



# Il rapporto tra la Corte di giustizia e le giurisdizioni nazionali nell’interpretazione della Carta dei diritti fondamentali: la posizione della Corte di giustizia\*

**Paola Mori\***

SOMMARIO: L’*obiter dictum* della sentenza della Corte costituzionale 269/2017 e la giurisprudenza successiva. – 2. La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla c.d. doppia pregiudizialità. – 3. L’autonomia della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. – 4. La competenza della Corte di giustizia a interpretarne le disposizioni... – 5. ...e a definirne l’efficacia diretta alla luce del principio del primato.

1. Nel 2017 una sorta di terremoto ha scosso quelle che sembravano le ormai solide fondamenta dei rapporti tra il diritto dell’Unione e l’ordinamento nazionale, mettendo in discussione la giurisprudenza costituzionale consolidatasi a partire dalla sentenza *Granital*<sup>1</sup>. Con il noto e

---

\* Lo scritto costituisce il testo rivisto e aggiornato della relazione svolta al Seminario di studi “La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nel sistema integrato di tutela”, svoltosi presso l’Università degli Studi di Milano, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, 11 dicembre 2020, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

<sup>1</sup> Corte cost. sentenza n. 170 del 5 giugno 1984.

commentatissimo *obiter dictum* contenuto nella sentenza 269/2017 la Consulta è infatti intervenuta sul ruolo e sulla posizione del giudice comune nel processo di protezione dei diritti fondamentali, limitandone il potere di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e accentrando su di sé il controllo del rispetto dei diritti fondamentali quali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Alla base di tale presa di posizione vi è la considerazione che la Carta sarebbe “dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto tipicamente costituzionale”, con la conseguenza che i principi e i diritti in essa enunciati “intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana”. Questo carattere renderebbe dunque necessario “un intervento *erga omnes*” del giudice delle leggi, con la conseguenza che, “laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, deve essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE”<sup>2</sup>.

Come spesso accade, anche questo sisma è stato anticipato da alcuni eventi tellurici anticipatori, si pensi alla vicenda *Taricco*<sup>3</sup>, e seguito da una serie di movimenti di assestamento che ne hanno precisato la portata.

In considerazione del fatto che questo intervento è volto a dar conto della posizione assunta nel frattempo dalla Corte di giustizia, mi limiterò a ricordare

---

<sup>2</sup> Corte cost. sentenza n. 269 del 7 novembre 2017, par. 5.2.

<sup>3</sup> Si ricorda qui che, a seguito della sentenza della Corte giust. 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco*, la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, ha chiesto “un nuovo chiarimento da parte della Corte di giustizia sul significato da attribuire all'art. 325 TFUE sulla base della sentenza *Taricco*”. La Corte di Lussemburgo si è pronunciata su tale richiesta con la sentenza 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, a cui ha fatto seguito la Corte costituzionale con la sentenza n. 115 del 31 maggio 2018. La dottrina in argomento è vastissima, ci si limita qui a rinviare a A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017; A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017; P. MORI, *La Corte costituzionale chiede alla Corte di giustizia di rivedere la sentenza Taricco: difesa dei controlimiti o rifiuto delle limitazioni di sovranità in materia penale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 407 ss.; C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della “Saga Taricco”*, Milano, 2018. Ma si veda anche la sentenza n. 133/2016 su cui R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale e il giudizio incidentale sulle leggi “anticomunitarie”: il passo del gambero?*, in *Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, [www.dirittounioneuropea.eu](http://www.dirittounioneuropea.eu), luglio 2016.

brevemente come la Corte costituzionale sembri nel frattempo aver rimodulato la propria posizione<sup>4</sup>.

La giurisprudenza costituzionale successiva sembra infatti aver ridimensionato la portata di quell'*obiter dictum* per quanto riguarda in particolare la priorità del rinvio di costituzionalità nel caso di doppia pregiudizialità e la questione della definizione del potere del giudice comune “di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, *per altri profili*, la ritengano contraria al diritto dell'Unione”<sup>5</sup>.

Difatti, già nella sentenza 20/2019 la Corte costituzionale ha considerato che “i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria” e, ricorrendone i presupposti, “non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta”. Secondo i giudici costituzionali “la

---

<sup>4</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale più recente v., tra i molti, C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019; F. DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29 aprile 2020; R. MASTROIANNI, *Sui rapporti fra Carta e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace della tutela dei diritti*, in *European Papers*; P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019*, in *I Post di AISDUE*, [www.aisdue.it](http://www.aisdue.it), I(2019); B. NASCIMBENE, *La tutela dei diritti fondamentali in Europa: i cataloghi e gli strumenti a disposizione dei giudici nazionali (cataloghi, arsenale dei giudici e limiti o confini)*, in *Eurojus*, 3/2020, <http://rivista.eurojus.it>; ID., *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 2021, p. 81ss.; L.S. ROSSI, *Il “triangolo giurisdizionale” e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della corte costituzionale italiana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1° agosto 2018; A. RUGGERI, *Forme e limiti del primato del diritto eurounitario, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale: profili teorico-ricostruttivi e implicazioni istituzionali*, in *I Post di AISDUE*, [www.aisdue.it](http://www.aisdue.it), I(2019), p. 219 ss.; C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, in *Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, [www.dirittounioneuropea.eu](http://www.dirittounioneuropea.eu), 2017; F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 729 ss.; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti fra Corti e retroattività della lex mitior*, in *I Post di AISDUE*, [www.aisdue.it](http://www.aisdue.it), I(2019); A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 9 ss.; F. VIGANÒ, *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 481 ss.

<sup>5</sup> Corte costituzionale 269/2017, cit., par. 5.2 (corsivo aggiunto).

soppravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione”<sup>6</sup>. Inoltre, la Consulta ha riconosciuto al giudice comune il potere/dovere sia di rinviare in ogni momento alla Corte di giustizia ai sensi dell’art. 267 TFUE sia di disapplicare la norma nazionale in contrasto con la norma dell’Unione dotata di effetto diretto<sup>7</sup>.

Resta però la decisione di escludere ogni preclusione circa la scelta dei rimedi giurisdizionali in concorso – rinvio alla Corte costituzionale ovvero rinvio alla Corte di giustizia – e quindi l’abbandono della giurisprudenza secondo cui, in presenza di norme europee provviste di efficacia diretta, “la questione di compatibilità comunitaria costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata e pertanto la rilevanza di detta ultima questione”, con la conseguenza che in quel tipo di casi la questione di costituzionalità doveva essere considerata inammissibile<sup>8</sup>. Ciò ha evidentemente posto una serie di delicati problemi per quanto riguarda i compiti dei giudici comuni nell’applicazione del diritto dell’Unione nei loro rapporti con la Corte costituzionale e con la Corte di giustizia<sup>9</sup>.

Nel contempo sembra delinearsi un ruolo più attivo della Corte costituzionale rispetto a questioni che toccano le norme di diritto dell’Unione, in particolare quando sollevano profili di compatibilità con i diritti fondamentali e la Carta. La Consulta, infatti, ha anche recentemente ribadito che “quando è lo stesso giudice rimettente a sollevare una questione di

---

<sup>6</sup> Corte costituzionale sentenza n. 20 del 23 gennaio 2019 par. 2.3; v. anche sentenze n. 63 del 20 gennaio 2019; n. 112 del 6 marzo 2019.

<sup>7</sup> Corte costituzionale sentenza n. 112 e ordinanza n. 117 del 10 maggio 2019.

<sup>8</sup> Corte costituzionale sentenza n. 284 del 13 luglio 2007, par. 3, “in quanto non compete a questa Corte, ma al giudice comune accertare - eventualmente avvalendosi dell’ausilio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia - se le disposizioni del diritto interno, rilevanti nella specie, confliggano con le evocate norme del diritto comunitario provviste di effetto diretto e trarne le conseguenze qui precisate” e cioè la non applicazione.

<sup>9</sup> In argomento si vedano le considerazioni di C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, cit., p. 17 ss.; R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s’ha da fare o no?*, in *Giustizia Insieme*, 4 marzo 2019, [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it); N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema “a rete” di tutela dei diritti in Europa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 luglio 2019, 9 ss.; R. MASTROIANNI, *Sui rapporti fra Carta e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace della tutela dei diritti*, cit.; F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 729 ss.

legittimità costituzionale che investe anche le norme della Carta, questa Corte non può esimersi dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla Carta". E, in quanto giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 267, par. 3, TFUE, essa esperisce il rinvio pregiudiziale "ogniqualevolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta; e potrà, all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti erga omnes"<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Così nell'ordinanza n. 182 dell'8 luglio 2020, par. 3.1; ma v. già ordinanza 117/2019 cit. Con l'ordinanza 182/2020 la Corte costituzionale ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se la normativa italiana - che subordina alla titolarità del permesso per soggiornanti UE di lungo periodo la concessione agli stranieri degli assegni di natalità e di maternità - sia compatibile con l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che prevede il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale, e con l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, sulla parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini degli Stati membri. Sull'ordinanza v. N. LAZZERINI, *Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *European Papers*, 2020, p. 1463 ss. Con l'ordinanza 117/2019 la Corte costituzionale ha chiesto alla Corte di Lussemburgo se le disposizioni rilevanti della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014 possano essere interpretate nel senso che permettono allo Stato membro di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la sua responsabilità per un illecito punito con sanzioni penali o con sanzioni amministrative di natura "punitiva". In subordine, qualora la risposta della Corte di giustizia fosse negativa, la Consulta ha posto la questione di validità delle disposizioni europee rilevanti per contrasto con gli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Corte di giustizia si è pronunciata con la sentenza 2 febbraio 2021, causa C-481/19, *DB*, dichiarando che "l'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6 e l'articolo 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 596/2014, letti alla luce degli articoli 47 e 48 della Carta, devono essere interpretati nel senso che essi consentono agli Stati membri di non sanzionare una persona fisica, la quale, nell'ambito di un'indagine svolta nei suoi confronti dall'autorità competente a titolo di detta direttiva o di detto regolamento, si rifiuti di fornire a tale autorità risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative aventi carattere penale oppure la sua responsabilità penale". A seguito di tale pronuncia la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 84 del 13 aprile 2021, dichiarando l'illegittimità dell'art. 187-*quinquiesdecies*, d.lgs. 58/1998 (c.d. TUF) nella misura in cui tale disposizione sottopone a severa sanzione pecuniaria chi si rifiuti di fornire alla Banca d'Italia o alla Consob risposte dalle quali possa emergere la responsabilità per un illecito amministrativo-punitivo o penale. Per una ricostruzione della vicenda v. M. ARANCI, *Da Roma a Lussemburgo... e ritorno: la pronuncia della Consulta sul diritto al silenzio*, in *Eurojus*, 10 maggio 2021.

Da molti tacciati, più o meno esplicitamente, di “sovrano costituzionale”, i giudici costituzionali sembrano ora pronti a dialogare con la Corte di Lussemburgo, “in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (...), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)”, con ciò riconoscendo la Corte di giustizia come “depositaria del rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei trattati”<sup>11</sup>.

E tuttavia, pur a fronte di questa giurisprudenza “dialogante”, non si può escludere l’eventualità che la Corte costituzionale prenda posizione su questioni riguardanti il diritto dell’Unione esclusivamente sulla base di parametri costituzionali interni<sup>12</sup> oppure interpretando il diritto dell’Unione

---

<sup>11</sup> Ordinanza 182/2020, par. 3.2. Nella sentenza 20/2019 la Corte aveva infatti affermato di voler “contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l’art. 6 del Trattato sull’Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall’art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti” (par. 2.3).

<sup>12</sup> V. sentenza 20/2019 in cui la Consulta si è pronunciata sulla questione relativa alla violazione della normativa europea sulla *privacy* in relazione all’obbligo delle Pubbliche amministrazioni di pubblicare sui loro siti la documentazione attestante i compensi e i rimborsi ricevuti dai dirigenti pubblici per l’espletamento dei loro incarichi nonché le dichiarazioni relative ai redditi e ai dati patrimoniali degli stessi e dei loro familiari, stabilendo che “lo scrutinio intorno al punto di equilibrio individuato dal legislatore sulla questione della pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti amministrativi va condotto alla stregua del parametro costituzionale interno evocato dal giudice a quo (art. 3 Cost.), come integrato dai principi di derivazione europea” (par. 3.1); sul punto v. P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell’UE: dalla sentenza 269/2017 all’ordinanza 117/2019*, cit. Più recentemente, nella sentenza 44/2020 la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 22, comma 12, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), in quanto subordina l’accesso ai servizi abitativi pubblici al requisito della “residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda”. Il giudice rimettente dubitava della legittimità di tale disciplina con diversi parametri costituzionali, tra cui l’art. 3 Cost, primo e secondo comma, e l’art. 117 Cost, con riferimento – come “parametro interposto” – all’art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. La Corte ha deciso che l’art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell’occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica, “contrasta sia con i principi

ma senza interpellare a sua volta la Corte di giustizia. Se è vero, infatti, che in tempi recenti la Consulta, adita nel corso di procedimenti incidentali di legittimità costituzionale, ha in alcuni casi fatto applicazione dell'art. 267 TFUE interpellando la Corte di giustizia su questioni di validità di atti dell'Unione o di interpretazione delle relative norme<sup>13</sup>, non può neppure escludersi il rischio, peraltro già concretatosi in alcuni casi, che essa decida senza consultare la Corte di giustizia<sup>14</sup>. Eventualità, questa, che può

---

di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost.". Osserva R. MASTROIANNI, *Sui rapporti fra Carta e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace della tutela dei diritti*, cit., che la sentenza "conferma la tendenza della Corte costituzionale di affrontare i casi di sovrapposizione tra scrutinio interno e scrutinio comunitario preferendo dare la priorità alle questioni di legittimità costituzionale risolubili sulla base del solo parametro interno. Quest'ultimo, tuttavia, viene letto ed applicato alla luce della Carta e della lettura che la stessa riceve da parte del suo interprete autentico, la Corte di giustizia".

<sup>13</sup> Corte cost. ordinanze n. 207 del 3 luglio 2013; 117 del 6 marzo 2019; 182 dell'8 luglio 2020.

<sup>14</sup> V. sentenza n. 133/2016 in cui la Corte costituzionale ha deciso per l'infondatezza della questione senza interpellare la Corte di giustizia. La Consulta era stata investita dal TAR Emilia-Romagna della conformità, con alcuni parametri, tra cui l'art. 117, comma 1, Cost. dell'art. 1, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 9 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui impone la brusca interruzione del trattamento in servizio ottenuto, in applicazione delle leggi precedenti, nonostante il compimento del settantesimo anno, per alcune categorie di impiegati pubblici (avvocati dello Stato, docenti universitari). In particolare, i giudici rimettenti dubitavano della conformità della disposizione censurata con gli artt. 1, 2 e 6, par. 1, della direttiva n. 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, nella parte in cui vieta discriminazioni in base all'età. Come è noto, in base alla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, le disposizioni della direttiva (che riflettono il principio generale di diritto dell'Unione, oggi sancito dall'art. 21 CDFUE) sono dotate di efficacia diretta e dunque, i giudici amministrativi, previo eventuale coinvolgimento della Corte di giustizia, avrebbero dovuto disapplicare la normativa nazionale con esse contrastanti, anziché rimettere la questione alla Corte costituzionale. La Corte costituzionale è invece entrata nel merito e ha ritenuto infondata la questione giustificando la misura in esame, in considerazione del fatto che le finalità di ricambio generazionale ad essa sottese rientrano nell'ambito delle "legittime finalità di politica del lavoro" e non fanno sorgere discriminazioni sulla base dell'età ex art. 6, par. 1, della citata direttiva. Sulla sentenza si vedano le osservazioni critiche di R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale e il giudizio incidentale sulle leggi "anticomunitarie": il passo del gambero?*, in *Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, [www.dirittounioneuropea.eu](http://www.dirittounioneuropea.eu), luglio 2016. Ma anche Corte cost. sentenza n. 56 del 10 marzo 2015, in cui la Corte ha respinto la richiesta della parte di chiedere una pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione

comportare la violazione dell'obbligo di rinvio gravante sul giudice "avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno"<sup>15</sup>.

In effetti, nell'ordinanza n. 207/2013 la Corte costituzionale ha ritenuto di avere "la natura di "giurisdizione nazionale" ai sensi dell'art. 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea anche nei giudizi in via incidentale"<sup>16</sup>. E dunque essa è tenuta a rispettare l'obbligo di cui all'art. 267, par. 3, TFUE, come definito nella sua portata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tenendo conto in particolare della teoria dell'*acte clair* che consente al giudice di ultima istanza di attenuare la portata di quell'obbligo<sup>17</sup>.

---

europea ai sensi dell'art. 267 in quanto "si tratta di questioni inammissibili, perché non sollevate dal giudice rimettente" (punto 3.1. del Considerato in diritto); in senso critico v. A. RUGGERI, *Passo falso della Consulta in tema di rinvio pregiudiziale ad opera dello stesso giudice costituzionale (nota minima a Corte cost. n. 56 del 2015)*, in *Consultaonline*, 2015/I, p. 281 ss. Un problema simile si è posto più recentemente, nella sentenza n. 76 del 24 marzo 2021 nel giudizio di costituzionalità di alcune disposizioni della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3, che introducono modalità di gestione dei rifiuti speciali le quali, oltre a eccedere le competenze statutarie, violerebbero la disciplina posta dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente) che costituisce attuazione di obblighi comunitari. Richiesta dalla difesa della Regione di rinviare in via pregiudiziale alla Corte di giustizia la Corte costituzionale ha stabilito che "solo dopo l'esame del merito andrà presa in considerazione" tale richiesta (par. 6.), per poi concludere, senza alcuna motivazione, che "l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce i commi 2, 3 e 4 dell'art. 16-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, comporta l'insussistenza dei presupposti per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea chiesto dalla difesa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste".

<sup>15</sup> Come è noto, la violazione dell'obbligo di rinvio di cui all'art. 267, 3° comma, TFUE può giustificare l'apertura di una procedura di infrazione, v. sentenza della Corte del 4 ottobre 2018, causa C-416/17, *Commissione c. Francia*. Più recentemente v. 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*, punto 222 ss., con cui è stato accertato che la normativa polacca che sul regime disciplinare dei giudici, "en permettant que le droit des juridictions de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de demandes de décision préjudicielle soit limité par la possibilité d'engager une procédure disciplinaire", viola l'art. 267, par. 2 e 3 par. TFUE.

<sup>16</sup> Sull'ordinanza v. A. ADINOLFI, *Una "rivoluzione silenziosa": il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 1249 ss. Il punto era stato già affermato con riferimento ai ricorsi in via d'azione nell'ordinanza n. 103 del 13 febbraio 2008, sulla quale v. E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza 103 del 2008*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 789 ss.

<sup>17</sup> Sull'argomento v., M. CONDINANZI, *I giudici italiani "avverso le cui decisioni non possa porsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno" ed il rinvio pregiudiziale*,



Rimane comunque la necessità di accompagnare “a circostanziata dimostrazione”<sup>18</sup>, ovvero di motivare adeguatamente, l'eventuale decisione di non rinviare alla Corte di giustizia<sup>19</sup>.

2. Possiamo ora chiederci se gli echi di queste prese di posizione della Corte costituzionale italiana abbiano prodotto qualche mutamento degno di nota nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Ebbene, direi che i giudici di Lussemburgo abbiano mantenuto una linea di continuità nella propria giurisprudenza, confermando quelli che sono i principi cardine dell'ordinamento giuridico dell'Unione e dei suoi rapporti con quelli nazionali.

Il nucleo del discorso va ricondotto al parere 2/13<sup>20</sup> là dove la Corte ha ricostruito, alla luce della giurisprudenza pregressa, quelli che sono i caratteri fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Ovvero “una struttura costituzionale”, un “quadro costituzionale”, che si caratterizza per tre fattori: l'autonomia, il primato e l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai cittadini degli Stati membri nonché agli Stati stessi. “Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta – che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati”. E l'altro cardine del sistema è il procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE: “la chiave di volta del sistema giurisdizionale” concepito dai Trattati che, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici

---

in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 295 ss.; S. FORTUNATO, *L'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267, par. 3: una disciplina in continua evoluzione*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 351 ss.; F. SPITALERI, *Facoltà e obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 139 ss.

<sup>18</sup> Sentenza della Corte del 28 luglio 2016, causa C-379/15, *Association France Nature Environnement*, punto 53. Da ultimo v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Bobek alla causa *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19, 15 aprile 2021, su cui v. P. DE PASQUALE, *La (finta) rivoluzione dell'avvocato generale Bobek: i criteri Cilfit nelle conclusioni alla causa C-561/19*, in *Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, [www.dirittounioneuropea.eu](http://www.dirittounioneuropea.eu), maggio 2021, a cui si rinvia anche per i necessari riferimenti bibliografici.

<sup>19</sup> Si ricorda che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha preso posizione sulla necessità di motivare il mancato rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, da ultimo, 13 febbraio 2020, *Sanofi Pasteur c. Francia*, § 81.

<sup>20</sup> Parere della Corte del 18 dicembre 2014, 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, punti 167 ss.; più recentemente v. sentenza del 24 ottobre 2018, C-234/17, *XC*, punti 36 ss.

degli Stati membri..., mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati"<sup>21</sup>.

Qual è l'impatto di queste affermazioni e in particolare del principio del primato sulla questione della doppia pregiudizialità<sup>22</sup>?

In proposito va innanzitutto ricordato che dal principio del primato del diritto dell'Unione deriva l'obbligo del giudice nazionale di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione, di propria iniziativa e anche qualora sia vincolato alla pronuncia del giudice superiore, disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione nazionale contrastante con le norme del diritto dell'Unione direttamente applicabili<sup>23</sup>. Questo principio è stato applicato anche con riguardo alle pronunce delle Corti costituzionali. Nella sentenza *Filipiak*, la Corte ha infatti stabilito che il giudice nazionale, in quel caso polacco, deve applicare il diritto dell'Unione, disapplicando le disposizioni nazionali contrarie, senza tener conto della sentenza con cui la Corte costituzionale polacca aveva deciso "di rinviare la perdita dell'efficacia vincolante delle stesse disposizioni, dichiarate incostituzionali"<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> *Ivi*, punto 176. Sul ruolo di sistema della procedura pregiudiziale v. A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 441 ss.

<sup>22</sup> Sulla doppia pregiudizialità e sulle sue possibili varianti, v. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 201, nota 53; F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, cit. p. 729 ss.

<sup>23</sup> In proposito la Corte di giustizia ha affermato che il giudice nazionale non deve essere "vincolato da una norma di procedura nazionale ai sensi della quale egli debba attenersi alle valutazioni svolte da un giudice nazionale di grado superiore, qualora risulti che le valutazioni svolte dal giudice di grado superiore non sono conformi al diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte", sentenza del 20 ottobre 2011, causa C-396/09, *Interedil*, punti 38-39 e giurisprudenza ivi citata, nonché, con riguardo al principio di diritto enunciato dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sentenza 5 aprile 2016, causa C-689/13, *PFE (Puligienica)*, punti 37 ss., su cui v. C. SCHEPISI, *Consiglio di Stato, 'giudicato interno' e rinvio pregiudiziale: ancora sui rapporti tra sezioni e adunanza plenaria*, in *Il diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, 31 maggio 2017, [www.dirittounioneeuropea.eu](http://www.dirittounioneeuropea.eu).

<sup>24</sup> La Corte di giustizia ha stabilito che "il primato del diritto comunitario impone al giudice nazionale di applicare il diritto comunitario e disapplicare le disposizioni nazionali contrarie, indipendentemente dalla sentenza del giudice costituzionale nazionale che ha deciso di rinviare la perdita dell'efficacia vincolante delle stesse disposizioni, dichiarate incostituzionali", sentenza del 19 novembre 2009, causa C-314/08, *Filipiak*, punto 84. Da ultimo, sentenza del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, punto 240 ss.

Per quanto riguarda più specificatamente la problematica della doppia pregiudizialità occorre ricordare che fin dalla sentenza *Mecanarte* la Corte aveva affermato che “un giudice nazionale, adito in una controversia concernente il diritto comunitario, il quale constati l'incostituzionalità di una norma nazionale, non è privato della facoltà né dispensato dall'obbligo, di cui all'art. 177 del Trattato CEE, di sottoporre alla Corte di giustizia questioni relative all'interpretazione e alla validità del diritto comunitario per il fatto che detta constatazione sia soggetta a ricorso obbligatorio dinanzi alla Corte costituzionale”<sup>25</sup>.

La questione è stata poi precisata nel caso *Melki e Abdeli* in cui la Corte di giustizia ha affrontato la questione con riferimento al procedimento prioritario di legittimità costituzionale delle leggi nazionali previsto dall'ordinamento francese<sup>26</sup>. Nella sentenza i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che un procedimento siffatto, nei limiti in cui abbia l'effetto di impedire a tutti gli altri giudici nazionali di esercitare la loro facoltà o di adempiere il loro obbligo di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, è incompatibile con l'art. 267 TFUE. Un procedimento prioritario di costituzionalità può ritenersi ammissibile solo ricorrendo tre precise condizioni. Ovvero, i giudici ordinari devono restare liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, in qualunque fase del procedimento e anche al termine del procedimento incidentale di costituzionalità, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria; liberi di adottare qualsiasi misura necessaria a garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione; liberi, infine, di disapplicare, al termine del procedimento incidentale di costituzionalità, la disposizione

---

<sup>25</sup> Sentenza della Corte del 27 giugno 1991, causa C-348/89, *Mecanarte*, punto 46; il caso, sollevato dal *Tribunal Fiscal Aduaneiro* di Porto, riguardava la questione se il giudice nazionale sia competente a procedere al rinvio pregiudiziale, nella misura in cui rilevi l'incostituzionalità delle disposizioni nazionali considerate, dato che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto interno è soggetta, secondo l'art. 280, n. 3, della Costituzione portoghese, al ricorso dinanzi alla Corte costituzionale portoghese e che, di conseguenza, solo quest'ultima potrebbe essere competente a procedere al rinvio pregiudiziale in tali cause.

<sup>26</sup> Sentenza della Corte del 22 giugno 2010, cause C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*. Il caso riguardava la compatibilità, con il diritto dell'Unione e in specie con l'art. 267 TFUE, della normativa francese, recentemente modificata, istitutiva di un procedimento incidentale di controllo di legittimità costituzionale delle leggi nazionali, che impone ai giudici di pronunciarsi in via prioritaria sulla trasmissione al *Conseil constitutionnel* di una questione vertente sulla conformità con la Costituzione di una disposizione di diritto interno quando, contemporaneamente, è posta in discussione la conformità della medesima con le disposizioni del diritto dell'Unione.

legislativa nazionale in questione ove la ritengano contraria al diritto dell'Unione.

La Corte è più volte tornata sull'argomento con riferimento al sistema costituzionale di altri Stati membri<sup>27</sup> tra cui anche quello italiano.

Il riferimento è qui alla sentenza *Global Starnet*, riguardante la questione posta dal Consiglio di Stato italiano e su cui si era già pronunciata la Consulta, la quale aveva dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale, omettendo però di rinviare essa stessa alla Corte di giustizia<sup>28</sup>. Nella sentenza, resa a distanza di poco più di un mese dalla sentenza della Corte costituzionale 269/2017, i giudici del Kirchberg affermano che l'obbligo di rinvio di cui all'art. 267, par. 3, TFUE sussiste anche nel caso in cui, nell'ambito del medesimo procedimento nazionale, la Corte costituzionale dello Stato membro abbia valutato la costituzionalità delle norme nazionali alla luce delle norme interne rilevanti aventi un contenuto analogo a quello delle norme del diritto dell'Unione. Secondo la Corte di giustizia, infatti, "qualora il giudice nazionale ritenga che una norma nazionale sia non soltanto contraria al diritto dell'Unione, ma anche inficiata da vizi di costituzionalità, non è privato della facoltà o dispensato dall'obbligo di rinvio, ex articolo 267 TFUE, e ciò anche nel caso in cui che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto nazionale è subordinata ad un ricorso obbligatorio dinanzi ad una corte costituzionale"<sup>29</sup>.

E ancora, i giudici di Lussemburgo sono ritornati sul tema nella sentenza *Adusbef e a.*<sup>30</sup>, resa sulla domanda pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato dopo che la Consulta ha dichiarato la conformità alla Costituzione

---

<sup>27</sup> V. sentenza della Corte dell'11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B*, dove è stata affrontata la questione della compatibilità, con il diritto dell'Unione e in specie con l'art. 267 TFUE, del sistema austriaco che impone ai giudici d'appello o di ultima istanza, qualora ritengano che una legge nazionale sia in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali, di adire in via prioritaria la Corte costituzionale con una domanda di annullamento con effetti *erga omnes*, senza potersi limitare a disapplicarla nel caso di specie; 4 giugno 2015, causa C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH*, in cui la Corte ha valutato la compatibilità con l'art. 267 TFUE dell'art. 100, par. 1, prima frase, della Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania dal quale deriva l'obbligo per il giudice comune il quale nutra dei dubbi riguardo alla compatibilità di una normativa nazionale tanto con il diritto dell'Unione quanto con la Costituzione, di sottoporre al *Bundesverfassungsgericht* la questione e di sospendere il procedimento principale, privandolo in tal modo della facoltà o, eventualmente, dispensandolo dall'obbligo di rinviare alla Corte di giustizia le questioni concernenti l'interpretazione o la validità del diritto dell'Unione.

<sup>28</sup> Corte cost. sentenza 56/2015, su cui v. sopra nota 13.

<sup>29</sup> Sentenza della Corte del 20 dicembre 2017, causa C-322/16, *Global Starnet*, punti 21 ss.

<sup>30</sup> Sentenze della Corte del 16 luglio 2020, causa C-686/18, *Adusbef e a.*

italiana della normativa rilevante nel procedimento principale<sup>31</sup>. In questo caso, la Corte di giustizia ha respinto l'eccezione di irricevibilità sollevata da una delle parti in ragione di un possibile rischio di incompatibilità tra la pronuncia della Corte costituzionale e quella di Lussemburgo. Secondo quest'ultima, infatti, l'efficacia del diritto dell'Unione e in specie dell'art. 267 TFUE rischierebbe di essere compromessa se, in ragione dell'esistenza di un procedimento di controllo di costituzionalità, al giudice nazionale fosse impedito di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte e di dare immediatamente al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione o alla giurisprudenza della Corte. Pertanto, la circostanza "che la Corte costituzionale si sia pronunciata sulla conformità della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale alle disposizioni della Costituzione italiana non ha alcuna incidenza su tale obbligo [ex art. 267, par. 3, TFUE] di sottoporre alla Corte eventuali questioni riguardanti l'interpretazione o la validità del diritto dell'Unione"<sup>32</sup>.

Nonostante, dunque, che il problema sia comune a molti ordinamenti nazionali e indipendentemente dall'organizzazione costituzionale di ciascuno Stato membro, la Corte di giustizia mantiene fermo il principio secondo cui il giudice comune deve comunque poter mantenere la facoltà o rispettare l'obbligo di rinvio *ex art. 267* e dare immediatamente al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione della Corte di giustizia, anche a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale nazionale e quale che ne sia il contenuto, se del caso disapplicando la normativa nazionale incompatibile.

Questa giurisprudenza è coerente con l'affermazione che per quanto l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza e nell'autonomia procedurale di questi ultimi, ciò nondimeno "nell'esercizio di tale loro competenza gli Stati membri sono tenuti a rispettare gli obblighi per

---

<sup>31</sup> Corte cost. sentenza n. 99 del 21 marzo 2018 in cui la Consulta, dopo aver escluso la necessità di rinviare alla Corte di giustizia in quanto la normativa europea rilevante non poneva problemi di interpretazione (par. 5.2.2 del Considerato in diritto), ha affermato che l'attuazione delle regole europee nell'ordinamento interno è avvenuta in piena conformità ad esse (par. 5.2.5) e ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2015, n. 33, sollevate dal Consiglio di Stato, in riferimento agli artt. 1, 3, 23, 41, 42, 77, secondo comma, 95, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

<sup>32</sup> Ivi, punto 33.

essi derivanti dal diritto dell'Unione" e, in particolare, l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE<sup>33</sup>. In altri termini, ogniqualvolta gli organi statali operano come parte del sistema dell'Unione agendo nei settori disciplinati dal diritto di questa, tale diritto assume portata conformativa, nel senso, cioè, che la struttura e l'organizzazione costituzionale degli Stati membri devono essere coerenti con il diritto dell'Unione e i suoi principi fondamentali e di conseguenza compete alla Corte di giustizia l'apprezzamento della conformità degli istituti nazionali a tale diritto e a tali principi<sup>34</sup>. A questo proposito la Corte ha chiarito che, "richiedendo agli Stati membri di rispettare in tal modo detti obblighi, l'Unione non pretende affatto di esercitare essa stessa detta competenza né, pertanto, di arrogarsela"<sup>35</sup>, ma il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione.

Queste affermazioni, enunciate con riferimento all'art. 19, par. 1, TUE e all'art. 47 della Carta nelle sentenze relative all'indipendenza degli organi giurisdizionali in Polonia<sup>36</sup>, sono state estese anche all'art. 267 TFUE.

In particolare, nella sentenza *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)* la Grande Sezione ha affrontato il caso riguardante le modifiche in successione della legge polacca sul Consiglio nazionale della magistratura, modifiche che hanno l'effetto di escludere il controllo giurisdizionale effettivo sulle decisioni di tale Consiglio con cui si presentano al presidente della Repubblica i candidati alle funzioni di giudice presso la Corte suprema, impedendo loro di applicare l'art. 267 TFUE. La Corte di Lussemburgo ha ritenuto che disposizioni legislative di tal genere sono potenzialmente idonee a violare il diritto dell'Unione in quanto "una norma di diritto nazionale non può impedire a un organo giurisdizionale nazionale di avvalersi della suddetta facoltà o di conformarsi al suddetto obbligo [di adire

<sup>33</sup> Sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, punto 52.

<sup>34</sup> Secondo K. LENAERTS, *New Horizon for the Rule of Law Within the EU*, in *German Law Journal*, 2019, p. 33, "Those national rules are thus "circumscribed" by that fundamental principle"; in argomento v. anche, E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano – De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 158 ss.

<sup>35</sup> *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, cit., punto 52.

<sup>36</sup> *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, cit., punto 52; sentenza della Corte del 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, punti da 134 a 139 e 145; 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny*, punto 36; 15 luglio 2021, *Commissione c. Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*, cit., punto 222 ss.

la Corte in via pregiudiziale], i quali sono, invero, inerenti al sistema di cooperazione fra gli organi giurisdizionali nazionali e la Corte, instaurato dall'articolo 267 TFUE, e alle funzioni di giudice incaricato dell'applicazione del diritto dell'Unione affidate dalla citata disposizione agli organi giurisdizionali nazionali". Con la conseguenza che, qualora il giudice nazionale accerti che l'adozione della legge di cui trattasi nel procedimento principale è avvenuta in violazione dell'art. 267 TFUE e dell'art. 4, par. 3, TUE, esso sarà tenuto a disapplicare tali disposizioni nazionali. Il principio del primato del diritto dell'Unione si impone infatti "a tutti gli organi di uno Stato membro, senza che, in particolare, le disposizioni interne relative alla ripartizione delle competenze giurisdizionali, ivi comprese quelle di rango costituzionale, possano opporvisi. Infatti, secondo giurisprudenza consolidata, non si può ammettere che le norme di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, pregiudichino l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione"<sup>37</sup>.

3. Passando ora al tema dell'interpretazione dei diritti e dei principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali, mi sembra che anche sotto questo profilo la Corte di giustizia, pur mostrandosi attenta alle sensibilità nazionali, confermi quelli che sono i principi cardine del sistema.

Abbiamo visto come la Carta si collochi al centro del sistema costituzionale dell'Unione, costituendo la fonte autonoma dei diritti fondamentali dell'Unione il cui rispetto si impone alle Istituzioni e agli organi dell'Unione ma anche agli Stati membri, seppur esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione <sup>38</sup>. Pertanto, ogniqualvolta ci si trovi

---

<sup>37</sup> Sentenza della Corte del 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, punti 93, 141 e 148.

<sup>38</sup> Sull'ambito di applicazione della Carta, tra i molti, M. E. BARTOLONI, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, part. p. 196 ss.; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018; K. LENAERTS, *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *EuConst*, 2012, p. 375 ss.; P. MENGOZZI, *La rilevanza giuridica e l'ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 23 ss.; B. NASCIBENE, *Il principio di attribuzione e l'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali: l'orientamento della giurisprudenza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 49 ss.; D. V. SKOURIS, *Développements récents de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne: les arrêts Melloni et Åkerberg Fransson*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 229 ss.; A. TIZZANO, *L'applicazione de la Charte de droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son article 51*,

nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione sono le norme della Carta a costituire il parametro di riferimento, lo standard comune, per la definizione dei diritti garantiti e la Corte di giustizia ne è il suo giudice.

Secondo la Corte di giustizia dall'”autonomia di cui gode il diritto dell'Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale”, deriva la necessità che l'interpretazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta sia “garantita nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione”<sup>39</sup>.

Tale conclusione non è smentita da quel rinvio alle “fonti” delle sue disposizioni previsto dall'art. 6, par. 1, TUE e dall'art. 52, paragrafi 3 e 4, della stessa secondo i quali i diritti, le libertà e i principi della stessa devono essere interpretati alla luce dei corrispondenti diritti sanciti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo o risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri<sup>40</sup>. Per quanto riguarda in particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo i giudici di Lussemburgo hanno chiarito che, anche se l'art. 6, par. 3, TUE, afferma che diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali, “quest'ultima non costituisce, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione”<sup>41</sup>. Richiamando le spiegazioni relative all'art. 52 della Carta, la Corte ha infatti sottolineato che “il paragrafo 3 del suddetto articolo intende assicurare la necessaria coerenza tra la Carta e la CEDU, “senza che ciò

---

*paragraphe 1*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 429 ss.; A. WARD, *Article 51 – Field of Application*, in S. PEERS, T. HARVEY, J. KENNER, A. WARD (edited by), *The Eu Charter of Fundamental Rights. A commentary*, Oxford and Portland, 2014, p. 1413 ss.; J. ZILLER, *Articolo 51*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 1044 ss.

<sup>39</sup> Parere 2/13, cit., punti 170 e 177; sentenza XC, cit., punto 45.

<sup>40</sup> In argomento v. A. ADINOLFI, *Qualche riflessione sulla rilevanza nell'ordinamento dell'Unione europea dei trattati sui diritti umani diversi dalla CEDU*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 133 ss.; P. MORI, *Autonomia e primato della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in G. NESI, P. GARGIULO (a cura di), *Luigi Ferrari Bravo: Il diritto internazionale come professione*, Napoli, 2015, p. 169 ss.

<sup>41</sup> Sentenza della Corte del 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, p. 44; più recentemente, 29 maggio 2018, C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.*, p. 40. In argomento v. L. S. ROSSI, *I rapporti fra la Carta dei diritti fondamentali e la CEDU nella giurisprudenza delle rispettive Corti*, in *I Post di AISDUE*, [www.aisdue.it](http://www.aisdue.it), I (2020), p. 41 ss.



pregiudichi l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia dell'Unione europea"<sup>42</sup>.

La giurisprudenza successiva al Trattato di Lisbona, pur ricca di riferimenti alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, riflette l'autonomia con cui la Corte di giustizia procede alla definizione del contenuto dei diritti fondamentali, adattandoli alle specificità del diritto dell'Unione. E la possibilità, prevista dall'art. 52, par. 3, della Carta che "il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa" di quella prevista dalla CEDU, porta i giudici di Lussemburgo di configurare con sempre maggior frequenza quest'ultima come uno standard minimo di tutela<sup>43</sup>.

4. All'autonomia contenutistica della Carta fa da *pendant* la competenza della Corte di giustizia a definire la portata dei diritti e dei principi in essa sanciti: difatti ad essa l'art. 19 TUE affida il compito di assicurare "il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati". Come è stato autorevolmente osservato, tale l'attività interpretativa dovrà essere svolta dalla Corte nel rispetto delle identità nazionali e delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, ma soprattutto alla luce delle esigenze complessive e di sistema dell'Unione europea, operando una sintesi dei valori comuni così da contribuire alla formazione di "un patrimonio costituzionale comune"<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Sentenza della Corte del 20 marzo 2018, causa C-537/16, *Garlsson Real Estate e a.*, punto 25. Sulle "Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali", v. J. P. JACQUÉ, *The Explanation Relating to the Charter of Fundamental Rights of The European Union*, in S. PEERS, T. HARVEY, J. KENNER, A. WARD (ed.), *The Eu Charter of Fundamental Rights. A commentary*, cit., p. 1715 ss.

<sup>43</sup> Sentenza della Corte del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, punto 56, "Al riguardo, occorre ricordare che l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta mira a garantire la necessaria coerenza tra i diritti contenuti in quest'ultima e i diritti corrispondenti garantiti dalla CEDU, senza pregiudicare l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia dell'Unione europea. Occorre quindi tenere conto dei diritti corrispondenti della CEDU ai fini dell'interpretazione della Carta, quale soglia di protezione minima"; v. anche sentenze del 21 maggio 2019, *Commissione/Ungheria (Usufrutti sui terreni agricoli)*, causa C-235/17, punto 72; 6 ottobre 2020, *La Quadrature du Net e a.*, cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, punto 124.

<sup>44</sup> Così A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit. p. 20. In argomento v. anche R. ADAM, *Il controlimite dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 9 ss., il quale osserva come l'utilizzo delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri "è sempre stato condizionato dalla Corte – né potrebbe non esserlo – alla

La necessità che sia la Corte di giustizia a svolgere l'operazione ermeneutica di definizione della portata e del contenuto dei diritti e dei principi sanciti nella Carta, mi sembra debba essere confermata anche per quei casi in cui gli Stati membri mantengono un margine di discrezionalità nella definizione del livello di tutela di un dato diritto.

Mi riferisco alla giurisprudenza *Åkerberg Fransson*, poi applicata in altri casi, tra cui *M.A.S.*, e che trova origine nella giurisprudenza sulle limitazioni delle libertà del mercato interno<sup>45</sup>.

In *Åkerberg Fransson* la Corte di giustizia ha riconosciuto che qualora il caso riguardi un settore, al momento dei fatti, non armonizzato o armonizzato solo parzialmente, gli Stati membri e i loro giudici potranno “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”<sup>46</sup>.

Questa facoltà riconosciuta agli Stati membri non può però portare ad escludere la competenza della Corte di giustizia a verificare che l'esercizio di tale discrezionalità sia proporzionato e necessario rispetto al raggiungimento dell'interesse legittimamente perseguito e che soprattutto esso “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”.

Mi sembra infatti che quest'ultima verifica non possa che essere di competenza della Corte di giustizia e non delle varie Corti costituzionali o Corti supreme degli Stati membri. Qualsiasi misura nazionale di trasposizione deve infatti obbligatoriamente essere conforme ai criteri e ai principi stabiliti nella direttiva (anche se di armonizzazione minima) la quale a sua volta deve essere conforme ai Trattati e alla Carta. Di conseguenza, e direi in ogni caso, le misure nazionali devono essere interpretate alla luce della *ratio*, degli obiettivi e dei principi stabiliti nella direttiva e nel diritto primario dell'Unione. Pertanto, una volta accertato che una certa situazione rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la maggiore o minore

---

possibilità di ricavarne una indicazione capace di riflettere una sintesi tra tutte quelle tradizioni” (punto 20).

<sup>45</sup> Sul punto sia consentito rinviare a P. MORI, *La Corte costituzionale chiede alla Corte di giustizia di rivedere la sentenza Taricco: difesa dei controlimiti o rifiuto delle limitazioni di sovranità in materia penale?*, cit., p. 407 ss., in specie p. 434 ss., nonché, più recentemente, 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*, p. 55 ss.

<sup>46</sup> Sentenza della Corte del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, cit., punti 29 e 47, e 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S.*, *M.B* cit., punti 44-47.

“intensità” dell’incidenza della normativa europea sull’ordinamento nazionale, ovvero la portata della discrezionalità di cui dispone il legislatore nazionale, non mi sembra rilevante ai fini dell’individuazione del giudice competente a interpretare la norma europea<sup>47</sup>.

Piuttosto in questi casi, qualora sorga un dubbio interpretativo o di validità della normativa europea, mi sembrerebbe opportuno o, se del caso, necessario applicare l’art. 267 TFUE e interpellare la Corte di giustizia in via pregiudiziale, così da consentire, attraverso un dialogo proficuo tra il giudice europeo e quello nazionale, una soluzione certa e uniforme<sup>48</sup>. Sarà poi il giudice nazionale del rinvio ad applicare nello specifico procedimento il principio di diritto enunciato a Lussemburgo, coordinandolo con i principi e la normativa nazionali. Come ricordato anche recentemente nella sentenza *A.B. e a.*, “in forza dell’articolo 267 TFUE, la Corte di giustizia non è competente ad applicare le norme del diritto dell’Unione a una fattispecie concreta, ma unicamente a pronunciarsi sull’interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni dell’Unione”, fornendo al giudice nazionale “gli elementi d’interpretazione del diritto dell’Unione che possano essergli utili per la valutazione degli effetti delle varie disposizioni di quest’ultimo”<sup>49</sup>.

In tal modo viene valorizzato il ruolo, non solo applicativo ma anche interpretativo, del giudice nazionale, il quale sempre più spesso è chiamato ad applicare al caso concreto il principio di diritto enunciato al Kirchberg, lasciandogli ampi margini di valutazione nel bilanciamento degli interessi e dei valori in gioco a livello europeo e a livello nazionale<sup>50</sup>. Certamente la

---

<sup>47</sup> Si veda in particolare sentenza della Corte del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N. S. e a.*, punti 65 ss., in cui la Corte ha ritenuto che la decisione adottata da uno Stato membro nell’esercizio del potere discrezionale riconosciutogli dall’art. 3, n. 2, del regolamento n. 343/2003 di esaminare o meno una domanda di asilo rispetto alla quale esso non è competente in base ai criteri enunciati nel capo III di detto regolamento, “dà attuazione al diritto dell’Unione ai fini dell’art. 6 TUE e/o dell’art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”.

<sup>48</sup> Una prospettiva in parte diversa sembrerebbe quella di R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant’Agostino: il difficile cammino verso la nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 1 ss., secondo il quale, in queste situazioni, il principio di “prossimità” comporta che è “il sistema interno con le sue procedure (*Melki*) e le sue regole sostanziali (*Fransson*) che si vede riconoscere la priorità (*in primis* temporale), fermo restando un successivo, eventuale, controllo di adeguatezza” da parte della Corte di giustizia.

<sup>49</sup> Punto 96.

<sup>50</sup> Tra le molte v. sentenze del 28 marzo 2017, C-72/15, *Rosneft*, punti 162 e 167; 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, punto 59. In argomento v. anche P. MORI, *Il*

latitudine del compito affidato al giudice comune può sollevare difficoltà e soprattutto può non essere apprezzata dalla Corte costituzionale che invece richiede soluzioni *erga omnes* sulle questioni riguardanti i diritti fondamentali e a questo scopo rivendica di avere “la prima parola”<sup>51</sup>. In questa prospettiva è certamente auspicabile un dialogo quanto più intenso possibile tra la Corte di Lussemburgo e la Consulta.

5. In chiusura è opportuno dedicare qualche breve riflessione sul valore normativo delle disposizioni della Carta, in particolare sulla questione della loro efficacia diretta.

Dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il cui art. 6, par. 1, TUE attribuisce alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati, la Corte di giustizia ha ben presto sgomberato il campo da ogni incertezza circa l’idoneità delle sue norme a produrre effetti diretti. I giudici di Lussemburgo hanno infatti sottolineato che le norme della Carta “non si distingu[ono] in linea di principio, dalle diverse disposizioni dei Trattati istitutivi”<sup>52</sup>. E hanno quindi riconosciuto gli effetti diretti, anche orizzontali, delle disposizioni della Carta che sanciscono un diritto di “carattere allo stesso tempo imperativo e incondizionato” il quale non richiede una precisazione ad opera di disposizioni del diritto dell’Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale<sup>53</sup>. Pertanto, poiché in forza del principio del primato tutte le istituzioni degli Stati membri sono tenute a dare

---

*principio di legalità e il ruolo del giudice comune tra Corte costituzionale e Corti europee, in Il Diritto dell’Unione europea, 2018, p. 97 ss.*

<sup>51</sup> Corte cost. sentenza 20/2019, par. 2.3.

<sup>52</sup> In *Egenberger* la Corte di giustizia ha infatti affermato che “riguardo all’effetto imperativo che esso esplica, l’art. 21 della Carta non si distingue in linea di principio, dalle diverse disposizioni dei Trattati istitutivi che vietano le discriminazioni” (17 aprile 2018, C-414/16, punto 77). Questo si riflette inevitabilmente anche sulle tecniche interpretative, sul punto v. G. D’AGNONE, *Alcune brevi osservazioni sui criteri utilizzati dalla Corte di giustizia per interpretare la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea a vent’anni dalla sua proclamazione*, in *www.aisdue.it*, II (2020)

<sup>53</sup> Ivi, punto 78. In argomento, tra i molti, v. i contributi di M. CONDINANZI, *Le direttive in materia sociale e la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: un dialogo tra fonti per dilatare e razionalizzare (?) gli orizzonti dell’effetto diretto. Il caso della giurisprudenza “sulle ferie”*; F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*; L.S. ROSSI, *La relazione fra Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea e direttive nelle controversie orizzontali*; S. SCIARRA, *Diritti sociali fondamentali nazionali e europei. A proposito di diritto alle ferie retribuite*, in *www.federalismi.it*, 22 maggio 2019; nonché, L.S. ROSSI, *“Stesso valore giuridico dei Trattati”?* Rango, *primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2016, p. 329 ss.

pieno effetto alle norme dell'Unione<sup>54</sup>, il giudice nazionale ha l'obbligo, in primo luogo di valutare la possibilità di interpretare il diritto interno in modo conforme ai requisiti del diritto dell'Unione e, ove questo non sia possibile, di disapplicare la normativa nazionale incompatibile così da garantire la piena efficacia della Carta e ottenere il risultato dell'effettivo godimento del diritto del singolo. La Corte ha anche ribadito che l'obbligo di disapplicazione deve essere eseguito dal giudice nazionale “di propria iniziativa, ... senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”<sup>55</sup>.

Questa giurisprudenza, ormai consistente, non si limita al principio di non discriminazione sancito dall'art. 21 della Carta, ma riguarda anche altri diritti; si pensi diritto al *ne bis in idem* di cui all'art. 50 della Carta<sup>56</sup>; a quello alle ferie annuali retribuite, di cui all'art. 31<sup>57</sup>; o anche a quello alla tutela giurisdizionale effettiva, di cui all'art. 47<sup>58</sup>.

Finalità prima di tale giurisprudenza è quella di garantire la piena efficacia delle disposizioni della Carta e ottenere il risultato dell'effettivo godimento del diritto del singolo. Considerato che le norme della Carta, per la loro stessa natura di norme-parametro, hanno “una formulazione assai generale, e talvolta persino generica”<sup>59</sup>, difficilmente esse hanno carattere auto-applicativo. Questo ha portato la Corte a stabilire che la conseguenza dell'efficacia diretta della disposizione della Carta e della direttiva rilevante, non è tanto la sua applicazione diretta nel giudizio nazionale, quanto piuttosto l'applicazione della normativa nazionale “compatibile” in luogo di quella incompatibile, estendendo in via generale l'applicazione della norma speciale di maggior favore. Così è avvenuto ad esempio nel caso *Cresco*, dove la Corte ha stabilito che il diritto al giorno di riposo il venerdì Santo riconosciuto soltanto ai fedeli

---

<sup>54</sup> Sentenza della Corte del 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K.*, cit., punto 158.

<sup>55</sup> Ivi, punto 160. Come è noto tale affermazione, allora riferita ad un regolamento comunitario, risale alla sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmmenthal*, punto 24.

<sup>56</sup> Sentenza della Corte del 20 marzo 2018, causa C-537/16, *Garlsson Real Estate e a.*, cit., punto 68.

<sup>57</sup> Sentenza della Corte del 6 novembre 2018, C-569/16 e C-570/16, *Bauer*; C-619/16, *Kreuziger*; causa C-684/16, *Max-Planck*

<sup>58</sup> Sentenza della Corte del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Egenberger*, punto 78; 29 luglio 2019, *Torubarov*, causa C-556/17, punto 56; 19 novembre 2019, *A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, causa riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, punto 162; 14 maggio 2020, causa C-924/19, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, punto 140.

<sup>59</sup> A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit., p. 21.

di una determinata confessione religiosa deve essere riconosciuto ed esteso a tutti i lavoratori<sup>60</sup>. Altrettanto è avvenuto nelle già citata sentenza *A.K.* dove la Corte ha stabilito che il principio del primato impone al giudice del rinvio, qualora accerti il contrasto delle disposizioni nazionali con il diritto dell'Unione, nella specie l'art. 47 della Carta, di disapplicare quelle disposizioni nazionali, siano esse di origine legislativa o costituzionale, e di applicare la legislazione nazionale precedentemente in vigore<sup>61</sup>.

Il quadro tratteggiato in questo intervento dà conto di una linea di continuità nella giurisprudenza della Corte di giustizia, che interpreta il diritto dell'Unione, nei suoi vari ambiti, in coerenza con i principi cardine dell'ordinamento dell'Unione: la sua autonomia, il suo primato sul diritto dei singoli Stati membri nonché l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai cittadini di detti Stati membri nonché agli Stati stessi. Sarebbe irrealistico pensare che la Corte possa modificare tali coordinate per il semplice motivo che, come ricordato nella Dichiarazione n. 17 relativa al primato, tale principio, e suoi corollari, sono insiti nella struttura specifica dell'Unione.

---

<sup>60</sup> Sentenza della Corte del 22 gennaio 2019, causa C-193/17, *Cresco*, punto 80.

<sup>61</sup> Sentenza *A.K.*, cit.