

# I PRESUPPOSTI DI PREVALENZA DELLA COSTITUZIONE SULLA CARTA DI NIZZA SECONDO LA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE\*.

di Ilaria Roberti\*\*

**Sommario.** 1. Il criterio della *corrispondenza* dopo l'inversione della doppia pregiudizialità. – 2. *Intersezione ed impronta tipicamente costituzionale* come limiti alla diretta efficacia della Carta di Nizza. – 3. Gli elementi della giurisprudenza c.d. *Granital* nell'interpretazione della Carta dei diritti dell'UE. – 4. Il sindacato accentrato come *confine* alla prevalenza della CDFUE sulla Costituzione. – 5. Nota conclusiva.

221

## 1. Il criterio della *corrispondenza* dopo l'inversione della doppia pregiudizialità.

Con una serie di recenti decisioni<sup>1</sup> la Corte costituzionale è intervenuta dichiarando l'impossibilità di disapplicare la norma interna in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>2</sup>. Più precisamente, a partire dall'*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 269/2017, la Corte afferma che «i principi e i diritti enunciati nella Carta dei diritti dell'UE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana [...] e può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga ad un tempo sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione»<sup>3</sup>. In tale ipotesi è necessario che alla Consulta sia riconosciuta «la prima parola»<sup>4</sup>, in quanto vi è l'esigenza di un suo «intervento *erga omnes*»<sup>5</sup> «in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università del Molise.

<sup>1</sup> Corte cost., ss. nn. 269/2017, 20/2019, 112/2019, 63/2019, ord. n. 117/2019, ss. nn. 11/2020, 102/2020, ord. n. 182/2020, ss. nn. 190/2020, 46/2021, 49/2021.

<sup>2</sup> Si veda in particolare il Punto 5.2. del Considerato in diritto della s. n. 269/2017, il Punto 2.1 del Considerato in diritto della s. n. 20/2019 e il Punto 2 del Considerato in diritto dell'ord. n. 117/2019.

<sup>3</sup> Punto 5.2. del Considerato in Diritto della sentenza n. 269/2017

<sup>4</sup> Cfr. Punto 2.3 del Considerato in diritto nella s. n. 20/2019, richiamato nell'ord. n. 117/2019.

<sup>5</sup> Punto 5.2. del Considerato in diritto della s. n. 269/2017

dell'architettura costituzionale»<sup>6</sup>. Pertanto, nel «concorso di rimedi giurisdizionali»<sup>7</sup> deve «essere sollevata questione di legittimità costituzionale fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 267 TFUE»<sup>8</sup>.

Tali affermazioni si prestano ad essere analizzate nell'ottica di verificare i presupposti di prevalenza della Costituzione sulla Carta di Nizza e dunque la relativa inapplicabilità della “disposizione di raccordo”<sup>9</sup> contenuta all'art. 52.3 CDFUE. Infatti, a differenza del suo precedente orientamento<sup>10</sup>, il Giudice delle leggi non riconnette più l'antinomia tra norme nazionali e Carta europea all'applicazione dell'art. 52.3 CDFUE ma, in sede di *intersezione* tra principi costituzionali e “norme – principio convenzionali”<sup>11</sup>, richiama la necessità di tutelare i valori fondanti dell'ordinamento costituzionale. Questa scelta esplicita un determinato modo di ordinazione delle fonti nel sistema multilivello, nel senso che in tali “zone grigie [...] in cui è meno nitida la separazione di competenza tra gli ordinamenti”<sup>12</sup> dovrà comunque garantirsi una prevalenza del testo fondamentale sulla Carta dei diritti dell'UE. Il problema è verificare in quella *zona grigia* in cui «si sovrappongono»<sup>13</sup> la Costituzione e la Carta di Nizza quale sia il criterio risolutivo dell'antinomia impiegato dalla Corte e le ragioni poste a fondamento di tale scelta.

La Consulta precisa che non dovrà applicarsi né il criterio della corrispondenza né quello della competenza, considerato che esclude sia l'automatica disapplicazione della norma

---

<sup>6</sup> *Ibidem*

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> Così definita da G. Zagrebelsky, *L'UE e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di Giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2015, p. 2 ss.

<sup>10</sup> In cui la Corte puntava l'accento sul criterio della corrispondenza tanto che, a partire dalla sentenza n. 80/2011, l'art. 52.3 CDFUE era il principale presupposto di risoluzione delle antinomie tra dettato interno convenzionale.

<sup>11</sup> Così qualificate da A. Barbera, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia, Relazione all'incontro di studio fra i Tribunali e le Corti costituzionali di Spagna, Portogallo, Francia e Italia*, Siviglia 26-28 Ottobre 2017, consultabile sul sito [www.cortecostituzionale.it/documenti](http://www.cortecostituzionale.it/documenti), 2017, p. 2.

<sup>12</sup> M. Cartabia, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali. Il cammino della giurisprudenza italiana dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti](http://www.cortecostituzionale.it/documenti), 2014, pp. 9 ss. nonché *Id.*, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 1 ss.

<sup>13</sup> Termine impiegato dalla stessa Corte costituzionale nel Punto 5.2. del Considerato in diritto della s. n. 269/2017, Punto 2.3 del Considerato in diritto della s. n. 20/2019 e il Punto 2 del Considerato in diritto dell'ord. n. 117 /2019, Punto 9.2 del Considerato in diritto della s. n. 49/ 2021.

interna sia l'efficacia diretta della CDFUE<sup>14</sup>. Tantomeno potrà ricorrersi al criterio della gerarchia *formale*, che avrebbe determinato un arresto troppo evidente in termini di rispetto del principio del primato europeo. Piuttosto, seguendo l'*iter* motivazionale delle precedenti decisioni, la Corte sembra adottare un criterio di “gerarchia assiologica”<sup>15</sup> che consente di evidenziare la diversità di forza e di legittimazione delle norme *intersecanti*, facendo così prevalere la Costituzione sulla Carta di Nizza. A sostegno di tale assunto può farsi notare l'attenzione del Giudice delle leggi per le caratteristiche delle norme *sovrappoventi*, per il contenuto delle due Carte ed infine per quanto stabilito dall'art. 6 TUE<sup>16</sup>. Ovvero, trattandosi di *norme – principio*, dunque contraddistinte da alcune peculiarità enunciative e attuative<sup>17</sup>, nonché essendo una Carta sovranazionale simile nel contenuto alla Costituzione e parificata nel *valore* ai Trattati europei<sup>18</sup>, la Corte ha probabilmente giudicato più opportuno bilanciare la *portata assiologica* delle norme convenzionali rispetto a quella dei principi costituzionali<sup>19</sup>. Se ne deve dedurre che il criterio della corrispondenza e i relativi presupposti regolatori dei rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale non vengono compromessi ma solo limitatamente esclusi in caso di antinomie tra principi costituzionali e quelli convenzionali, in quanto, per le peculiarità delle norme *sovrappoventi* e per la parificazione *valoriale ex art. 6 TUE*, è necessario fare tutt'altro genere di valutazioni<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. Punto 5.1 del Considerato in diritto della s. n. 269/2017.

<sup>15</sup> Definisce “gerarchia assiologica” la tecnica di bilanciamento attraverso cui si instaura la prevalenza di una norma di “valore” su un'altra R. Guastini, *Intrepretare, costruire, argomentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015, p. 8 e ss.

<sup>16</sup> «Tenendo conto delle peculiarità di tale Carta e del suo contenuto dall'impronta tipicamente costituzionale [...] sancendo valori simili alla Costituzione repubblicana [...] e in base a quanto disposto dall'art. 6 TUE» cfr. Punto 5.2. del Considerato in diritto della s. n. 269/2017.

<sup>17</sup> Sulle caratteristiche dei principi e sulle loro differenze *assiologiche* rispetto alle altre norme si rinvia all'analisi di R. Guastini, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 201 ss.

<sup>18</sup> Cfr. Punto 5.2. del Considerato in diritto della s. n. 269/2017, il Punto 2.1 del Considerato in diritto della s. n. 20/2019 e il Punto 2 del Considerato in diritto dell'Ordinanza n. 117 del 2019.

<sup>19</sup> Esaminano l'impiego di tale tecnica di bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale R. Alexy *Collisione e bilanciamento quale problema di base della dogmatica dei diritti fondamentali*, in M. Torre e A. Spadaro (a cura di) *La ragionevolezza del diritto*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 27 ss.; M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2013, pp. 1 ss.; A. Cervati, *In tema di interpretazione della Costituzione, nuove tecniche argomentative e di bilanciamento tra valori costituzionali (a proposito di alcune riflessioni nella dottrina austriaca e tedesca)*, in AA. VV., *Il principio della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 55 ss.; A. Morrone, (voce) *Bilanciamento (giustizia costituzionale)* in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 185 ss.

<sup>20</sup> Critica tale scelta A. Ruggeri, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self- executing (a margine di Corte cost.n. 269 del 2017)*, in [diritticomparati.it](http://diritticomparati.it), n. 3/ 2017, p. 1

D'altra parte, è altrettanto vero che se in tale ipotesi si fosse richiamato l'art. 52.3 CDFUE ci sarebbero state questioni meno dirimenti relative al rapporto tra Costituzione e Carta di Nizza. Per meglio dire, il superamento di quest'*impasse* sulla sovrapposizione o «interferenza»<sup>21</sup> di contenuto tra le due Carte non sarebbe stato agevole attraverso il criterio della corrispondenza, perché le norme convenzionali avrebbero ricevuto una superiore copertura, con il rischio per la Corte di dover garantire la supremazia del nucleo dei principi costituzionali attraverso i c.d. «controlimiti»<sup>22</sup>. In entrambi i casi è intuibile che ci sarebbero state conseguenze notevoli sia nell'estensione del primato europeo in ambito interno sia una più incisiva azione a difesa dei principi fondamentali. Sicché il Giudice delle leggi ha preferito adottare una soluzione intermedia, che consente di scindere l'intersezione nel senso di far prevalere *per valore* la Costituzione sulla CDFUE.

Il problema però è che la Consulta non ha precisato i confini della limitazione dell'art. 52.3 CDFUE. Ammettere cioè una superiorità *valoriale* di alcuni principi fondanti dell'ordinamento costituzionale che intersecano la CDFUE vuol dire introdurre una eccezione alla diretta applicabilità delle norme convenzionali, mentre limitare la clausola di corrispondenza a tutti i casi di contrasto tra norme di principio delle due Carte equivale a instaurare un *nuovo* regime di applicazione dell'art. 52.3 CDFUE. Peraltro, tale questione acquista una valenza ancor più accentuata perché si è fatto notare che dopo tale arresto della Corte i giudici comuni sembrano talvolta prediligere una diretta disapplicazione della norma interna in contrasto con la Carta di Nizza, dando così una lettura estensiva all'art. 52.3 CDFUE e altre volte assecondare l'orientamento del Giudice delle leggi<sup>23</sup>. Del resto, anche prima dell'inversione della doppia pregiudizialità era stato riscontrato che nella

---

ss. Secondo l'A. la prospettiva *assiologica* dovrebbe evitare una prevalenza aprioristica della Costituzione sulle Carte sovranazionali consentendo di impiegare tale criterio in forma svincolata dalla visione *verticale* tra Carte.

<sup>21</sup> Espressione a cui ricorre la Consulta nella s.n. 11/2020 Punto 3.4 del Considerato in diritto e Punto 9.2 del Considerato in diritto della s. n. 49/2021

<sup>22</sup> Sull'azionabilità dei controlimiti rispetto alla CDFUE si vedano A. Anzon Deming, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei controlimiti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 28 Febbraio 2018, p. 1 ss.; 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 – Rassegna*, 25 Gennaio 2018, p. 5 ss.

<sup>23</sup> A tal riguardo analizzano in modo critico alcune sentenze della Corte di Cassazione, B. Nascimbene, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti tra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Paper*, Aprile 2021, p. 1 ss.; L.S. Rossi, *La sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 3/2018, p. 3 ss.; A. Ruggeri, *Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo dialogo tra Corti*, in *Consulta on line*, fasc. 1/2022, p. 252 ss.

giurisprudenza di legittimità e di merito la Carta dei diritti dell'UE veniva intesa come una fonte di norme direttamente applicabili soprattutto grazie al ricorso all'art. 52.3 CDFUE<sup>24</sup>. Verosimilmente, muovendo da tale contesto, si spiega questo recente arresto della Consulta, che è intervenuta specificando la portata della clausola di corrispondenza e i limiti di applicabilità in caso di «intersezione» tra Carte. Tuttavia, ora il problema è che l'art. 52.3 CDFUE acquisti una natura ambivalente, a seconda se applicato estensivamente nei giudizi ordinari oppure in modo restrittivo dinanzi alla Corte costituzionale.

## **2. Intersezione ed impronta tipicamente costituzionale come limiti alla diretta efficacia della Carta di Nizza.**

La Corte costituzionale ricorre alla categoria della *intersezione* per stabilire la limitazione della diretta efficacia della CDFUE in ambito interno. Ovvero, quando il contenuto delle norme convenzionali interseca quello dei principi sanciti nella Costituzione, la Carta di Nizza non potrà trovare diretta applicazione nei giudizi *a quibus*<sup>25</sup>. L'aspetto interessante è la correlazione che traspare tra l'*intersezione* e l'*impronta tipicamente costituzionale* attribuita alla Carta europea<sup>26</sup>. La Consulta ricorre a tale accostamento non solo per esplicitare il suo ragionamento relativo alla prevalenza della Costituzione sulla CDFUE, ma anche per specificare la forza giuridica attribuibile a tali norme sovranazionali.

Nell'*iter* motivazionale delle decisioni che invertono la doppia pregiudizialità si fa espresso riferimento all'*impronta tipicamente costituzionale* intesa come una peculiarità di tale

---

<sup>24</sup> M. Bignami, *Costituzione, Carta di Nizza, Cedu e legge nazionale: una metodologia operativa per il giudice comune impegnato nella tutela dei diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, p. 2 ss.; I. Massa Pinto, *Il giudizio d'incostituzionalità delle leggi in caso di doppio parametro (interno ed europeo): il conflitto sulle regole d'ingaggio*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 2019, pp. 68 ss.; R. Romboli, *Dalla diffusione all'accentramento: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro.it*, n. 1/2018, pp. 2226 ss.; L.S. Rossi, *La sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 3 ss.; A. Ruggeri, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto europolitano assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost.n. 269 del 2017)*, *diritticomparati.it*, n. 3/2017, p. 1 ss.; G. Scaccia, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2018, p. 1 ss.; D. Tega, *Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione*, in *Questione giustizia*, 12 marzo 2018, p. 1 ss.

<sup>25</sup> Punto 5.2. del Considerato in diritto della s. n. 269/2017.

<sup>26</sup> Punto 5.2. del Considerato in diritto della s. n. 269/2017 nonché nell'ord. n. 117/2019 in cui richiama il suo precedente.

Carta, contenente principi e valori molto simili alla Costituzione<sup>27</sup>. *Prima facie* tale caratteristica potrebbe essere interpretata come un modo per evidenziare la forza *politica* di tale atto rispetto ad altre Carte sovranazionali di tutela dei diritti<sup>28</sup>. Di conseguenza, il connubio *impronta tipicamente costituzionale e intersezione* potrebbe tradursi nella volontà della Consulta di salvaguardare tale connotazione delle norme convenzionali, valutando cioè di volta in volta quando l'intersezione debba risolversi nel senso della preminenza della Costituzione sulla CDFUE. Sicché, a seconda di quanto l'intersezione produca o meno una coincidenza di contenuto tra principi costituzionali e convenzionali, la Corte deciderà per la prevalenza degli uni sugli altri. Peraltro, proprio nella recente sentenza n. 49/2021 la Consulta non detta una regola generale, ma verifica se in quella fattispecie possa riscontrarsi una coincidenza tra le norme convenzionali e quelle costituzionali dell'eguaglianza, della ragionevolezza e della libertà d'iniziativa economica privata stabilendo limitatamente a quel caso la prevalenza della Costituzione sulla Carta dei diritti UE<sup>29</sup>.

Da un altro punto di vista, l'*impronta tipicamente costituzionale* unita alla categoria dell'*intersezione* potrebbe evidenziare un'accezione peculiare del rapporto tra Carta di Nizza e Costituzione, cioè finalizzata a garantire aprioristicamente la supremazia dei principi costituzionali rispetto a quelli convenzionali. La Corte, infatti, richiama i principi contenuti in un atto normativo dall'*impronta tipicamente costituzionale* e non in un testo propriamente costituzionale. In questo modo esplicita alcune peculiarità proprie di una

---

<sup>27</sup> La Corte, infatti, parla di caratteri peculiari della Carta di Nizza rispetto alle altre Carte del sistema multilivello anche in virtù dell'*impronta tipicamente costituzionale* cfr. Punto 5.2. del Considerato in diritto della s. n. 269/2017, il Punto 2.1 del Considerato in diritto della s. n. 20/2019 e il Punto 2 del Considerato in diritto dell'ord. n. 117/2019.

<sup>28</sup> In dottrina numerose ed eterogenee sono state le riflessioni in merito alla *vocazione costituzionale* della Carta di Nizza *ante e post-* Lisbona. In particolare, c'è chi ha riconosciuto in tale atto "il nucleo della futura Costituzione europea" cfr. L.S. Rossi, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2002, p. 565 ss.; oppure chi ha considerato tale documento un importante passaggio per la costruzione dell'Europa dei diritti, cfr. A. Manzella, *Dal mercato ai diritti*, in A. Manzella, P. Melograni, E. Paciotti, S. Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa: Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001; ancora, chi ha giudicato tale documento dalla valenza politica ma anche giuridica, individuando in essa un momento di auspicabile attenuazione dello scarto tra "costituzionalismo dei diritti" e "costituzionalismo dei bisogni", cfr. S. Rodotà, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in *Riscrivere i diritti in Europa*, cit., p. 57 ss., nonché *Id.*, *Il diritto ad avere diritti*, Roma-Bari, Editori Laterza, p. 37 ss.; chi infine ha incluso la proclamazione di tale Carta nella c.d. età dei "nuovi diritti" cfr. M. Cartabia, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei nuovi diritti*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2009, p. 537 ss.

<sup>29</sup> Cfr. Punto 9.1. e 9.2 del Considerato in diritto della s. n. 49/2021.

Costituzione ma senza però ricondurre tali elementi ad una Costituzione<sup>30</sup>. Per meglio dire, il termine *impronta* accentua l'esistenza di un testo che difetta di alcuni presupposti necessari a definirlo formalmente costituzionale<sup>31</sup>. Tantomeno la parificazione della CDFUE ai Trattati europei muterebbe la suddetta prospettiva, perché gli insuccessi democratici del *federalizing process* europeo non permetterebbero di trasporre l'*impronta tipicamente costituzionale* della Carta di Nizza in un riconoscimento formale di tal genere<sup>32</sup>. Tale soluzione andrebbe a rispettare la visione dualista e *verticista* della Consulta con riguardo all'ordinazione delle fonti nel sistema multilivello<sup>33</sup>, sintetizzabile nella necessità di limitare il valore della Carta sovranazionale, in quanto adottata con un metodo contraddistinto dalla partecipazione dei delegati dei Governi degli Stati firmatari e non con un coinvolgimento dei popoli europei<sup>34</sup>.

Questo *modus operandi* è molto simile a quello che ha contraddistinto l'orientamento delle sentenze cc.dd. *gemelle* con riguardo ai rapporti CEDU e Costituzione<sup>35</sup>. La similitudine è riscontrabile nella necessità di specificare i caratteri di Carte aventi una *vocazione*

---

<sup>30</sup> Segnalano soprattutto finalità descrittive e scarsamente *costituzionali* di tale Carta, G. Azzariti, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2000, p. 39 ss.; R. Bin, *A che serve la Carta dei diritti? Un problema poco considerato*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2020, p. 867 ss.; C. De Fiores, *Diritti e giurisdizione nell'Unione europea*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3-4/2011, p.251 ss.; G. Ferrara, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un atto giuridicamente non identificabile*, in G. Ferrara (a cura di), *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Napoli, ESI, 2020, p. 489 e ss.; D.Grimm, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003. p. 5 ss.; A. Pace, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2001, p.193 ss.; C. Salazar, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato...a un incerto presente?*, Relazione al Convegno su *I Diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme e regole e vincoli di sistema*, Reggio Calabria 2011, consultabile sul sito [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012, p. 1 ss.

<sup>31</sup>G.Azzariti, *op. ult. cit.*, p. 40 e ss.; C. De Fiores, *op. ult. cit.*, p. 251 ss.; G. Ferrara, *op. ult. cit.*, p. 490 ss.

<sup>32</sup> Ragiona in questi termini evidenziando l'assenza di alcuni *topoi* tradizionali di un ordinamento costituzionale G. Ferrara, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un atto giuridicamente non identificabile*, cit., p. 490 ss.

<sup>33</sup> Espressione a cui ricorre R. Bin, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in AA. VV., *Scritti in onore di F. Modugno*, Vol. I, Napoli, Esi, 2011, p. 363 ss.

<sup>34</sup> G. Azzariti, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, cit., p. 39 ss.; C. De Fiores, *Diritti e giurisdizione nell'Unione europea*, cit., p. 251 ss.; G. Ferrara, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un atto giuridicamente non identificabile*, cit., p. 489 ss.; A. Pace, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea?*, cit., p. 193 ss.

<sup>35</sup> G. Scaccia, *L'inversione della doppia pregiudiziale nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 1 ss.; *Id.*, *Alla ricerca di un difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentratore di legittimità costituzionale. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2019, p. 1 ss.

*costituzionale* ma che dal punto di vista formale non possono qualificarsi tali<sup>36</sup>. La differenza però sta nel metodo attraverso cui la Corte specifica la collocazione delle due fonti sovranazionali. Per quanto attiene alla CEDU la Consulta ricorre all'*interposizione*, considerando cioè la norma convenzionale interposta tra il dettato normativo e quello costituzionale<sup>37</sup>. Senza ripercorrere quella giurisprudenza, vuole solo evidenziarsi come in quella occasione il Giudice delle leggi ha limitato l'efficacia e il valore della Convenzione europea al fine di circoscrivere la sua *vocazione costituzionale* quando vi è un contrasto con il testo fondamentale. In questo caso emerge come l'operazione di limitazione degli effetti della CEDU sia più netta, dal momento che si attribuisce un rango formalmente *sub-costituzionale* alle norme convenzionali. Viceversa, nel caso della Carta di Nizza il meccanismo dell'*intersezione* non consente di giudicare *tout court* tali norme come *sub-costituzionali*, ma di riscontrare una loro limitata efficacia ed applicazione in caso di sovrapposizione di contenuto con i principi e le norme della Costituzione.

Secondo un orientamento dottrinale<sup>38</sup> questa mancata espressa qualificazione delle norme della CDFUE come *sub-costituzionali* non toglie comunque che nell'ipotesi di *intersezione* accada qualcosa di simile alla *interposizione*, perché l'efficacia e il valore delle norme della Carta dei diritti dell'UE vengono limitate e *declassate* ad un rango inferiore per far prevalere la Costituzione<sup>39</sup>. Per meglio dire, seppure con una diversità di approccio interpretativo, in entrambi i casi la Consulta compie un'operazione identica perché diretta a collocare i principi e le norme costituzionali in una posizione di preminenza rispetto alle norme della CDFUE e della CEDU<sup>40</sup>. Invero tale aspetto può altresì essere analizzato tenendo presente quanto previsto dall'art. 6 TUE, che distingue le due Carte anche in

---

<sup>36</sup> Sull'argomento si vedano E. Lamarque, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corriere giuridico*, n. 7/2010, p. 958 ss.; D. Tega, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte subcostituzionale del diritto*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2008, p. 133 ss.

<sup>37</sup>Prendendo spunto dalla teoria di Carlo Lavagna secondo cui il fenomeno dell'interposizione si riscontrerebbe “nei casi in cui la norma o il principio pur essendo tratti da testi costituzionali siano invocabili solo indirettamente inserendosi fra essi e le norme legislative che si ritengono viziato altre norme, dotate di mera forza legislativa e che potrebbero chiamarsi norme interposte” e “queste norme con efficacia di legge ordinaria [...] per esplicito disposto della Costituzione vincolano o limitano altre norme giuridiche” cfr. C. Lavagna, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della manifesta fondatezza*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 28 ss.

<sup>38</sup>G. Scaccia, *Alla ricerca di un 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*, cit., p. 4 ss.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*.



termini di inclusione nell'ordinamento europeo. La Carta dei diritti è parificata nel valore ai Trattati europei mentre per la CEDU si discorre di *adesione* «che non modifica le competenze dell'Unione definite nei Trattati» (art. 6.3 TUE). Sembra dunque che la distinzione impiegata dalla Corte tra *interposizione* e *intersezione* derivi dalla necessità di differenziare il trattamento delle due Carte sulla base di quanto previsto dall'art. 6 TUE. L'interrogativo che però resta irrisolto è che nella giurisprudenza costituzionale l'*interposizione* presenta un ancoraggio *formale e valoriale* univoco, nel senso che la CEDU è da considerarsi sempre una fonte *sub-costituzionale* quando contrasta con una norma interna<sup>41</sup>, mentre la Carta di Nizza resta contraddistinta da una qualificazione contraddittoria. Ciò in quanto l'*intersezione* è un criterio prettamente *valoriale* con un ancoraggio formale non espressamente connesso dalla Corte al rango *sub-costituzionale*. Tale assunto è motivabile anche sulla base dell'ondivago e concomitante richiamo ai parametri dell'art. 11 e 117 Cost. Infatti, nelle decisioni che invertono la doppia pregiudizialità è ravvisabile una coesistenza delle due disposizioni costituzionali che alimenta un'incertezza relativa all'inquadramento del rango e dell'efficacia attribuibile alla Carta di Nizza, perché le norme costituzionali richiamate rimandano a due differenti coperture. L'art. 117 Cost implica che l'intersezione tra *norme-principio* della Costituzione e quelle della Carta di Nizza debba consistere in una verifica circa la compatibilità del vincolo derivante dall'ordinamento comunitario<sup>42</sup>, dovendo riconoscere poi a tale fonte un rango inferiore alla Costituzione<sup>43</sup>. Invece, il richiamo all'art. 11 Cost. sottintende tutt'altro genere di considerazioni, perché si tratterebbe di sindacare la prevalenza della Costituzione rispetto a norme europee direttamente applicabili<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Qualche perplessità in merito è stata sollevata solo in occasione della discussa s. n. 49/2015 della Corte costituzionale in cui quest'ultima sembra attribuire un rango inferiore alla CEDU. Al riguardo si rinvia alle riflessioni di D. Tega, *La sentenza della Corte costituzionale n.49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, 2015, p. 1 ss.; V. Zagrebelsky, *Corte cost. n.49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in *Osservatorio AIC*, 2015, p. 7 ss.

<sup>42</sup> Sull'interpretazione delle modifiche dell'art. 117 Cost e sui vincoli sovranazionali alla legislazione statale e regionale si rinvia a A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in F. Mancini (a cura di), *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 133 ss.; E. Lamarque, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in AA.VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 100 ss.

<sup>43</sup> E. Lamarque, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, cit., p. 100 ss.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

### 3. Gli elementi della giurisprudenza c.d. *Granital* nell'interpretazione della Carta dei diritti dell'UE.

Con la sentenza n. 269/2017 la Corte costituzionale inverte l'ordine “logico e cronologico”<sup>45</sup> delle pregiudiziali, giudicando prioritario sollevare questione di legittimità costituzionale in quanto nel giudizio *a quo* le norme convenzionali non possono considerarsi direttamente applicabili e dunque idonee a produrre la disapplicazione della norma interna in presunto contrasto con il dettato europeo<sup>46</sup>.

Secondo una certa ricostruzione questa scelta si presta ad essere criticata perché costituisce una mancata occasione di instaurare una *circularità tra Carte* in un sistema *euro-unitario*, in cui ad un rapporto formale e verticistico tra le fonti multilivello dovrebbe sostituirsi un modello di ricerca della norma che garantisce la massima tutela di un diritto fondamentale<sup>47</sup>. In tale prospettiva anche le Corti dovrebbero abbandonare la volontà di esprimersi *per prime* sulle questioni inerenti al rapporto tra norme interne ed europee, cercando invece di sfruttare quel *concorso dei rimedi giurisdizionali* per instaurare un dialogo cooperativo<sup>48</sup>. In base a tale impostazione l'inversione della doppia pregiudizialità e la conseguente limitazione della diretta applicabilità della CDFUE sono da intendersi come un restringimento delle maglie dell'orientamento inaugurato con la sentenza *Granital*, dal momento che le novità introdotte dal Trattato di Lisbona sono state recepite nel senso di preservare aprioristicamente la supremazia della Costituzione rispetto alle altre Carte sovranazionali<sup>49</sup>.

Da un altro punto di vista l'inversione della doppia pregiudizialità non costituisce

---

<sup>45</sup> G.Scaccia, *L'inversione della doppia pregiudiziale nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, cit., p. 1.

<sup>46</sup> Sul punto si veda G. Scaccia, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti*, in *Forum di quaderni costituzionali – Rassegna*, n. 2/2020, p. 325 ss.

<sup>47</sup>A. Ruggeri, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto europolitano assiologicamente pregnanti, 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)*, cit., p. 5 ss.

<sup>48</sup> A. Ruggeri, *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e controlimiti mobili a garanzia dei diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 4 ss.

<sup>49</sup> A. Ruggeri, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto europolitano assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentratore di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing*, cit., p. 6 ss. Sul punto si veda anche A. Morrone, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 2019, p. 260 ss. L'A. infatti giudica questo *modus operandi* della Consulta protesa a salvaguardare in forma aprioristica la prevalenza della Costituzione sulle altre Carte sovranazionali.

necessariamente un arretramento dell'orientamento precedente, ma piuttosto può intendersi come una conferma di quanto era stato già precisato nella sentenza n. 170/1984 e poi nella s. n. 1146/1988<sup>50</sup>. Ovvero, nella suddetta giurisprudenza c.d. *Granital* la Consulta aveva stabilito che il primato del diritto comunitario e la diretta disapplicazione del diritto interno in contrasto con il dettato europeo erano connessi al carattere *self-executing* delle norme sovranazionali. Seppure ricorrendo alla disapplicazione con riguardo al criterio della competenza<sup>51</sup>, la *ratio* sottesa a quell'iter motivazionale era di escludere *tout court* la *primauté* comunitaria in una fase di iniziale ed incerto avvio del processo di integrazione sovranazionale<sup>52</sup>. Non solo, la Corte si premurava di precisare l'intangibilità di un c.d. *nucleo duro* di principi fondamentali contenuti nel testo costituzionale, contraddistinti da una superiorità valoriale inattaccabile dalle norme comunitarie direttamente applicabili<sup>53</sup>. Ebbene, questi principi regolatori paiono semplicemente ripresi e contestualizzati nell'odierna evoluzione dei rapporti tra diritto interno e UE, nel senso che alla stregua dei *dicta* precedenti, la coincidenza della CDFUE con il testo fondamentale è da intendersi una ipotesi di limitazione della diretta applicabilità del diritto europeo<sup>54</sup> rispetto a principi supremi considerati finanche dei limiti al potere di revisione<sup>55</sup>. Peraltro tale orientamento giurisprudenziale pare avvalorato dallo stesso art. 6 TUE, che prevede sì il riconoscimento dei diritti, delle libertà e dei principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE ma

<sup>50</sup> Parla invece di "aggiornamento" della giurisprudenza *Granital* R. Romboli, *Caro Antonio ti scrivo (così mi distruggo un po')* In dialogo con il Ruggieripensiero sul tema della doppia pregiudizialità, in *Consulta on line*, fasc. III/2019, p. 645 ss.

<sup>51</sup> Manifestava riserve sulla soluzione adottata nella sentenza c.d. *Granital* A. Pace, *La sentenza Granital ventitré anni dopo*, Relazione al seminario su *Diritto comunitario e diritto interno*, tenuto presso la Corte costituzionale il 20 Aprile 2007, consultabile sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) archivio, 2003-2010, p. 4 ss. L'Autore metteva in evidenza che quella decisione è il prodotto delle difficoltà riscontrate dalla Corte nell'inquadrare il rapporto tra norme interne e norme comunitarie. Questo perché "il fenomeno comunitario è troppo innovativo per ricondurlo a categorie tradizionali dei rapporti tra Stati come il dualismo o anche lo stesso monismo [...]". Perciò la soluzione della "non applicazione della norma interna costituirebbe l'effetto di un arretramento dell'ordinamento nazionale. Il che se storicamente e politicamente poteva giustificarsi alla luce del contesto nel quale la sentenza *Granital* fu emanata sotto il profilo strettamente giuridico non persuade come non persuadeva allora [...] perché la norma interna non verrebbe nemmeno in rilievo e *a fortiori* non sarebbe affetta da nullità".

<sup>52</sup>V. Onida, *Armonia tra diversi» e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quad. cost.*, 3/2002, p. 555 ss.; G. Tesaurò, *Costituzione e norme esterne*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 195 ss.

<sup>53</sup> M. Luciani, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Questione giustizia*, n. 1/2015, p. 86 ss.

<sup>54</sup> Del resto, la Corte richiama la sua giurisprudenza *Granital* affermando che quei presupposti restano fermi ma che non possono trovare applicazione nella fattispecie considerata la non immediata e diretta applicazione della CDFUE rispetto ai principi costituzionali cfr. Punto 5.1 e 5.2 del Considerato in diritto della s. n. 269/2017.

<sup>55</sup> Come aveva fatto sin da subito notare S. Bartole, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 5570 ss.

al contempo prescrive che «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione»<sup>56</sup> e che nell'interpretazione delle norme convenzionali bisogna tenere «in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta che indicano le fonti di tali disposizioni»<sup>57</sup>. Ecco perché l'equiparazione della CDFUE ai Trattati si presta ad essere ridimensionata già dal tenore esegetico di siffatta disposizione, considerato che l'art. 6 TUE pone dei limiti a quella operazione tramite il richiamo alle competenze dell'UE e ai criteri di applicazione precisati nella Carta. Rispetto a quanto è accaduto con la *Granital* in cui la Consulta ha dovuto compiere un'operazione interpretativa più creativa<sup>58</sup>, adesso la limitazione della diretta applicabilità delle norme europee è agevolata da una lettura restrittiva dell'art. 6 TUE, che appunto parifica solo nel *valore* tale fonte al diritto primario europeo. Tale inquadramento non fa altro che riflettere le attuali incertezze relative al processo di costituzionalizzazione dell'UE, che spingono la Corte a preservare la supremazia dei principi costituzionali rispetto ad altre *norme-principio* che non possiedono né lo stesso rango formale dei Trattati europei né la stessa forza e legittimazione della Costituzione repubblicana<sup>59</sup>.

Seppure rispettando la visione dualista, questo schema *post-Granital* però lascia irrisolti alcuni interrogativi che attengono al *modus* attraverso cui interpretare il rapporto tra Costituzione e Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Anzitutto nelle decisioni successive alla sentenza n. 269/2017 la Consulta continua a parlare di inversione della doppia pregiudizialità quando vi è una *intersezione* o *interferenza* tra principi e diritti della Carta fondamentale con quelli della fonte convenzionale. Così facendo la diretta applicabilità della CDFUE sarebbe limitata solamente a tale ipotesi e non in qualsiasi contrasto tra norma interna e norma convenzionale. In questo modo il regime dei rapporti tra Costituzione e Carta di Nizza presenterebbe una natura variabile, perché a seconda che le norme costituzionali intersechino quelle convenzionali si escluderebbe la diretta applicabilità di quest'ultime. Inoltre, essendo tale Carta strutturata soprattutto per “norme-principi”<sup>60</sup>, i casi di intersezioni sarebbero potenzialmente numerosi e di conseguenza il

---

<sup>56</sup> Art. 6.2 TUE

<sup>57</sup> Art. 6.3 TUE

<sup>58</sup> A. Pace, *op. ult. cit.*, p. 2 ss.

<sup>59</sup> F. Ferrara, *op. ult. cit.*, p. 490 ss.

<sup>60</sup> Come fa notare A. Barbera, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia, Relazione all'incontro di studio fra i Tribunali e le Corti costituzionali di Spagna, Portogallo, Francia e Italia*, cit., p. 2 ss.

rischio di sovrapposizione tra le due Carte molto elevato<sup>61</sup>. Dimodoché, tanti più casi di intersezione potranno ravvisarsi, tanto più si ridurrebbe lo spazio della diretta applicabilità della CDFUE, perché dovrà garantirsi l'intangibilità delle *norme-principio* del testo fondamentale rispetto alle *norme-principio* della Carta europea.

#### 4. Il sindacato accentrato come *confine* alla prevalenza della CDFUE sulla Costituzione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di inversione della doppia pregiudizialità rileva anche ai fini della declinazione del concetto di identità costituzionale nazionale. Difatti, nella sentenza n. 269/2017 ed in sede di rinvio pregiudiziale, nell'ordinanza n. 117/2019, si ribadisce che la giurisdizione accentrata è posta a «fondamento dell'architettura costituzionale»<sup>62</sup>. Più precisamente, fermo restando il principio del primato del diritto europeo e della sua diretta applicabilità, la Corte precisa che nell'intersezione tra i principi fondamentali che devono prevalere sulla CDFUE rientrano anche le garanzie costituzionali, tra cui il sindacato accentrato della Corte. Sembra così che la Consulta abbia voluto attribuire una portata espansiva al concetto di identità costituzionale nazionale, dal momento che, in sede di intersezione, oltre al c.d. *nucleo duro* dei principi costituzionali, include anche il suo ruolo di garante della legalità costituzionale. In questi termini, il sindacato accentrato si pone come un *valore* costituzionale posto a *confine* dell'efficacia della CDFUE in ambito interno. Per meglio dire, all'espansione del concetto di identità costituzionale si accompagna la scelta di limitare la diretta applicabilità dei principi convenzionali di fronte alla necessità della Corte di sindacare tale antinomia. Peraltro, in tale operazione traspare una *elasticità diacronica* del concetto di identità *ex art. 4.2. TUE*<sup>63</sup>, perché il graduale ampliamento di tale concetto

<sup>61</sup> A. Barbera, *op. ult. cit.*, p. 9 ss.

<sup>62</sup> Punto 5.2. del Considerato in diritto s. n. 269/2017 e Punto 2 del Considerato in diritto ord. n. 117/2019.

<sup>63</sup> In particolare, secondo J.H. Reestemans, *The Franco-German constitutional divide: reflections on national and constitutional identity*, in *European Constitutional Law Review*, 2009, p. 377, "identità" ha un significato "diacronico" ed uno "sincronico", mentre "nazionale" è usato a volte in riferimento a popolo, altre a Stato, evidenziando così la sua insita indeterminatezza. Siffatta questione è risultata ancor più accentuata nel bilanciamento della tutela dell'identità costituzionale nazionale con le esigenze sottese al processo di integrazione europea. Analizzano tale problema V. Baldini, *Il rispetto dell'identità costituzionale quale contrappeso al processo di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 2010, p. 1 e ss.; V. Bogdandy e A. Schill, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market*

è stato messo in atto per garantirgli la permanenza nel tempo<sup>64</sup>. Ovvero, l'estensione di quel nucleo di principi supremi non rappresenta per la Corte un'esigenza rapportabile al contesto storico in cui è pronunciata una decisione, ma assume un'importanza in sé per sé considerata. Difatti, quando nell'inversione della doppia pregiudizialità si afferma che il sindacato accentrato è una garanzia posta a fondamento del sistema costituzionale la Consulta non si riferisce all'occasione del rapporto tra Costituzione e CDFUE ma sembra ricollegarsi ad un piano più generale<sup>65</sup>. Tale orientamento pare muovere da quanto accaduto nei casi *Taricco*, *MAS* e *MB*<sup>66</sup>, in cui la compressione degli spazi del primato europeo si è compiuta non solo facendo leva sulla modulazione degli effetti delle decisioni della Corte europea ma anche attraverso una specificazione ampliativa del c.d. nucleo duro. Senza esaminare tali decisioni, quello che in esse rileva è la volontà della Consulta di difendere la sua visione dualista anche ricorrendo ad una interpretazione estensiva dell'identità costituzionale nazionale, riprendendo poi nelle successive pronunce i *dicta* già espressi. In via del tutto incidentale, questa vocazione difensiva sembra accomunare molte Corti

---

*Law Review*, 2011; P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2015; S. Gambino, *Identità costituzionale nazionale e primauté euro unitaria*, in *Quad. Cost.*, 2012, p. 535 ss.; B. Guastaferrò, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona tra riserva di competenze statali e controlimiti europeizzati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 2011, p. 1 ss.; M. Luciani, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit., p. 5 ss.; A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 20/2018, p. 1 ss.; A. Ruggeri, *Prima del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i controlimiti)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna*, 2016, p. 1 ss.

<sup>64</sup> Nel Punto 5, 6, 7 del Considerato in diritto dell'ord. n. 24/2017 della Corte costituzionale emerge che la prescrizione come regola sostanziale a tutela dell'imputato, la riserva di legge, la tassatività e la determinatezza delle fattispecie incriminatrici, il principio di legalità sono espressioni dell'art. 4 TUE, a cui è attribuibile un valore *pro futuro* cioè non circoscritto al momento in cui viene pronunciata la decisione.

<sup>65</sup> Si veda Punto 5.2. del Considerato in diritto della sentenza n. 269/2017

<sup>66</sup> Si è trattato di casi in cui la Corte costituzionale ha avuto modo di confrontarsi con la CGUE sulla diretta applicabilità dell'art. 325 TFUE. In particolare, secondo la Consulta la norma europea veniva interpretata in forma espansiva dal Giudice di Lussemburgo, causando un ampliamento degli spazi del primato europeo ed una conseguente violazione dei principi fondamentali in materia penale, espressione dell'art. 4.2 TUE. È stata quindi ipotizzata una possibile *frattura* dei rapporti tra le due Corti, dal momento che con l'ord. n. 24/2017 (caso *Taricco*) la Consulta ha per la prima volta ipotizzato l'eventualità di azionare i controlimiti nei confronti della Corte europea. Poi nel caso *MAS* e *MB* (C- 42-17) la Corte di Giustizia decise di *modulare* temporalmente gli effetti della sua precedente decisione circoscrivendoli al caso *Taricco*, al fine di evitare uno *scontro* con la Consulta. Tutti i profili richiamati sono stati approfonditi da R. Bin, *Taricco: aspettando Godot, leggiamo Yves Bot*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 13 Novembre 2017, p. 1 ss.; B. Guastaferrò, *Derubricare i conflitti costituzionali per risolverli: sezionando il caso Taricco*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2018, p. 441 ss.; M. Luciani, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017, p. 1 ss.; A. Morelli, *La capacità parametrica del diritto dell'Unione europea privo di efficacia diretta nel giudizio di legittimità costituzionale*, cit., p. 4 ss.; G. Repetto, *Una ragionevole apologia della supremacy. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale sul caso Taricco*, in *diritticomparati.it*, 20 Febbraio 2017, p. 1 ss.; D. Tega, *Il tono dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 24/2017 e i suoi destinatari: narrowing the dialogue*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 6 Marzo 2017, p. 1 ss.

costituzionali, che si muovono in una direzione estensiva del concetto di identità costituzionale nazionale a fronte della giurisprudenza espansiva del primato comunitario fatta propria dal Giudice di Lussemburgo<sup>67</sup>. Quest'ultimo rilievo è contestualizzabile in un frangente in cui l'UE mostra l'incapacità di solidarizzare i rapporti tra i Paesi membri durante l'emergenza economica, migratoria e sanitaria<sup>68</sup> spingendo in un certo senso a giustificare tale giurisprudenza delle Corti, attente ad includere nel recupero degli spazi della sovranità interna anche la difesa del loro ruolo di garanzia. Proprio l'integrazione, intesa come espressione della solidarietà nonché della tutela del pluralismo dei diritti<sup>69</sup>, è parsa assai in crisi durante la pandemia mondiale riflettendosi negli orientamenti della

<sup>67</sup>A titolo esemplificativo può citarsi il caso Melloni e la decisione del Tribunale costituzionale spagnolo (Causa *Melloni*, sentenza della Corte di giustizia UE, 26 febbraio 2013, C-399/11); l'espressa inclusione della sovranità finanziaria nell'art. 4.2 TUE da parte del Tribunale costituzionale federale tedesco (Deliberazione assunta dalla Corte di Giustizia il 16 Giugno 2015 C- 62/14 intervenuta a seguito del rinvio pregiudiziale del Tribunale federale tedesco con riguardo alla compatibilità del sistema OMT con le norme sulla sovranità finanziaria nazionale); la sentenza del Tribunale tedesco del 26 Maggio 2021 sulle decisioni di ratifica dei Vertici europei in tema di risanamento dei debiti statali *post-pandemia*; la necessità della Corte costituzionale austriaca di riscontrare una equivalenza tra la tutela dei diritti costituzionali ex art. 4.2. TUE e quelli sovranazionali (Sentenza U 466/11-18 U 1836/11-13 del 14 marzo 2012); le decisioni della Corte portoghese di difesa dei diritti fondamentali dei cittadini avverso gli organismi c.d. *Salva-stati* (attraverso l'*Acórdão* 187/2013 il Tribunale Costituzionale portoghese si è pronunciato in merito a quattro ricorsi relativi alla legge di bilancio 2013 (*Lei do Orçamento do Estado n° 66-B/2012*), sollevati dal Presidente della Repubblica, Anibal Cavaco Silva (ricorso n. 2/2013), da alcuni deputati dell'opposizione (ricorsi nn. 5 e 8/2013) e dal *Provedor de Justiça* (ricorso n.11/2013); la giurisprudenza della Corte ungherese sull'espressa coincidenza dell'identità costituzionale con quasi tutti i principi enunciati in Costituzione (Decisione n. 22/2016 (XII.5.) AB of 30 November 2016); infine il citato caso Taricco e la difesa dei principi in materia penale da parte della Corte costituzionale italiana come espressione dell'identità costituzionale nazionale (ordinanza n. 24 del 2017).

<sup>68</sup> Sull'attuazione del principio solidaristico a livello sovranazionale la letteratura è copiosa. Per un'analisi circa la sua declinazione e le principali forme di attuazione si veda anzitutto S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2016. Poi con riguardo alla scarsa attuazione della solidarietà contestualmente alle singole emergenze dell'UE si vedano M. Belletti, *Il governo dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo europeo"*, in *Dir. Pubbl. Eur. Rass. online*, n. 1/2021, p. 35 ss.; B. Caravita, *Quanta Europa c'è in Europa. Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, Torino, Giappichelli, 2020; A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, consultabile in *Consulta on line*, 7 Luglio 2020, p. 1 ss.; A. Morelli, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta online*, fasc. III/2018, p. 539 ss.; G. Scaccia, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013, p. 2 ss.

<sup>69</sup> Sul tema si rinvia all'analisi di F.R. De Martino, *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 575 ss. In particolare, l'A. evidenzia come "volgendo lo sguardo anche oltre i confini nazionali, l'integrazione sociale e la partecipazione politica, costituendo la premessa comune di quasi tutte le teorie pluraliste considerate, non sembrano l'aspirazione, se non la necessità principale, dei regimi politici di democrazia avanzata. Difatti, il reperimento e la destinazione delle risorse necessarie per il funzionamento dei sistemi costituzionali contemporanei appare il profilo prevalente dell'azione statale ed europea che, come tale, riversa sul pluralismo sociale e politico significative implicazioni negative". Nonostante ciò, l'A. rimarca che "l'integrazione e la solidarietà sociale nelle più avanzate teorie esaminate rappresentano, ad un tempo, la precondizione e l'aspirazione del modello ideale di società pluralista, al fine di scongiurare la prevalenza degli interessi particolari ed egoistici su quello generale".

Corte in tema di rapporti tra Costituzione e Carta dei diritti dell'UE. Basti pensare che la più recente sentenza n. 49/2021, che conferma l'arresto in tema di doppia pregiudizialità, si colloca nella fase dell'emergenza sanitaria in cui l'*interferenza* tra i contenuti delle due Carte viene risolta appunto dalla Corte per la prevalenza della Costituzione sulla CDFUE. A ben riflettere la Consulta aveva già mosso i primi passi in questa direzione con l'orientamento *Granital*, allorquando aveva inteso la difesa del suo ruolo come un completamento necessario della visione dualista, considerato che il potere di invalidare una norma *viziata* restava di suo esclusivo dominio<sup>70</sup>. Inoltre, nella sentenza n. 1146/1988 la Corte accentuava la portata del *dictum* precedente ricollegando le sue competenze all'azionabilità dei controlimiti in caso di violazione del c.d. *nucleo duro* dei principi fondamentali<sup>71</sup>. Più precisamente in quel frangente traspariva che la Corte reputasse *condicio sine qua non* la tutela del suo ruolo rispetto alla necessità di azionare i controlimiti. Nel recente arresto giurisprudenziale tale impostazione sembra arricchirsi di un'ulteriore sfumatura, perché il Giudice delle leggi chiarisce che la sua posizione non è più tutelabile in correlazione all'azionamento dei controlimiti ma difendibile *ex se* dal momento che è posta a «fondamento dell'architettura costituzionale»<sup>72</sup>. Ne consegue che il presupposto normativo che legittima il sindacato accentrato in tema di inversione della doppia pregiudizialità non sarà più solo l'art. 11 Cost.<sup>73</sup> ma anche l'art. 134 Cost., considerato che la Consulta andrà a difendere una garanzia del testo costituzionale inclusa nell'art. 4.2 TUE.

### 5. Nota conclusiva.

La Corte costituzionale stabilisce i presupposti di prevalenza della Costituzione sulla Carta dei diritti dell'Unione europea. In particolare, la sovrapposizione di contenuto delle norme-principio contenute nelle due Carte è risolto nel senso di garantire una *supremazia valoriale* del testo fondamentale rispetto alle norme convenzionali, nonostante l'*impronta*

---

<sup>70</sup> A. Pace, *La sentenza Granital ventitrè anni dopo*, cit., p. 4 ss.

<sup>71</sup> M. Luciani, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, cit., p. 86 ss.

<sup>72</sup> Punto 5.2. del Considerato in diritto della s. n. 269/2017

<sup>73</sup> Secondo autorevole dottrina il fondamento costituzionale dei controlimiti deve ricercarsi non solo nell'art. 11 Cost. ma anche nell'art.1 Cost. che enuncia il principio della sovranità cfr. G. Silvestri, *Sovranità vs. Diritti fondamentali*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015, p. 57 ss. e M. Luciani, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, cit., p. 86 ss.



*tipicamente costituzionale* di tale fonte sovranazionale e la sua parificazione ai Trattati europei. A tal riguardo emerge come nella giurisprudenza costituzionale questi ultimi due elementi assumano una connotazione non ampliativa del regime di applicazione di tale Carta, ma legittimante una limitazione della sua diretta efficacia. Tale aspetto non pare attenuarsi nelle decisioni successive alla sentenza n. 269/2017, piuttosto risulta ancor più marcato dall'utilizzo di termini che non si limitano all'intersezione e alla sovrapposizione ma finanche *all'interferenza* tra le due Carte. Più precisamente, la Corte evidenzia il problema che il contenuto della Carta di Nizza interferisce con quello del testo fondamentale andando così a minare la supremazia dei principi fondanti l'ordinamento costituzionale. In questo modo la Carta dei diritti dell'UE acquista una natura ibrida, avente cioè caratteristiche, contenuto e forza giuridica non agevolmente delimitabili in ambito interno, perché *interferisce* e si *sovrappone* tra la Costituzione e il diritto europeo *self-executing*. Tale orientamento sembra rispecchiare le recenti difficoltà sulla collocazione di tale fonte convenzionale nel sistema multilivello, accentuate dalla mancata attuazione del pilastro sociale e dei valori solidaristici sanciti dalla suddetta Carta<sup>74</sup>, contribuendo così ad alimentare l'interrogativo “a cosa serve la Carta dei diritti?”<sup>75</sup>. Alla risoluzione di tale quesito non pare rispondere la Corte costituzionale, che al contrario accrescendone la portata mette ancor più in evidenza le difficoltà relative all'inquadramento di tale fonte sovranazionale a causa del suo contenuto destinato ad *intersecarsi* e ad *interferire* con i valori costituzionali.

**Abstract:** Il lavoro analizza il rapporto tra Costituzione e Carta dei diritti fondamentali dell'Ue in base al recente orientamento della Corte costituzionale. L'esame è condotto sia soffermandosi sulle motivazioni a cui ricorre la Consulta per garantire la prevalenza del testo fondamentale sul dettato convenzionale sia tenendo conto dell'andamento del processo di integrazione europea.

---

<sup>74</sup> A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2016, p. 26 ss.; M. Della Morte, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al pilastro di Goteborg*, in *Consulta online*, 2020, p. 1 ss.; S. Giubboni, *Considerazione sul diritto del lavoro oltre lo Stato (con una postilla su pandemia e de-globalizzazione)*, in *Diritto e società*, n. 2 /2020, p. 247 ss.; A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., p. 4 ss.; A. Ruggeri, *Il futuro dei diritti fondamentali, sei paradossi emergenti in occasione della loro tutela e la ricerca dei modi con cui porvi almeno in parte rimedio*, in *Consulta online*, fasc. 1/2019, p. 52 ss.

<sup>75</sup> Riprendendo il recente interrogativo posto da R. Bin, *A che serve la Carta dei diritti? Un problema poco considerato*, cit., p. 867 ss.

**Abstract:** The paper analyzes the relationship between the Constitution and EU Charter of fundamental rights based on the recent jurisprudence of Constitutional Court. The examination is conducted both by focusing on the reasons used by the Council to ensure the prevalence of the fundamental text over the conventional dictation and by taking into account the progress of the European integration process

**Parole chiave:** Costituzione – Carta di Nizza – prevalenza – interposizione – identità costituzionale

**Key words:** Constitution – EU Charter of fundamental rights – prevalence – interposition – constitutional identity.