup>16</sup> La questione prioritaria di costituzionalità è stata introdotta dalla legge organica 10 dicembre 2009 n. 1523, che ha introdotto nel Titolo II del decreto legislativo 7 novembre 1958, n. 1067 (di approvazione della legge organica sul *Conseil*

particolare con il sistema di rinvio pregiudiziale previsto dall'art. 267 TFUE. La seconda questione attiene invece alla compatibilità con il diritto dell'Unione della disciplina francese sui controlli di polizia alla frontiera.

La CGUE, nel rispondere alla seconda questione, ha chiarito che la legislazione francese sul controllo alle frontiere contrasta con l'art. 67(2) TFUE<sup>17</sup> e con gli artt. 20 e 21 del regolamento (CE) 562/2006/CE<sup>18</sup>, norme dotate di efficacia diretta. Per tale motivo il giudice del rinvio, riassunto il giudizio, ha ritenuto possibile risolvere la controversia applicando il diritto dell'Unione così come interpretato dalla CGUE in sede di rinvio pregiudiziale<sup>19</sup>. In effetti, una volta che la CGUE aveva appurato l'insanabile contrasto della disciplina nazionale con norme dell'Unione dotate di effetti diretti, avrebbe avuto poco senso rimandare la tutela piena dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione ai sig.ri *Melki e Abdeli*, fino ad una decisione della CC volta ad eliminare la norma interna con effetti *erga omnes*<sup>20</sup>.

Nel caso di specie, pertanto, il meccanismo della questione prioritaria di costituzionalità non ha trovato concreta applicazione. Tuttavia, la CGUE ha ritenuto tale meccanismo in astratto compatibile con il diritto dell'Unione, subordinatamente al rispetto di tre "riserve"<sup>21</sup>, ovvero alla garanzia per i giudici nazionali di poter esercitare il diritto/dovere di sollevare questioni pregiudiziali ex art. 267 TFUE, di poter adottare misure provvisorie volte a tutelare i diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione e di poter provvedere, al termine del giudizio di costituzionalità, alla disapplicazione della norma nazionale in contrasto con norme dell'Unione produttive di effetti diretti.

---

*constitutionnel*) il Capo II *bis* intitolato "De la question prioritaire de constitutionnalité". Per un approfondimento sulla riforma francese si rinvia, tra i molti, a C. SEVERINO, *La Question prioritaire de constitutionnalité. Quadro normativo e prassi applicativa del giudizio in via incidentale francese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2014, 477 ss.; F. FABBRINI, *Pregiudizialità costituzionale: la riforma francese è contraria al diritto dell'Unione europea?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2010, 382 ss.; T. DI MANNO, *La QPC, une question incidente de constitutionnalité 'à la française'*, in C. DE CARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012, 5 ss. V. anche F. LAFFAILLE, *Hic sunt leones question prioritaire de constitutionnalité en France*, in *Rivista AIC*, 2010.

<sup>17</sup> Ai sensi dell'art 67 TFUE, "l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri" (comma 1) e "garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne" (comma 2).

<sup>18</sup> L'art. 67 TFUE ha trovato attuazione con il regolamento (CE) 562/2006/CE, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento alle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

<sup>19</sup> La *Cour de cassation*, ha quindi chiesto al giudice della libertà di provvedere alla immediata disapplicazione dell'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale francese.

<sup>20</sup> Cfr. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, cit., 4093.

<sup>21</sup> L'espressione è di R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, cit., 4090. Le riserve riguardano alla possibilità per i giudici nazionali: (i) "di sottoporre alla Corte di giustizia, in qualunque fase del procedimento che ritengano appropriata, ed anche al termine del procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale, qualsiasi questione pregiudiziale che essi ritengano necessaria", (ii) "di adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione", e (iii) "di disapplicare, al termine di siffatto procedimento incidentale, la disposizione legislativa nazionale in questione ove la ritengano contraria al diritto dell'Unione": Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Sélim Abdeli*, par. 57.

Il caso *A c. B*<sup>22</sup> ha avuto origine in una controversia avviata in Austria per il risarcimento danni a seguito di rapimenti di persone avvenuti in Kazakistan. Nell'impossibilità di notificare l'atto introduttivo del giudizio, il Landesgericht Wien ha nominato per il convenuto un curatore *in absentia*, il quale si è costituito senza contestare la competenza internazionale dei giudici austriaci. Il convenuto, per il tramite di un legale di fiducia nel frattempo nominato, è successivamente intervenuto nel giudizio contestando la competenza dei giudici austriaci. Si è quindi posto il seguente problema: se la costituzione in giudizio del curatore *in absentia* possa valere quale "comparizione" del convenuto ai sensi del regolamento 44/2001<sup>23</sup>, e quindi quale accettazione tacita della competenza del giudice austriaco<sup>24</sup>.

Anche questo era un caso di doppia pregiudizialità. La disposizione del codice di procedura civile austriaco, che conferisce al curatore *in absentia* ampio potere di rappresentanza del convenuto, si poneva infatti in contrasto sia con il diritto di difesa garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), sia con la norma costituzionale che ne impone il rispetto. A differenza della Francia, in cui è stato il legislatore ad introdurre il meccanismo della questione prioritaria di costituzionalità, in Austria tale meccanismo è stato introdotto in via pretoria dal *Verfassungsgerichtshof*<sup>25</sup>.

Anche la Corte suprema austriaca (*Oberster Gerichtshof*), come la *Cour de cassation*, anziché sollevare la questione di costituzionalità della norma interna, ha deciso di rivolgersi alla CGUE, cui ha sottoposto tre questioni pregiudiziali. La prima riguarda la compatibilità con il diritto dell'Unione del sistema che devolve al Tribunale costituzionale ogni questione di compatibilità delle norme interne con la CDFUE. La seconda e la terza riguardano invece l'interpretazione dell'art. 24 del regolamento n. 44/2001.

La CGUE, nel rispondere alla seconda e alla terza questione, ha ritenuto che l'art. 24 del regolamento n. 44/2001, letto alla luce dell'articolo 47 CDFUE, deve essere interpretato nel senso che la comparizione del curatore *in absentia*, quando l'atto introduttivo del giudizio non sia stato notificato al convenuto, non equivale alla comparizione ai sensi dell'articolo 24 regolamento n. 44/2001, e quindi non costituisce accettazione tacita della competenza del giudice austriaco. In tal modo la CGUE ha offerto al giudice del

<sup>22</sup> Corte di giustizia, sentenza 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B* e altri.

<sup>23</sup> Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

<sup>24</sup> L'art. 24 del regolamento, inserito nel capo II, sezione 7, intitolata "proroga di competenza", dispone che "oltre che nei casi in cui la sua competenza risulta da altre disposizioni del presente regolamento, il giudice di uno Stato membro davanti al quale il convenuto è comparso è competente. Tale norma non è applicabile se la comparizione avviene per eccepire l'incompetenza o se esiste un altro giudice esclusivamente competente ai sensi dell'articolo 22".

<sup>25</sup> Il *Verfassungsgerichtshof*, con la decisione del 14 marzo 2012, U 466/11, ha affermato che il suo controllo di costituzionalità delle leggi nazionali, nell'ambito del procedimento di controllo generale delle leggi («Verfahren der generellen Normenkontrolle») ai sensi dell'articolo 140 B-VG, si estende alle disposizioni della CDFUE in applicazione del principio di equivalenza tra i diritti sanciti dalla CEDU (che possono essere fatti valere al suo cospetto in quanto diritti di rango costituzionale) e i diritti sanciti dalla CDFUE. Su questa decisione cfr. F.SAITTO, *La Carta di Nizza come parametro di costituzionalità? La Corte costituzionale austriaca tra tutela dei diritti fondamentali, CEDU, principio di equivalenza e disapplicazione*, in *Diritticomparati.it*, 31 maggio 2012.

rinvio indicazioni sufficienti a permettere, come suggerito dall'Avvocato generale, di risolvere la questione senza bisogno di investire il Tribunale costituzionale<sup>26</sup>.

La CGUE ha poi ribadito quanto statuito in *Melki* circa i presupposti in presenza dei quali un meccanismo prioritario di costituzionalità può ritenersi compatibile con il diritto dell'Unione<sup>27</sup>, confermando, altresì, che tale meccanismo non può trovare applicazione nei casi in cui la legge si limiti a trasporre le disposizioni imperative di una direttiva dell'Unione<sup>28</sup>. In casi del genere, infatti, una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma interna rischierebbe di porsi in contrasto con il diritto dell'Unione.

L'impiego del meccanismo della questione prioritaria di costituzionalità è dunque circoscritto a quei settori in cui agli Stati membri è riconosciuto un margine di discrezionalità nell'attuazione del diritto dell'Unione<sup>29</sup>. Ciò si pone in linea con la giurisprudenza della CGUE, che ha dimostrato una forte apertura alle specificità dei sistemi nazionali di tutela dei diritti fondamentali, particolarmente nei settori in cui gli Stati membri dispongono di un margine di intervento autonomo nell'attuazione del diritto dell'Unione. La CGUE ha infatti stabilito in *Melloni* che, quando il diritto dell'Unione determina un'armonizzazione totale delle discipline degli Stati membri, come è accaduto con riguardo al mandato d'arresto europeo, agli Stati membri non è permesso applicare standard di tutela diversi rispetto a quelli garantiti dall'Unione<sup>30</sup>. Nelle materie che ricadono nel campo di applicazione del diritto dell'Unione senza però essere oggetto di armonizzazione piena, invece, come precisato anche in *Fransson*, la CGUE riconosce alle autorità e ai giudici nazionali il potere di “applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti

---

<sup>26</sup> Secondo l'avvocato generale, la sentenza *Melki* non determina un abbandono da parte della Corte di giustizia dei consolidati criteri sui rapporti tra fonti interne e fonti dell'Unione. Pertanto, “il procedimento fissato dal diritto costituzionale interno per garantire l'attuazione dei suoi principi non può avere l'effetto di sopprimere, sospendere, sminuire o differire il potere del giudice nazionale, investito della controversia, di esercitare il suo dovere consistente, in applicazione della citata giurisprudenza, nel ruscare e nel disapplicare una legge nazionale contraria al diritto dell'Unione”: cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Yves Bot presentate il 2 aprile 2014, punto 65. Sulla base di queste premesse, l'avvocato generale ha concluso che la controversia sottoposta alla Corte di giustizia avrebbe dovuto essere risolta senza necessità di coinvolgere la Corte costituzionale austriaca, trattandosi di un caso in cui la normativa nazionale deve essere disapplicata perché in contrasto con norme del diritto dell'Unione produttive di effetti diretti. Infatti, secondo l'Avvocato generale, anche in presenza di un meccanismo prioritario di costituzionalità continuano a valere i tradizionali principi del primato e dell'effetto diretto.

<sup>27</sup> La dottrina non ha mancato di osservare che la corte di giustizia, nella sentenza *A c. B*, ha, nella sostanza, riprodotto la stessa sequenza argomentativa seguita nella precedente sentenza *Melki*, “con motivazioni pressoché sovrapponibili e dispositivo identico”: così A. GUAZZAROTTI, *Rinazionalizzare i diritti fondamentali? Spunti a partire da Corte di Giustizia UE, A c. B e altri, sent. 11 settembre 2014, C-112/13*, cit. Analogamente: D. PARIS, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU. European Court of Justice (Fifth Chamber), Judgment of 11 September 2014, Case C-112/13, A v B and others*, cit., 402.

<sup>28</sup> Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Azienda Melki e Sélim Abdeli*, punto 54 e sentenza 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B e altri*, punto 43.

<sup>29</sup> R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando pe la Ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2018, spec. 27 ss.

<sup>30</sup> Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Melloni*.

fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione"<sup>31</sup>. La CGUE, nel ritenere ammissibile la questione prioritaria di costituzionalità, nella sentenza *A c. B* ha appunto tenuto a ribadire i limiti all'applicazione degli standard nazionali di tutela individuati in *Fransson e Melloni*<sup>32</sup>.

È dunque difficile leggere nelle sentenze appena richiamate la volontà della CGUE di circoscrivere l'applicazione dei principi del primato e dell'effetto diretto, come intesi in *Costa c. Enel* e *Simmenthal*. Tali principi vengono anzi espressamente richiamati e ribaditi. In particolare, la CGUE ha confermato, tra l'altro, l'obbligo per il giudice interno di fare "tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme dell'Unione"<sup>33</sup>, ed ha precisato che il meccanismo della questione prioritaria di legittimità costituzionale non può rimettere in discussione tale principio<sup>34</sup>.

### 3.- Gli effetti di *Melki* e *A c. B* sulla giurisprudenza costituzionale: la sentenza *Ceramica Sant'Agostino*

La giurisprudenza *Melki* e *A c. B* è stata richiamata dalla CC italiana a supporto del famoso *obiter dictum* formulato nel caso *Ceramica Sant'Agostino*<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkeberg Fransson*, par. 29; sentenza 26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Melloni*, par. 60. Le sentenze *Fransson* e *Melloni* sono state depositate lo stesso giorno. Questa impostazione è stata confermata, da ultimo, nella seconda decisione sul famoso caso Taricco: Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 5 dicembre 2017, causa C-42/17, M.A.S., punto 47, dove si ammette che i giudici nazionali possono "applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità o l'effettività del diritto dell'Unione". In argomento cfr. peraltro le interessanti considerazioni di 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., 16 ss., secondo il quale in Taricco la Corte non avrebbe fatto corretta applicazione dei principi enunciati in *Åkeberg Fransson*.

<sup>32</sup> Al riguardo cfr. E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlli costituzionali*, in A.BERNARDI (a cura di), *I controlli: primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, in *I controlli. Primato delle norme europee e difesa dei valori costituzionali*, Napoli, 2016, p. 45 e ss.;

<sup>33</sup> Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Sélim Abdeli*, punto 44 e sentenza 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B* e altri, punto 34.

<sup>34</sup> Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Sélim Abdeli*, punto 51, dove la Corte precisa che "l'esame della questione se sia possibile un'interpretazione del meccanismo della questione prioritaria di legittimità costituzionale conforme ai precetti del diritto dell'Unione non può rimettere in discussione le caratteristiche essenziali del sistema di cooperazione tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, instaurato dall'art. 267 TFUE, quali emergono dalla giurisprudenza citata ai punti 41-45 della presente sentenza" laddove ai punti 43 e 44 si ribadisce l'obbligo del giudice di non applicare la norma in contrasto con il diritto dell'Unione produttivo di effetti diretti.

<sup>35</sup> Sentenza n. 269 del 2017 su cui cfr., *ex multis*, C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, in *DUE*, dicembre 2017; R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione tra Carte e Corti*, cit.; L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *www.federalismi.it*, 3, 2018; ID., *Il "triangolo giurisdizionale" e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in *www.federalismi.it*, 2018, n. 16; A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto euorunitario assiologicamente pregnanti*,



In questa decisione la CC, pur ribadendo il proprio consolidato orientamento secondo cui il giudice comune è tenuto a non applicare la legislazione nazionale in contrasto con una norma dell'Unione dotata di effetti diretti, ha introdotto una significativa deroga quando una disposizione legislativa interna appare in contrasto con la CDFUE<sup>36</sup>. Il giudice comune, in presenza di una norma che lede un diritto fondamentale garantito sia dalla Costituzione sia dalla CDFUE, non può procedere alla disapplicazione della stessa ma deve sollevarne la questione di costituzionalità, così da permettere alla CC di giudicare “alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (artt. 11 e 117 Cost.) secondo l'ordine di volta in volta appropriato”.

Conclusioni del genere riflettono indubbiamente il timore della CC di essere progressivamente emarginata dal ruolo di garante del rispetto dei diritti fondamentali nel nostro ordinamento<sup>37</sup>, atteso che l'ambito

---

*attratte nell'orbita del sindacato accentratore di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017), in Rivista di diritti comparati, 3, 2017, 234 ss.; ID., Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti?, in www.consultaonline.it, Studi, 2018/I, 155 ss.; G. SCACCIA, Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017, in Giur. cost., 2017, 2948 ss.; D. TEGA, La sentenza n. 269 del 2017: il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei, in Quaderni costituzionali, 2018, 197 ss.; G. REPETTO, Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità, in Giur. cost., 2017, 2955 ss.; A. COSENTINO, La Carta di Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017, in Osservatorio sulle fonti, 3, 2018; ID., Il dialogo fra le Corti e le sorti (sembra non magnifiche, né progressive) dell'integrazione europea, in www.questionegiustizia.it, 1° ottobre 2018; ID., Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine di idee, in Questione giustizia, 6 febbraio 2020; R. CONTI, La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura, in Forum di Quaderni costituzionali, 2017; ID., Qualche riflessione a terza lettura, sulla sentenza 269/2017, in Rivista di Diritti comparati, 1, 2018; A. GUAZZAROTTI, La sentenza n. 269 del 2017: un «atto interruttivo dell'usucapione» delle attribuzioni della Corte costituzionale?, in Quaderni costituzionali, 2018, 194 ss.; D. GALLO, Efficacia diretta del diritto UE, procedimenti pregiudiziali e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 268/2017 e 115/2018, in Rivista AIC, 1, 2019; ID., Challenging EU Constitutional Law: The Italian Constitutional Court's new Stance on Direct Effect and the Preliminary Reference Procedure, 25, European Law Journal (2019), 434 ss.; R.DI MARCO, The “Path Towards European Integration” of the Italian Constitutional Court: The Primacy of EU Law in the Light of the Judgment No. 269/2017, 3 European Papers (2018), 883 ss.; E.SCODITTI, Giudice costituzionale e giudice comune di fronte alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dopo la sentenza costituzionale n. 269 del 2018, in Foro it., 2018, I, 406; G. COMAZZETTO, Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017, in www.federalismi.it, 2018; F. SALMONI, Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentratore della Consulta. L'integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla “conformità” alla Costituzione e la mera “compatibilità” con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in www.federalismi.it, 8, 2019; V. SCIARABBA, Metodi di tutela dei diritti fondamentali e corti nazionali e europee: uno schema cartesiano nella prospettiva dell'avvocato, in www.consultaonline.it, Studi, 2019/I, 211 ss.; P.FARAGUNA, Constitutional Rights First: The Italian Constitutional Court fine-tunes its “Europarechtsfreundlichkeit”, in Verfassungsblog, 14 marzo 2018.*

<sup>36</sup> Nella sentenza Ceramica Sant'Agostino la Corte costituzionale ha limitato la deroga ai principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione, come consolidati nella giurisprudenza europea e costituzionale, ai soli casi di doppia pregiudizialità in cui “la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla CDFUE”. In questa prospettiva ha quindi riconosciuto che gli artt. 49 e 56 del TFUE (libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi) producono effetti diretti e determinano la non applicazione della disposizione di legge con essi contrastante, con conseguente inammissibilità della questione di costituzionalità di tale norma per difetto di rilevanza

<sup>37</sup> La volontà della Corte di rivendicare il proprio ruolo di garante dei diritti fondamentali anche nel campo in cui opera il diritto dell'Unione era stata del resto preannunciata dalla disponibilità, dopo l'iniziale rifiuto di qualificarsi come giurisdizione nazionale abilitata ad attivare il meccanismo previsto dall'art. 267 TFUE (Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 1991), ad avviare un dialogo con il giudice europeo (a partire dall'ordinanza n. 207 del 2013. Più recentemente cfr. le decisioni n. 102 e 103 del 2008 e, di recente, le ordinanze n. 24 del 2017, sul principio di legalità in materia penale, e n. 117 del 2019, sul diritto al silenzio nei procedimenti di natura punitiva). La Corte di giustizia ha risposto

delle tutele offerte dalla Costituzione finisce in buona parte per sovrapporsi a quello della CDFUE<sup>38</sup>. La posizione assunta dalla CC per i casi di doppia pregiudizialità, del resto, era stata da tempo<sup>39</sup> anticipata da ampie e meditate riflessioni dottrinali, anche di alcuni giudici costituzionali, volte ad evidenziare la natura sostanzialmente costituzionale dell'ambito in cui opera la CDFUE e la conseguente necessità di preservare, in questo campo, il ruolo di garanzia che il nostro sistema costituzionale riserva al giudice delle leggi<sup>40</sup>.

---

positivamente a tale apertura, manifestando una grande disponibilità a tenere conto delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, come dimostra in particolare la notissima vicenda sul caso Taricco (su cui cfr., in ordine cronologico: Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco e a.; Corte costituzionale, ordinanza n. 24 del 2017; Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 5 dicembre 2017, causa C-42/17, M.A.S., M.B.; Corte costituzionale, sentenza n. 115 del 2018).

<sup>38</sup> Le disposizioni della CDFUE, com'è noto, possono essere invocate sia nei confronti del potere pubblico sia, entro certi limiti, nei rapporti tra privati. Al riguardo cfr. Corte di giustizia, sentenza 14 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale*, su cui cfr. N.LAZZERINI, *Association de médiation sociale: la Corte di giustizia rompe (in parte) il silenzio sugli effetti orizzontali della Carta*, in *Diritticomparati.it*, 3 marzo 2014. Sulla invocabilità della carta nell'ambito di controversie tra privati cfr. anche Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 6 novembre 2018, cause riunite C-568/16 e C-570/15, *Stadt Wuppertal c. Bauer e Willmeroth c. Brossonn*, par. 52 ss.

<sup>39</sup> Cfr. M.CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di "doppia pregiudizialità", comunitaria e nazionale*, in *Foro it.*, 1997, V, 222; cfr. altresì S.PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in Id. (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, 24 ss.; A.CERRI, *La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte*, in *Giur.cost.*, 2013, 2897 ss.

<sup>40</sup> Cfr. più recentemente A.BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, secondo il quale il riconoscimento di un sindacato diffuso in ordine alla compatibilità della legge con i principi della CDFUE comporterebbe una erosione della competenza assegnata dalla Costituzione al nostro giudice delle legge e finirebbe per compromettere le garanzie di certezza che accompagnano gli istituti di legittimità costituzionale accentrata (p. 7 ss.), e M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, la quale evidenzia che, dopo la sentenza Simmenthal, "l'entrata in vigore della Carta dei diritti ha restituito un ruolo di primo piano alle corti costituzionali nazionali" a causa della materia costituzionale" che la CDFUE ha introdotto nel tessuto dei trattati (p. 15). Sulla tendenza verso un accentramento del sindacato di costituzionalità cfr., in prospettiva per certi aspetti critica, F.VIGANO', *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quad. cost.*, 2019, 478, A.RUGGERI, *Costituzione e rapporti interordinamentali, tra limiti e controlimiti, dal punto di vista delle Corti costituzionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, spec. 512 ss.. In favore di un ritorno all'accentramento 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; R.ROMBOLI, *Dalla "diffusione" all'"accentramento": una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, 2018, 2266 ss.; B.CARAVITA, *Roma lucuta, causa finita? Spunti per un'analisi di una recente actio finium regundorum, in senso centripeto, della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2018; A. Guazzarotti, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, cit.; A.ANZON DEMMING, *Applicazioni virtuose della nuova "dottrina" sulla "doppia pregiudizialità" in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2019, 185. In una prospettiva ancor più radicale si è sostenuto che il testo costituzionale (di cui è garante la Corte costituzionale) offra una più adeguata protezione dei diritti fondamentali, in quanto espressione di una scelta democratica del popolo al contrario dei trattati internazionali che invece sono frutto di accordi intergovernativi: cfr. M.LUCIANI, *Note critiche sui disegni di legge per l'autorizzazione alla ratifica dei protocolli n. 15 e n. 16 della CEDU*, in *Sistema penale*, 27 novembre 2019; G.MARRA – M.VIOLA, *La doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali. Riflessioni in merito all'ordinanza della Corte costituzionale del 10 maggio 2019, n. 117*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 7-8/2019, 154; I.MASSA PINTO, *Il giudizio d'incostituzionalità delle leggi in caso di doppio parametro (interno ed europeo): il conflitto sulle regole d'ingaggio*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 25 ottobre 2019, 83 ss. Anche la Corte costituzionale ha teorizzato un "predominio assiologico" della Costituzione: cfr. le sentenze nn. 49 del 2015 e 25 del 2019. Per un chiaro esempio di visioni contrapposte sulla portata della sentenza n. 269 del 2017 cfr. R.ROMBOLI, *Caro Antonio ti scrivo (così mi distraigo un po')*. In dialogo con il Ruggieripensiero sulla tema della "doppia pregiudizialità", in *Consulta Online*, 25 novembre 2019, 644 ss.; A.RUGGERI, *Caro Roberto, provo a risponderti sulla "doppia pregiudizialità" (così mi distraigo un po' anch'io ...)*, *ivi*, 9 dicembre

I tre argomenti addotti dalla CC a giustificazione della svolta rispetto al sistema precedente, tuttavia, non sembrano pienamente convincenti.

Il primo argomento fa leva sulle trasformazioni che l'attribuzione di effetti giuridici vincolanti alla CDFUE, per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha prodotto sul diritto dell'Unione e sul sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali. Sicuramente il riconoscimento di effetti giuridici vincolanti alla CDFUE è una novità di grande importanza, che ha favorito una progressiva utilizzazione della stessa da parte dei giudici europei e nazionali. Tuttavia, la CDFUE ha codificato e consolidato un sistema di tutela dei diritti già esistente nell'ordinamento dell'Unione europea<sup>41</sup>. La stessa CGUE ha più volte ribadito, con riferimento a specifiche disposizioni della CDFUE, che le stesse recepiscono i principi generali del diritto dell'Unione desunti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dai trattati internazionali sulla protezione dei diritti dell'uomo<sup>42</sup>.

La CC ha evidenziato, in secondo luogo, la peculiarità della CDFUE, dovuta al “suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale”, e la necessità, in presenza di violazioni di diritti della persona, di un intervento *erga omnes* del giudice delle leggi perché, in casi del genere, “la non applicazione trasmoda inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge”<sup>43</sup>. Nella stessa decisione, tuttavia, la Corte ha ammesso che le disposizioni dei Trattati che attribuiscono posizioni di vantaggio ai cittadini europei, ove produttive di effetti diretti<sup>44</sup>, comportano la non applicazione della

---

2019, 678 ss. Per una forte critica alla sentenza n. 269 del 2017, nella parte in cui sostanzialmente afferma la superiorità della Costituzione rispetto alla CDFUE, cfr. infine A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, 260.

<sup>41</sup> Cfr., tra gli altri, C.SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, in *DUE*, dicembre 2017, 2 e R.MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi passando per Ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, cit., 22.

<sup>42</sup> Cfr., fra le altre, Corte di giustizia, I Sezione, sentenza 5 dicembre 2019, causa C-671/18, *Centraal Justitieel Incassobureau, Ministerie van Veiligheid en Justitie (CJIB)*, punto 38, dove si afferma che “il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della (...) CEDU (...), e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali (sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 35). Cfr. altresì, tra le altre, Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 8 settembre 2010, causa C-409/06, *Winner Wette*, punto 58.

<sup>43</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, 5.3 del considerato in diritto. Secondo A.CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 35 ss (ma vedi anche Id., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, 2012, 83) il sistema incidentale di costituzionalità sarebbe un “controlimite” che, ad avviso dell'A., impedirebbe di sottrarre al giudice costituzionale ogni questione in cui viene in rilievo l'esigenza di tutela dei diritti fondamentali. Una impostazione del genere, tuttavia, non è chiaramente conciliabile con i principi della primazia e dell'effetto diretto, su cui si fonda l'ordinamento dell'Unione, e con i consolidati principi desumibili dalla giurisprudenza della CGUE e della stessa CC.

<sup>44</sup> La Corte di giustizia, sin dalla storica decisione sul caso *Van Gend & Loos*, ha riconosciuto che anche le disposizioni dei Trattati possono produrre in concreto effetti diretti, nel senso di creare per i singoli situazioni giuridiche soggettive che possano essere invocate davanti ad un giudice nazionale, a condizione che gli obblighi siano precisi, chiari e incondizionati e non richiedano misure complementari di carattere nazionale o europeo.

legge interna con esse contrastante<sup>45</sup>. È noto che alcune disposizioni dei Trattati riconoscono diritti sostanzialmente coincidenti con quelli sanciti dalla CDFUE. Il principio di eguaglianza e il divieto di discriminazioni, ad esempio, sono garantiti sia dalla CDFUE<sup>46</sup>, sia dal TUE<sup>47</sup> sia dal TFUE<sup>48</sup>. Analogamente, il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva da parte di un giudice indipendente, è riconosciuto sia dall'art. 19, comma 2, TUE<sup>49</sup>, sia dall'art. 47 CDFUE<sup>50</sup>; la CGUE ha chiarito che entrambe le disposizioni producono effetti diretti, legittimando la disapplicazione di disposizioni interne che eventualmente conferiscano poteri giurisdizionali a un organo privo dei requisiti di indipendenza o di imparzialità richiesti dal diritto dell'Unione<sup>51</sup>. I diritti della persona possono poi trovare riconoscimento e tutela in fonti derivate produttive di effetti diretti. Ciò vale, ad esempio, per il regolamento generale sulla protezione dei dati personali<sup>52</sup>, che pure tutela diritti di rango costituzionale<sup>53</sup>. Anche il principio generale di non discriminazione in base all'età, disciplinato dalla direttiva 2000/78/CE<sup>54</sup>, è stato

---

<sup>45</sup> La Corte ha infatti ritenuto le disposizioni a tutela della libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e di libera prestazione dei servizi (art. 56 TFUE) produttive di effetti diretti, ed ha dichiarato inammissibile un'ordinanza di rimessione per non avere delibato preliminarmente l'applicabilità di dette disposizioni nel giudizio a quo (Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, 5.3 del considerato in diritto).

<sup>46</sup> Artt. 20 e 21.

<sup>47</sup> Cfr. l'art. 2, che include il principio di non discriminazione tra i valori fondanti dell'Unione europea.

<sup>48</sup> Art. 18 (divieto di discriminazione in base alla nazionalità), art. 157 (divieto di discriminazioni nell'ambito dei rapporti di lavoro).

<sup>49</sup> Cfr. Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, dove si sottolinea (punto 38) che “il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce (...) un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta”.

<sup>50</sup> Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, A.K. c. Krajowa Rada Sądownictwa, e CP e DO c. Sąd Najwyższy, punto 168, dove si afferma che “il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, al quale si riferisce l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce un principio generale del diritto dell'Unione attualmente sancito all'articolo 47 della Carta”.

<sup>51</sup> Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, A.K. c. Krajowa Rada Sądownictwa, e CP e DO c. Sąd Najwyższy, punto 166.

<sup>52</sup> Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

<sup>53</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2019, dove si precisa che il diritto alla riservatezza, che comprende il diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, costituisce una “manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata (sentenza n. 366 del 1991), che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti. Un diritto che trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.), già riconosciuto, in relazione a molteplici ambiti di disciplina, nella giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 173 del 2009, n. 372 del 2006, n. 135 del 2002, n. 81 del 1993 e n. 366 del 1991), e che incontra specifica protezione nelle varie norme europee e convenzionali evocate dal giudice rimettente”.

<sup>54</sup> La Corte di giustizia ha quindi stabilito, sin dalla sentenza Van Duyn (sentenza 4 dicembre 1974, causa 41-74, *Yvonne Van Duyn c. Home Office*), che una direttiva ha efficacia diretta quando le sue disposizioni sono incondizionate e sufficientemente chiare e precise e quando il paese dell'UE non abbia recepito la direttiva entro il termine.

riconosciuto idoneo a spiegare effetti diretti, con conseguente necessità di disapplicare la disciplina legislativa nazionale contrastante<sup>55</sup>.

La CC, nella giurisprudenza più recente, ha eliminato la contraddizione appena segnalata, estendendo la questione prioritaria di costituzionalità anche ai casi in cui rilevano norme secondarie dell'Unione che costituiscano “specificazione”, “attuazione” o “modello” delle disposizioni della CDFUE, e che perciò “partecipano all'evidenza della loro stessa natura”<sup>56</sup>. Alla dottrina non è però sfuggito che, in tal modo, la CC ha finito di fatto per “tradire” il primo argomento addotto a giustificazione della svolta operata in *Ceramica Sant'Agostino*, ovvero “il fatto che la CDFUE avesse acquisito efficacia vincolante con Lisbona”<sup>57</sup>. Il terzo argomento addotto a giustificazione della svolta operata in *Ceramica Sant'Agostino*, fa leva sulla giurisprudenza *Melki e A c. B*<sup>58</sup>. Tuttavia, come si è cercato di illustrare sopra, è dubbio che la CGUE, con queste decisioni, abbia inteso discostarsi dai principi del primato e dell'effetto diretto, sempre rigorosamente ribaditi nella sua giurisprudenza e richiamati anche in queste stesse decisioni. In particolare, non pare che, con queste decisioni, la CGUE abbia voluto consentire ai singoli Stati membri, in ragione delle specificità del sistema interno di controllo sulla validità delle leggi, di impedire alle disposizioni della CDFUE di produrre effetti diretti nei rispettivi ordinamenti.

#### 4.- *Melki* revisited?

La CGUE, nella sua più recente giurisprudenza, ha ribadito i tradizionali criteri che regolano i rapporti tra fonti interne e fonti dell'Unione, chiarendo altresì che anche le disposizioni della CDFUE sono idonee produrre effetti diretti.

In primo luogo, la Corte di Lussemburgo ha sempre ribadito il ruolo assolutamente centrale che il meccanismo di rinvio ex art. 267 TFUE riveste nel sistema di tutela giurisdizionale previsto dai Trattati. A tal riguardo, la CGUE ha più volte sottolineato che i giudici nazionali, anche in presenza di una norma nazionale che sollevi dubbi di compatibilità sia con la Costituzione sia con il diritto dell'Unione,

---

<sup>55</sup> Cfr. Corte di giustizia, Grande camera, 19 aprile 2016, caso C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, punti 26-27. La decisione conferma l'orientamento inaugurato in *Mangold* (Corte di giustizia, Grande sezione, grande sez., 22 novembre 2005, Caso 144/04, *Werner Mangold c. Ruediger Helm*) e confermato in *Kücükdeveci* (Corte di giustizia, Grande sezione, 19 gennaio 2010, caso C 555/07, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co KG*). Cfr. al riguardo, tra gli altri, N.LAZZERINI, *Causa C-441/14 Dansk Industri (DI). La Grande sezione della Corte di giustizia conferma l'efficacia diretta orizzontale del principio generale di non discriminazione in base all'età*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016.

<sup>56</sup> CC, sentenza n. 20 del 2019.

<sup>57</sup> C.AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza “comunitaria” e costituzionale*, in *Rivista AIC*, 18 febbraio 2020, 301 nota 22.

<sup>58</sup> Secondo A.BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., 11, sarebbero proprio le sentenze *Melki* e *A c. B* a poter giustificare “una lettura aggiornata della sentenza *Simmenthal* da parte della Corte di giustizia e della Sentenza *Granital* da parte della Corte italiana”.

mantengono la più ampia facoltà di rivolgersi in ogni momento alla CGUE<sup>59</sup>, precisando che nessuna norma interna, anche se di rango costituzionale, può impedire a un organo giurisdizionale nazionale di avvalersi di tale facoltà<sup>60</sup>. La Corte di Lussemburgo ha poi aggiunto che il giudice interno, dopo aver esercitato il potere (o il dovere, per gli organi di ultima istanza) di rinvio ex art. 267 TFUE, è vincolato all'interpretazione del diritto dell'Unione europea fornita dalla CGUE<sup>61</sup> e, se del caso, deve discostarsi dalle diverse valutazioni dell'organo giurisdizionale di grado superiore, anche se di natura costituzionale. Spetta alla CGUE, in definitiva, l'ultima parola in ordine all'interpretazione del diritto dell'Unione, comprese le disposizioni della CDFUE<sup>62</sup>.

In secondo luogo, la CGUE ha sempre confermato che il principio del primato impone a tutte le istituzioni degli Stati membri di dare pieno effetto alle varie norme dell'Unione, disapplicando le norme interne contrastanti anche quando l'ordinamento interno affida a un apposito organo costituzionale il controllo sulla validità delle leggi<sup>63</sup>. L'obbligo di non applicazione, ha precisato la CGUE, vale anche per le norme che sono passate indenni dal vaglio di un giudice costituzionale<sup>64</sup>.

In terzo luogo, la CGUE ha più volte affermato che alcune disposizioni della CDFUE conferiscono ai soggetti dell'ordinamento un diritto e, pertanto, comportano per i giudici comuni l'obbligo di disapplicare le disposizioni legislative con esse contrastanti<sup>65</sup>.

---

<sup>59</sup> Cfr., *ex multis*, Corte di giustizia, III Sezione, sentenza 4 giugno 2015, causa C-5-14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH*, p. 36.

<sup>60</sup> Cfr., *ex multis*, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 6 marzo 2018, cause riunite C-52/16 e C-113/16, *Segro*, p. 46-48; 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Krzyżan*, p. 66; Grande sezione, 5 ottobre 2010, causa C-173/09, *Elchinov*, p. 25; III Sezione, 19 novembre 2009, causa C-314/08, *Filipiak*.

<sup>61</sup> Al riguardo cfr. le considerazioni di G.TESAURO, *Sui vincoli (talvolta ignorati) del giudice nazionale prima e dopo il rinvio pregiudiziale: una riflessione sul caso Avastin/Lucentis e non solo*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, 189 ss.

<sup>62</sup> Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 4 dicembre 2018, *Minister for Justice and Equality*, causa C-378/17, 47; sentenza 5 aprile 2016, causa C-689/13, *Puligienica*, punto 38; sentenza 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Krzyżan*, punti 69-70;

<sup>63</sup> Cfr., *ex multis*, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 24 ottobre 2018, causa C-234/17, *XC YB e ZA c. Austria*, su cui v. A. RUGGERI, *Colpi di fioretto della Corte dell'Unione al corpo della Consulta, dopo la 269 del 2017 (a prima lettura della sentenza della Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, XC, YB e ZA c. Austria)*, in *Diritti comparati*, 3, 2018), p. 44; sentenza 6 marzo 2018, cause riunite C-52/16 e C-113/16, *Segro*, punti 46 ss.; sentenza 4 dicembre 2018, *Minister for Justice and Equality*, causa C-378/17, punto 35. V. altresì Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Poptawski*, punto 54.

<sup>64</sup> Sulla necessità di disattendere le indicazioni contenute in una sentenza di un Tribunale costituzionale nazionale il cui effetto sia quello di impedire la piena efficacia delle norme dell'Unione produttive di effetti diretti cfr. di recente, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 6 marzo 2018, cause riunite C-52/16 e C-113/16, *Segro*, cit, p. 45-49. In questa prospettiva cfr. già Corte di giustizia, sentenza 19 novembre 2009, causa C-314/08, *Filipiak*, e sentenza 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Jozef Krzyżan*.

<sup>65</sup> Sulla diretta applicabilità dell'art. 31 della CDFUE, in materia di diritto alle ferie retribuite, anche nei rapporti tra privati cfr. Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 6 novembre 2018, cause riunite C-568/16 e C-570/15, *Stadt Wuppertal c. Bauer e Willmeroth c. Brossonn*, par. 52 ss. Sugli effetti diretti del principio del *ne bis in idem* riconosciuto dall'art. 50 CDFU cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 24 ottobre 2018, causa C-234/17, *XC* (su cui v. A. RUGGERI, *Colpi di fioretto della Corte dell'Unione al corpo della Consulta, dopo la 269 del 2017 (a prima lettura della sentenza della Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, XC, YB e ZA c. Austria)*, in *Diritti comparati*, 3, 2018), p. 58; Grande Sezione, sentenza 20 marzo 2018, causa C-537/16, *Garlsson Real Estate*, p. 68; Grande Sezione, sentenza 26 febbraio 2013, causa

Per converso, la Corte di Lussemburgo ha chiarito che alcune disposizioni della CDFUE, come ad esempio l'art. 27, non sono idonee a produrre effetti diretti, con la conseguenza che la legge nazionale con esse contrastante non può essere oggetto di disapplicazione, fermo restando l'obbligo di interpretazione conforme<sup>66</sup>.

## 5.- Ceramica Sant'Agostino revisited?

Sempre più spesso i giudici comuni si trovano ad applicare norme che, rientrando nell'ambito di applicazione previsto dall'art. 51 CDFUE<sup>67</sup>, presentano profili di contrasto sia con la Costituzione sia con la CDFUE. In casi del genere occorre però distinguere due diverse situazioni.

La “doppia pregiudizialità”, in primo luogo, può riguardare norme non “comunitariamente imposte”, ovvero norme che intervengono in un settore nell'ambito del quale lo Stato membro conserva un qualche margine di discrezionalità. È in casi del genere, come si è visto, che la giurisprudenza *Melki e A c. B* ritiene ammissibile la questione prioritaria di costituzionalità, a condizione che non vengano compromessi lo standard di tutela previsto dalla CDFUE né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione.

È quanto è accaduto nei casi decisi dalla CC con le sentenze n. 20 del 2019, in materia di riservatezza dei dati reddituali dei dirigenti pubblici, n. 63 del 2019, sull'applicazione del principio di retroattività della *lex mitior* con riguardo alle sanzioni amministrative di natura “punitiva”, e n. 112 del 2019, sulla confisca per equivalente<sup>68</sup>.

---

C-617/10, *Akerberg Fransson*, con il commento di F. VECCHIO, *I casi Melloni e Akerberg: il sistema multilivello di protezione dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2013, 454 ss.

<sup>66</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 24 giugno 2019, causa C-579/15, *Poplowsky*, p. 63; 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale*, punti da 46 a 48.

<sup>67</sup> Ovvero norme finalizzate all'attuazione del diritto dell'Unione (cfr. Corte di giustizia, sentenza 13 luglio 1989, causa 5/88, *Wachauf*), ovvero dettano regole che possono rivelarsi strumentali all'attuazione del diritto dell'Unione (cfr. Corte di giustizia, sentenza 16 maggio 2017, *Berlitz Investment Fund*, causa C-682/15, punti 32 e ss.), ovvero prevedono deroghe all'esercizio delle libertà economiche fondamentali garantite dal Trattato (cfr. Corte di giustizia, sentenza 20 dicembre 2017, causa C-322/16, *Global Starnet Ltd.*, punto 44). Sul problema relativo all'ambito di operatività del sistema di tutela previsto dal diritto dell'Unione alla luce dell'art. 51 CDFUE cfr., da ultimo, M.E.BARTOLONI, *L'apporto delle tecniche di armonizzazione nella definizione dei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, 55 ss., ed ivi ampio riferimento alla dottrina e alla giurisprudenza in materia.

<sup>68</sup> Su questa giurisprudenza cfr., *ex multis*, D.TEGA, *Il superamento del “modello Granital”. Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in *Consulta Online*, 27 gennaio 2020; Id., D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017: il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 197 ss.; A.CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit.; 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*, cit.; F. MEDICO, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20/2019: verso un doppio custode del patrimonio costituzionale europeo?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 87 ss.; A. RUGGERI, *Ancora un passo avanti lungo la via del “dialogo” con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in *Consultaonline*, Studi 2019/II, pp. 242 ss.; ID., *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. n. 20 del 2019)* in *Consulta Online.it*, Studi 2019/I, pp. 113 ss.; ID., *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*, in *Rivista di Diritti comparati*, n. 2/2019; Id., *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e*

Oggetto del primo caso era la norma (art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33) che impone a tutti i dirigenti dell'amministrazione pubblica di pubblicare *on line* la propria situazione patrimoniale e reddituale. La disposizione incide sul diritto delle persone al controllo dei propri dati personali, diritto garantito sia dalla Costituzione sia dal diritto dell'Unione europea. Tale diritto deve però essere bilanciato con il diritto dei cittadini a conoscere i dati in possesso delle amministrazioni pubbliche. La soluzione della questione, ha osservato la CC, dipende dalla valutazione del corretto bilanciamento tra il diritto alla tutela dei dati personali e quello all'accesso ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, che non è stata compiuta dalla normativa europea ma è rimessa dalla CGUE alle autorità di ciascuno Stato membro<sup>69</sup>. La norma impugnata, quindi, rientra in un settore rispetto al quale gli Stati membri vantano un certo margine di discrezionalità. In effetti la norma interna era impugnata sotto il profilo del contrasto con il principio di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza del trattamento dei dati personali, e non con riferimento ad una regola chiara, precisa e incondizionata, come sono quelle cui si riconosce la capacità di produrre effetti diretti. Correttamente, quindi, il giudice *a quo* ha sollevato la questione di costituzionalità.

La CC, nel decidere la questione, ha richiamato espressamente quanto già affermato in *Ceramica Sant'Agostino*, ma ha significativamente evitato di riportare l'assai criticata formula "*per altri profili*", che pareva voler circoscrivere la possibilità di effettuare un rinvio ex art. 267 TFUE, o di disapplicare la legge, solo per aspetti diversi da quelli analizzati dalla CC. Tale formula sembrava indicare, in altri termini, che la decisione della Corte in merito alla infondatezza dei profili di incostituzionalità della legge rispetto ai parametri, interni o europei, presi in considerazione, avrebbe assunto una portata *definitiva*, per cui al giudice sarebbe rimasto il potere di disapplicazione e di rinvio pregiudiziale soltanto per *altre* questioni<sup>70</sup>. La Corte ha inoltre precisato che la concorrenza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana "arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione,

---

*a geometria variabile*, in *Consulta Online*, 24 ottobre 2018, 13 ss.; G. BRONZINI, *La sentenza 20/2019 della Corte costituzionale verso un riavvicinamento della Corte di giustizia*, in *Questione Giustizia*, 2019; O. POLLICINO, G. REPETTO, *Not to be pushed aside: the Italian Constitutional Court and the European Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 2019; R.G. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla carta UE: questo matrimonio s'ha da fare o no?*, in [www.giustizjainsieme.it](http://www.giustizjainsieme.it), 4 marzo 2019; S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2019; V. PICCONE, *Diritti fondamentali e tutele nel difficile "crossroad" fra le Corti*, in *Federalismi.it*, n. 10/2019; O. POLLICINO, G. REPETTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019. A ciascuno il suo: ancora sui rapporti tra Carte e tra Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, pp. 434 ss.; S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 23 settembre 2019; G. MARTINICO, G. REPETTO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 731 ss.; M. MASSA, *Dopo la precisazione. Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

<sup>69</sup> Corte di giustizia, sentenza 20 maggio 2003, cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/0120, *Osterreichischer Rundfunk*.

<sup>70</sup> 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., 28.



esclude ogni preclusione<sup>71</sup>, con ciò lasciando intendere che il giudice comune resta libero di assicurare la tutela garantita dal diritto dell'Unione, indipendentemente dal giudizio della CC.

Nel secondo caso, veniva in rilievo la legittimità della disciplina che, nel modificare il regime sanzionatorio per l'abuso di informazioni privilegiate, ha vietato l'applicazione retroattiva dello stesso<sup>72</sup>. Poiché le sanzioni previste per l'abuso di informazioni privilegiate hanno natura "punitiva" alla luce dei cosiddetti criteri Engel<sup>73</sup>, si è posto il problema relativo alla compatibilità della norma in questione con il principio di retroattività delle norme penali più favorevoli. Tale principio trova riconoscimento sia nella Costituzione<sup>74</sup> sia nella CDFUE<sup>75</sup>, le quali tuttavia non stabiliscono un divieto assoluto di limitare la retroattività delle modifiche *in melius*, dovendosi valutare se la misura adottata è giustificata dall'esigenza di perseguire interessi meritevoli di tutela. Nell'ambito del giudizio, in particolare, è stato evidenziato che "in linea di principio, l'articolo 49 CDFUE non osta alla previsione della irretroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative quando ciò sia necessario [ad] assicurare una risposta effettiva, proporzionata e dissuasiva per le violazioni di rilevanti interessi dell'Unione"<sup>76</sup>. Anche in questo caso, in sostanza, non sussistono soluzioni predeterminate e "comunitariamente imposte" circa la decorrenza degli effetti delle modifiche *in melius* al sistema sanzionatorio per gli abusi di mercato, né tantomeno è configurabile un contrasto tra la disposizione impugnata e una norma dell'Unione produttiva di effetti diretti. Correttamente, quindi, anche in questo caso il giudice a quo ha sollevato la questione di costituzionalità.

La CC, nel ribadire quanto affermato in *Ceramica Sant'Agostino*, ha confermato la scelta di non vincolare il potere di disapplicazione del giudice ad "altri profili" rispetto a quelli esaminati nel giudizio di costituzionalità. La Corte ha poi ulteriormente precisato che rimane fermo il potere del giudice comune di procedere al rinvio pregiudiziale alla CGUE prima o dopo il giudizio incidentale di legittimità

---

<sup>71</sup> Sentenza n. 20 del 2019, n. 2.3 del considerato in diritto.

<sup>72</sup> L'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, rinviato l'applicazione delle modifiche alle sanzioni per l'illecito in questione alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni attuative adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia, precisando che fino a tale data continuano ad applicarsi le sanzioni previste dalla previgente disciplina.

<sup>73</sup> Corte EDU, sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi; sentenza 27 settembre 2011, *Menarini Diagnostics srl contro Italia*; sentenza 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri contro Italia*.

<sup>74</sup> Secondo la CC, la regola dell'applicazione retroattiva della *lex mitior* in materia penale, sancita dall'art. 2, commi 2, 3 4 c.p., trova garanzia nell'art. 3 Cost. e non nell'art. 25 Cost. (cfr. la sentenza n. 63 del 2019, 6.1 del considerato in diritto).

<sup>75</sup> La Corte costituzionale ha ravvisato tale fondamento nell'art. 49, comma 3, CDFUE, secondo cui "Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato"

<sup>76</sup> Sentenza n. 63 del 2019, 2.3 del considerato in fatto.

costituzionale, “e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta”<sup>77</sup>.

Nel caso deciso con la sentenza n. 112 del 2019, infine, alla Corte è stata sottoposta la questione di costituzionalità dell’art.187-*sexies* del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazioni finanziarie (TIF), nel testo originariamente introdotto dall’art. 9, comma 2, lettera a), della legge 18 aprile 2005, n. 62, “nella parte in cui assoggetta a confisca per equivalente non soltanto il profitto dell’illecito ma anche i mezzi impiegati per commetterlo, ossia l’intero prodotto dell’illecito”. La disposizione, secondo il giudice *a quo*, determina una sanzione eccessiva rispetto al disvalore dell’illecito, violando il principio di proporzionalità delle pene sancito sia dalla Costituzione (artt. 2 e 27 Cost) sia dalla CDFUE (art. 49, comma 3). La normativa europea si limita prevedere, in casi di abuso di mercato, l’obbligo per gli Stati membri di precedere la restituzione dei guadagni realizzati o delle perdite evitate grazie alla violazione<sup>78</sup>. Non era quindi possibile considerare la norma impugnata come “comunitariamente imposta”, né era ravvisabile un contrasto della stessa con una norma dell’Unione produttiva di effetti diretti. Correttamente, quindi, il giudice *a quo* ha ritenuto non necessario il rinvio alla CGUE ed ha sollevato la questione di costituzionalità.

Nei casi appena esaminati, dunque, i criteri sanciti nella giurisprudenza *Melki e A c. B* sono stati nella sostanza rispettati. In tutti e tre i casi, la norma impugnata riguardava settori in cui agli Stati membri è riconosciuto un margine di discrezionalità nell’attuazione del diritto dell’Unione. Anche i criteri stabiliti in *Fransson e Melloni* sono stati rispettati: né il giudice *a quo* né la CC, infatti, hanno compromesso il livello di tutela previsto dalla CDFUE, né il primato, l’unità e l’effettività del diritto dell’Unione.

Diverso è invece il caso che ha dato origine all’ordinanza n. 117 del 2019<sup>79</sup>. La questione sottoposta al giudizio della Corte riguardava l’articolo 187-*quinquiesdecies* del TIF, che punisce chi si rifiuti di rispondere a domande da cui potrebbe emergere la propria responsabilità nell’ambito di procedimenti sanzionatori

---

<sup>77</sup> Sentenza n. 63 del 2019, 4.3 del considerato in diritto. In senso analogo cfr. ordinanza n. 117 del 2019, n. 2 del considerato in diritto.

<sup>78</sup> Cfr. l’art. 30, paragrafo 2, lettera b) del Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione.

<sup>79</sup> L’ordinanza n. 117 del 2019 è stata oggetto di numerosi commenti, tra cui cfr. B.NASCIMBENE, *Il divieto di bis in idem nella elaborazione della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Sistema penale*, n. 4/2020, 104 ss.; A. RUGGERI, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del “dialogo” con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in *giurcost.org*, 2, 2019; G. MARRA, M. VIOLA, *La doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 7-8, 2019, 143 ss.; G.SCACCIA, [Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all’ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019](#), in *Osservatorio AIC*, n. 6/2019; A.ANZON DEMMIG, [Applicazioni virtuose della nuova “dottrina” sulla “doppia pregiudizialità” in tema di diritti fondamentali \(in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019\)](#), in *Osservatorio AIC*, n. 6/2019; S.CATALANO, [Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità. Osservazioni a margine dell’opportuna scelta compiuta con l’ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale](#), in *Osservatorio AIC*, n. 4/2019.

di natura “punitiva” avviati dalla Commissione nazionale per le società e la borsa. Anche in questo caso la disposizione era impugnata sotto il profilo del contrasto sia con la Costituzione (artt. 24 e 111) sia con la CDFUE (artt. 47 e 48). A differenza di quanto è accaduto nei casi precedentemente richiamati, tuttavia, la disciplina impugnata è “comunitariamente obbligata”, nel senso che costituisce attuazione di un obbligo imposto dalla direttiva 2002/6/CE, applicabile *ratione temporis*, e dal regolamento (CE) n. 596/2014, che ha abrogato detta direttiva<sup>80</sup>.

Sulla base dei criteri dettati dalla CGUE in *Melki e A c. B*, pertanto, il giudice *a quo* avrebbe dovuto investire la CGUE. A ciò ha invece provveduto la CC, sul rilievo che una eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell’art. 187-*quinquiesdecies* TIF “rischierebbe di porsi in contrasto con il diritto dell’Unione”<sup>81</sup>. La CC ha quindi sottoposto alla CGUE due questioni pregiudiziali: la prima sulla possibilità di interpretare la direttiva 2002/6/CE e il regolamento (CE) n. 596/2014 in maniera da non violare il “diritto al silenzio” della persona sottoposta a indagini, la seconda sulla validità di detta normativa per violazione degli artt. 47 e 48 CDFUE<sup>82</sup>.

Le decisioni appena richiamate forniscono indicazioni interessanti anche con riguardo ad uno dei passaggi della sentenza *Ceramica Sant’Agostino* ritenuti più oscuri<sup>83</sup>, laddove la CC ha rivendicato il potere di giudicare alla luce dei parametri interni ovvero di quello europei, secondo l’ordine ritenuto di volta in volta più appropriato<sup>84</sup>.

Nei settori in cui il diritto dell’Unione regola interamente la materia senza lasciare margini di discrezionalità al legislatore nazionale, lo standard di tutela dei diritti fondamentali è quello offerto dalla CDFUE. In tali casi, la CC è tenuta ad applicare il parametro di giudizio nell’interpretazione ad esso fornita dalla CGUE, salvo ovviamente il ricorso ai “controlimiti” (ordinanza n. 117 del 2019). Laddove

---

<sup>80</sup> La direttiva 2002/6/CE, di cui l’art. art. 187-*quinquiesdecies* del TIF costituisce attuazione, è e il regolamento (CE) n. 596/2014, che oggi regola la materia, impongono agli Stati membri il dovere di sanzionare il silenzio serbato in sede di audizione nell’ambito di un procedimento di vigilanza, pur lasciando loro un margine di intervento autonomo nella graduazione della sanzione.

<sup>81</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 117 del 2019, 8.2 del considerato in diritto.

<sup>82</sup> La Corte costituzionale, nel sottolineare che il “diritto al silenzio” rientra tra i diritti inalienabili della persona che fanno parte della identità costituzionale italiana, ha lanciato un “monito” alla Corte di Lussemburgo in ordine alla possibile applicazione della teoria dei “controlimiti”, laddove gli artt. 47 e 48 CDFUE venissero interpretati in maniera tale da non permettere l’applicazione del “diritto al silenzio” anche nei procedimenti amministrativi funzionali all’irrogazione di sanzioni di natura “punitiva”. Il meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* ha dunque permesso alla Corte costituzionale di evidenziare esigenze inderogabili del nostro sistema costituzionale e, in tal modo, evitare pericolosi conflitti e assicurare l’uniforme attuazione del diritto dell’Unione, ivi compresa la CDFUE, in tutti gli Stati membri. Al riguardo sia consentito rinviare a F.DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2019, 261 ss; A.TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, *ivi*, 2019, 9 ss.

<sup>83</sup> Cfr. 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., 26.

<sup>84</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, n. 5.2 del considerato in diritto.,

invece il diritto dell'Unione lasci margini di discrezionalità agli Stati membri, opera la garanzia dei diritti fondamentali offerta dalla Costituzione (sentenze nn. 20, 63 e 112 del 2019), ferma restando la necessità di non compromettere lo standard di tutela offerto dalla CDFUE né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione<sup>85</sup>.

In una prospettiva per certi aspetti simili si è mosso anche il Tribunale costituzionale tedesco che, in due recenti ordinanze in materia di diritto all'oblio<sup>86</sup>, ha individuato per la prima volta un criterio volto delimitare la sfera di applicazione della CDFUE nei giudizi diretti di costituzionalità.

La questione è sorta nell'ambito di due ricorsi individuali di costituzionalità (*Verfassungsbeschwerden*) proposti contro decisioni giurisdizionali. Il problema affrontato dal Tribunale costituzionale riguarda l'individuazione del parametro di giudizio, interno o europeo, utilizzabile per risolvere la questione. In estrema sintesi, il Tribunale di Karlsruhe ha stabilito che, negli ambiti non interamente disciplinati dal diritto dell'Unione, possono essere applicati gli standard nazionali di protezione dei diritti fondamentali<sup>87</sup>. Nelle materie interamente disciplinate dal diritto dell'Unione e, nei settori in cui la legislazione non è stata completamente armonizzata, quando la CDFUE assicura un livello di tutela più elevato rispetto a quello offerto dal *Grundgesetz*, invece, occorre fare applicazione della CDFUE, nell'interpretazione ad essa fornita dalla CGUE.

---

<sup>85</sup> In questa prospettiva cfr. 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., 35-36, secondo il quale dalla giurisprudenza della Corte di giustizia emerge che, “in presenza di attività legislative interne che intervengano là dove il diritto dell'Unione lasci margini di discrezionalità agli Stati membri, il rischio di sovrapposizione tra Carte e Corti si cerca di evitare scegliendo come primo baluardo rispetto alla garanzia del rispetto dei diritti fondamentali quello di “prossimità”: è il sistema interno (...) che si vede riconoscere la priorità”. Completamente diversa, invece, è l'impostazione di A.CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 30 ss, secondo il quale il problema della scelta dello standard di tutela dei diritti non dovrebbe neppure porsi, essendo la Costituzione e la CDFUE sostanzialmente equivalenti, in quanto “legalità costituzionale interna e legalità costituzionale europea non costituiscono due circuiti alternativi, ma rappresentano gli elementi contestualmente costitutivi di una nuova «legalità costituzionale-europea», con la conseguenza che la CC, nei casi di doppia pregiudizialità, dovrebbe valutare la legittimità della norma interna alla luce di “un «parametro costituzionale misto», che integri Costituzione italiana e Carta UE ai limitati fini del controllo di legittimità costituzionale del diritto interno”. Si tratta di un criterio, definito di “massimizzazione della minor tutela”, che peraltro non sembra tenere adeguatamente conto della specificità del diritto dell'Unione, come da sempre evidenziata nella giurisprudenza della CGUE.

<sup>86</sup> BVerfG, ordinanze 6 novembre 2019, 1 BvR 16/13 (diritto all'oblio I) e 1 BvR 276/17 (diritto all'oblio II), su cui cfr. L.S.ROSSI, *Il “nuovo corso” del Bundesverfassungsgericht nei ricorsi diretti di costituzionalità: bilanciamento fra diritti confliggenti e applicazione del diritto dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 5 febbraio 2020.

<sup>87</sup> Questo era il caso deciso dall'ordinanza sul diritto all'oblio I, che riguardava una richiesta di deindicizzazione di una notizia da un motore di ricerca. Il BVerfG osserva al riguardo che la materia non è stata interamente disciplinata dal diritto dell'Unione, che, quando il trattamento dei dati personali è effettuato per soli fini giornalistici o di espressione artistica o letteraria, permette agli Stati membri di stabilire le esenzioni e le deroghe “necessarie per conciliare il diritto alla vita privata con le norme sulla libertà d'espressione” (art. 9, direttiva 95/46/CE).

## 6.- Considerazioni conclusive

Le considerazioni sin qui svolte permettono di rispondere all'interrogativo iniziale.

La CGUE, nella sua più recente giurisprudenza, ha più volte confermato i tradizionali principi del primato e dell'effetto diretto, con ciò fugando il dubbio che, con *Melki e A c. B*, avesse inteso rivedere i consolidati criteri che regolano i rapporti tra fonti interne e fonti dell'Unione.

Con queste decisioni, come si è visto, la CGUE ha ritenuto ammissibile la questione prioritaria di costituzionalità, a determinate condizioni, ma ne ha circoscritto l'ambito di applicazione ai settori in cui gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità nell'attuazione del diritto dell'Unione<sup>88</sup>. In casi del genere, però, vale quanto affermato in *Fransson*: l'applicazione degli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali non può compromettere “il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione”<sup>89</sup>.

Tali criteri sono stati fino ad oggi rispettati dalla nostra giurisprudenza.

Nei casi di doppia pregiudizialità, in cui una legge determina la violazione di un diritto della persona garantito sia dalla CDFUE, sia dalla Costituzione, la CC ha ritenuto necessario il previo coinvolgimento della CGUE, ex art. 267 TFUE, quando la norma contestata appare “comunitariamente imposta”<sup>90</sup>.

Quando invece la norma impugnata riguarda un settore non interamente regolato dal diritto dell'Unione, la CC ha rivendicato la propria competenza a risolvere la questione<sup>91</sup>.

Nel decidere su casi di doppia pregiudizialità, la CC ha affermato di poter utilizzare, come parametro di giudizio, non solo la Costituzione, ma anche la CDFUE. La CC non ha però ancora fornito chiare indicazioni sui criteri in presenza dei quali può essere sollevata una questione di costituzionalità, quando viene in rilievo anche la violazione della CDFUE<sup>92</sup>, né su quali siano i criteri in base ai quali scegliere tra l'utilizzo dello standard di tutela interno o quello dell'Unione.

Secondo la giurisprudenza ormai consolidata, nel giudizio in via di azione tutte le norme dell'Unione, siano esse produttive di effetti diretti o meno, possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità; in casi del genere, infatti, non essendoci un giudice *a quo*, non può operare il requisito

---

<sup>88</sup> R.MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando pe la Ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, cit, spec. 27 ss.

<sup>89</sup> Corte di giustizia, sentenza 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B* e altri, punto 44. Al riguardo cfr. E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, cit., 45 e ss.

<sup>90</sup> Ordinanza n. 117 del 2019.

<sup>91</sup> Sentenze nn. 20, 63 e 112 del 2019.

<sup>92</sup> Sul problema relativo all'individuazione dell'ordine di priorità tra rinvio ex art. 267 TFUE e questione di costituzionalità si veda l'interessante analisi di C.AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza “comunitaria” e costituzionale*, cit., la quale conclude che la CC ha, nella sostanza, lasciato libero il giudice tra il ricorso al giudice delle leggi o alla CGUE, non escludendo neppure “il contestuale impiego dei due strumenti, con rinvio pregiudiziale parallelo alla rimessione alla Consulta” (p. 311).

della rilevanza, che deve invece essere rispettato nel giudizio incidentale<sup>93</sup>. Nei giudizi in via incidentale, invece, la CC assicura il rispetto soltanto delle norme dell'Unione prive di effetti diretti e dichiara la questione inammissibile, per difetto di rilevanza, quando è impugnata una norma che avrebbe dovuto essere disapplicata dal giudice *a quo*.

La CC, nelle sue ultime decisioni, parrebbe invece aver lasciato al giudice comune la scelta, in presenza di una norma che contrasta sia con la Costituzione sia con la CDFUE<sup>94</sup>, se disapplicare la norma controversa, laddove ne sussistano i presupposti, ovvero sollevarne la questione di costituzionalità<sup>95</sup>. La CC ha peraltro richiamato l'insegnamento della CGUE secondo cui, nei settori non completamente armonizzati, il giudice comune che decide di sollevare la questione di costituzionalità è tenuto ad adottare "qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione"<sup>96</sup>, in modo da non pregiudicarne il primato, l'unità e l'effettività. La sospensione in via cautelare dell'applicazione della legge che impedisce l'attribuzione di una posizione di vantaggio riconosciuta dal diritto dell'Unione, in questa prospettiva, è senz'altro una "misura provvisoria" idonea a garantire il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione in attesa della pronuncia della CC<sup>97</sup>.

Il giudice *a quo*, laddove ritenga di non seguire la via maestra della disapplicazione, potrebbe dunque sospendere, in via cautelare, gli effetti della legge interna in contrasto con una norma della CDFUE - o di altra norma dell'Unione che ne costituisca specificazione, attuazione o modello - produttiva di effetti diretti e, nello stesso tempo, sollevarne la questione di costituzionalità<sup>98</sup>. In un caso del genere la questione

---

<sup>93</sup> La Corte costituzionale ha riconosciuto la propria competenza, nei giudizi di impugnazione, a sindacare la costituzionalità delle leggi in contrasto con norme dell'Unione produttive di effetti diretti a partire dalla sentenza n. 348 del 1994, per i giudizi instaurati dallo Stato nei confronti delle regioni, e dalla sentenza n. 94 del 1995, per i giudizi in via principale promossi dalle Regioni. In argomento cfr., eventualmente, F.DONATI, *Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di fonti nazionali e comunitarie*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di Ugo De Siervo, Torino, 1998.

<sup>94</sup> Ovvero, come specificato dalla CC nella sentenza n. 20 del 2019, con le norme dell'Unione che, costituendone specificazione, attuazione o modello, partecipano della stessa natura delle disposizioni della CDFUE.

<sup>95</sup> Cfr. la sentenza n. 63 del 2019, 4.3 del considerato in diritto, dove la Corte precisa che il giudice *a quo* rimane libero resta libero di "procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE (...) e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta".

<sup>96</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, 5.2 del considerato in diritto, con espresso richiamo a quanto richiesto dalla Corte di giustizia in *Melki e A c. B.*

<sup>97</sup> La CGUE, nel caso *Factortame*, ha sancito il principio secondo cui il giudice *a quo* può concedere le misure provvisorie volte a garantire all'interessato la piena efficacia del diritto vantato in base ad una norma comunitaria e negato da una norma nazionale, in attesa della decisione della Corte di giustizia (Corte di Giustizia 19 giugno 1990, causa C 213/89). Una analoga soluzione potrebbe essere applicata con riguardo al giudizio incidentale di costituzionalità.

<sup>98</sup> Per conclusioni in parte simili cfr. C.AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, cit., la quale, pur sostenendo che il giudice comune, in presenza di un "conflitto evidente di una norma interna con norma dell'Unione direttamente applicabile o dotata di effetti diretti", debba procedere alla immediata e definitiva disapplicazione (p. 321), non esclude la compatibilità con il diritto dell'Unione di "un sistema binario di disapplicazione solo provvisoria (della

sarebbe rilevante, perché la legge impugnata rimarrebbe in vigore, avendone il giudice *a quo* sospeso gli effetti, in attesa della decisione del giudice delle leggi. La CC, nel risolvere la questione, potrebbe fare applicazione dello standard di tutela offerto dall'ordinamento nazionale, salvo il caso in cui la CDFUE assicuri una protezione superiore.

Una soluzione del genere permetterebbe alla CC, nei settori rientranti nel campo di applicazione della CDFUE ma non interamente disciplinati dal diritto dell'Unione, su richiesta dal giudice *a quo*, di eliminare, con effetti *erga omnes*, le leggi in contrasto con i diritti della persona riconosciuti sia dalla Costituzione sia da una norma dell'Unione produttiva di effetti diretti, senza violare i principi su cui si fonda l'ordinamento dell'Unione europea. In una ipotesi del genere resterebbe ovviamente salvo lo standard di protezione dei diritti offerto dalla CDFUE se (ipotesi assai improbabile ma non impossibile), risultasse superiore a quello offerto dall'ordinamento interno.

Una soluzione, in definitiva, idonea a contemperare le esigenze di accentramento del sindacato delle leggi in contrasto con i diritti della persona, fatte valere dalla CC, con i principi cui si fonda l'ordinamento dell'Unione, che la CGUE ha più volte ribadito anche nella più recente giurisprudenza.

---

norma nazionale ritenuta confliggente con il diritto dell'Unione) e di rimessione al giudice delle leggi, purchè il giudice comune sia in ogni caso libero di discostarsi dalla decisione di quest'ultimo". Tale conclusione, osserva tuttavia l'A., richiederebbe l'eliminazione, "in via giurisprudenziale o mediante una modifica legislativa", del "requisito della rilevanza ai fini della valutazione di ammissibilità del giudizio di legittimità costituzionale, immaginando (ad esempio) l'intervento del giudice delle leggi in funzione di garanzia della conformità dell'ordinamento con la Costituzione (ivi incluso, per suo tramite, il diritto dell'Unione europea)" (p. 315). Una tesi del genere suscita però forte perplessità. E' pur vero che la Corte, in alcune decisioni, ha fortemente "attenuato" il requisito della rilevanza, come ad esempio nella notissima sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale n. 270 del 2005 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni al tempo non ancora entrate in vigore), e l'altrettanto nota sentenza n. 10 del 2015, sulla cosiddetta *Robin tax*, (in cui la Corte ha richiesto al giudice a quo di continuare a fare applicazione della norma dichiarata incostituzionale). Tuttavia, il requisito della rilevanza rimane un architrave del nostro modello di giustizia costituzionale. Proprio per tale motivo A.RUGGERI, *Forme e limiti del primato del diritto euorunitario, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale: profili teorico-ricostruttivi e implicazioni istituzionali*, in *AISDUE*, 31 ottobre 2019, 239 ss. E Id., *Costituzione e rapporti interordinamentali, tra limiti e controlimiti, dal punto di vista delle Corti costituzionali*, cit., 527, pur ritenendola la soluzione astrattamente ottimale, esclude che il giudice comune possa procedere contemporaneamente alla non applicazione della norma in contrasto con il diritto dell'Unione ed alla proposizione della questione di legittimità costituzionale della stessa, sul rilievo che "una deroga siffatta alla regola dell'incidentalità non potrebbe che aversi a mezzo di una esplicita previsione di legge che l'autorizzi". In questa prospettiva, l'A. ha sostenuto la necessità di una "corsia preferenziale" per i giudizi di costituzionalità delle leggi impuginate sotto il profilo della violazione della CDFUE (cfr. A.RUGGERI, *Una corsia preferenziale dopo la 269 del 2017, per i giudizi di "costituzionalità-euorunitarietà"*, in *Consulta Online, Studi*, 2019/III, 474 ss.).