

La costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia al banco di prova dei controlimiti *

di

Anna Maria Nico *

SOMMARIO: 1. Controlimiti e integrazione europea. 2. Un tratteggio essenziale della giurisprudenza costituzionale. 3. Le ricadute sul giudizio incidentale.

1. Controlimiti e integrazione europea.

In uno scritto ormai di quindici anni fa Antonio Ruggeri prendeva atto della circostanza che, rispetto alla teoria dei controlimiti, non si registravano interventi della Corte costituzionale finalizzati a contrastare fonti comunitarie lesive di diritti fondamentali previsti dalla nostra Costituzione. Secondo l'Autore, la mancanza di applicazioni di siffatta teoria non poteva ricondursi al fatto che non si fossero concretizzate conflittualità tra fonti interne e comunitarie, ma al timore che decisioni adottate in tali questioni avrebbero potuto porre un freno al corso dell'integrazione comunitaria in atto. Ciò avrebbe spiegato come mai «norme omologhe a quelle comunitarie, prodotte in ambito interno, sono quotidianamente caducate dal giudice delle leggi o variamente annullate e/o disapplicate da altri giudici, a seconda del sistema di controllo al quale soggiacciono, proprio a causa della loro contrarietà rispetto ai principi fondamentali» ed invece «i regolamenti e le altre fonti comunitarie presentano da sempre una immacolata purezza»¹.

Da allora molte cose sono cambiate. Infatti, se l'approdo della giurisprudenza costituzionale degli anni ottanta (a partire, in particolare, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 1984) ha accelerato e consolidato il percorso

* Il presente contributo è destinato agli *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

¹ A. RUGGERI, *Quale Costituzione per l'Europa*, in *Dir. pubbl. comp. europ.* 2004, 166.

dell'affermazione del principio della primazia del diritto europeo su quello interno², seppur riservando alla Corte la competenza ad accertare il contrasto con i diritti fondamentali, non poche "resistenze" negli ultimi anni sono state messe in atto da parte di alcune corti costituzionali, tra cui anche quella italiana³, le quali hanno fatto da scudo protettivo ai diritti fondamentali come previsti dalle rispettive Costituzioni nazionali, riaffermando un certo "patriottismo costituzionale" e contenendo la capacità espansiva del diritto dell'Unione europea nella materia dei diritti fondamentali⁴.

Le cause possono essere più d'una, come, ad esempio, il sempre maggior numero di materie regolate da fonti europee, e conseguentemente una maggiore possibilità che esse possano entrare in contrasto con i valori supremi della Costituzione, o, anche, un cambio di rotta rispetto alla deferente volontà di una integrazione europea senza limiti.

Sotto quest'ultimo profilo non è casuale la coincidenza tra la crisi economica che, in un certo qual modo, ha fatto emergere una disaffezione rispetto alla politica economica europea e il differente atteggiarsi degli Stati nei confronti dell'Unione Europea, tanto da potersi individuare alcuni segnali di una nuova o quanto meno diversa tendenza all'esercizio della sovranità.

I nuovi attriti tra l'Unione europea e alcuni Stati nazionali, infatti, hanno fatto sì che questi ultimi sempre più spesso abbiano sollevato il loro ombrello protettivo sia dell'economia domestica (politica economica) sia dei diritti fondamentali, in specie quelli sociali, sovente sacrificati sull'altare del condizionamento finanziario con i

² F. GABRIELE, *I Trattati comunitari e la Costituzione*, in F. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale*, Bari, 2001, 11 ss.

³ Cfr. Corte cost., sent. n. 238 del 2014.

⁴ Sui controlimiti cfr. F. GABRIELE, *Europa. La «Costituzione» abbandonata*, Bari, 2008, 278; F. MODUGNO, *Riflessioni sull'«abbandono» del progetto costituzionale che ha dato luogo al trattato di Lisbona e sulle conseguenze in tema di «controlimiti» alle limitazioni della sovranità statale*, in A.M. NICO (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, II, Bari, 2016, 685 ss.; M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia*, in www.rivistaaic.it, 25.4.2016.

quali anche le Corti hanno avuto modo di confrontarsi e, per dir così, di “prender partito” anche in relazione ai principi fondanti l’ordinamento⁵.

Se, infatti, si analizza il cammino della Corte costituzionale con riferimento alle pronunce che hanno riguardato l’applicazione dei controlimiti, può rilevarsi un graduale crescendo di casi che hanno formato l’oggetto di tale giudizio seppure nella consapevolezza che “l’accertamento di un contrasto di una disposizione del diritto dell’Unione con i controlimiti comporta una decisione di estrema gravità, che può innescare un elemento di tensione nei rapporti tra l’ordinamento italiano e quello dell’Unione”⁶.

Inoltre, all’aumento delle ipotesi di applicazione dei controlimiti corrisponde, all’interno del sistema italiano, un contestuale “accentramento” del giudizio di legittimità costituzionale in cui la Corte costituzionale rivendica a sé (a discapito dei giudici comuni) la competenza a risolvere le antinomie tra il diritto europeo e il diritto nazionale nelle quali siano coinvolte fonti che abbiano una connessione sostanziale con i diritti previsti dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza (Carta dei diritti dell’Unione europea)⁷.

Al di là delle interessanti e premonitrici tesi dottrinarie e delle enunciazioni fino ad un certo momento soltanto teoriche della Corte costituzionale, il “limite” dei controlimiti ha mosso i primi incisivi passi con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e con il cambiamento dello *status* della Carta di Nizza che da documento politico ha assunto il valore giuridico di Trattato. La stessa Corte, proprio con riferimento a tale ultimo aspetto, con la sentenza 269/2017 ha messo in rilievo tale cambiamento ed ha chiarito (fermi restando i principi del primato e dell’effetto

⁵ Su tali particolari aspetti cfr. F. GABRIELE, *Democrazia e potere economico fra dimensione sociale, sussidiarietà e controlimiti*, in www.rivistaaic.it, 30.9.2018, 1019 ss. e spec. 1040.

⁶ Così U. VILLANI, *Limitazioni di sovranità, “controlimiti” e diritti fondamentali nella Costituzione italiana*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2017, 459.

⁷ Secondo A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, in www.consultaonline.it, 2019, 115, “D’ora in poi, infatti, non soltanto è spianata la via alla prospettazione di dubbi di costituzionalità aventi comunque per parametro una norma della Carta suddetta, coincida o no nella sostanza con norma della Costituzione e sia o no self executing, ma anche potrà aversi la denuncia della violazione di norme di diritto derivato comunque espressive – potrebbe dirsi – di una intrinseca carica assiologica, in quanto legate da una “singolare connessione” con la Carta stessa”.

diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale) che la Carta dei diritti è dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale e che proprio per tale ragione può intersecare i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana⁸.

In seguito a tale evento la teoria dei controlimiti è divenuta particolarmente incisiva per due ordini di ragioni: in primo luogo in quanto il Trattato di Lisbona ha positivizzato taluni principi, un aspetto di non poco conto negli ordinamenti di *civil law*; in secondo luogo, perchè il riconoscimento del valore di trattato alla Carta dei diritti ha attribuito a quest'ultima la forza di un atto *self-executing* (peraltro con valore di Trattato). La Costituzione e la Carta dei diritti dell'Unione europea non si pongono quindi in posizione paritetica (valendo il principio del primato) e un loro eventuale livellamento formale può rintracciarsi nell'art. 53 della Carta il quale prevede il principio della protezione più favorevole dei diritti.

In virtù di quanto previsto dalla disposizione appena citata, il primato del diritto europeo sarebbe limitato dal principio speciale del livello di protezione più favorevole dei diritti e, laddove una fonte interna ed una europea dovessero contrastare con la Costituzione e la Carta, solo quest'ultimo entrerà in contatto con la teoria dei controlimiti. La *primauté* assumerebbe, in tal caso, un ruolo sussidiario o gregario rispetto al principio del *livello di protezione più favorevole dei diritti* (d'ora innanzi *diritto più favorevole*).

Di opinione differente è stata, invece, la Corte di Giustizia (caso Melloni, sent. 26.2.2013, C-399/2011) la quale, a proposito del mandato di arresto europeo, per il quale il Tribunale costituzionale spagnolo rilevava, in via pregiudiziale, che la protezione offerta dalla Carta risultava ridotta rispetto a quella offerta dalla Costituzione spagnola, nel mettere a confronto il diritto dell'Unione europea della Carta di Nizza e quello della Costituzione spagnola ha ritenuto che l'interpretazione dell'art. 53 non deve comportare la lesione "del principio del

⁸ Di differente avviso in ordine alle novità introdotte dalla Trattato di Lisbona sul rapporto tra diritto interno e diritto europeo cfr. G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, Bari, 2019, 32.

primato del diritto dell'Unione, in quanto permetterebbe a uno Stato membro di ostacolare l'applicazione di atti di diritto dell'Unione pienamente conformi alla Carta, sulla base del rilievo che essi non rispetterebbero i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione di tale Stato"⁹. Una conclusione, quella della Corte di Lussemburgo, che non poteva non avere dei riflessi sulla giurisprudenza interna delle Corti in quanto, dinanzi ad un complesso sistema di garanzie dei diritti fondamentali e di conseguenti tutele, assegnare la prevalenza di un principio rispetto ad un altro significa in sostanza ampliare o limitare la competenza dei giudici comuni nei confronti della Corte costituzionale e di quest'ultima rispetto alla Corte di Giustizia.

2. Un tratteggio essenziale della giurisprudenza costituzionale.

Sullo sfondo del dialogo tra i giudici (comprendendo in tale accezione i giudici comuni e le Corti) l'incertezza¹⁰ sulla competenza degli organi preposti alla tutela dei diritti nell'ordinamento interno è andata sempre più crescendo tra disapplicazione, illegittimità costituzionale, rinvio pregiudiziale uno e bino e controlimiti. Questi ultimi, come già detto, prima applicati timidamente, poi in maniera più sicura sono divenuti per la Corte costituzionale il mezzo per rientrare a pieno titolo nella funzione ad essa attribuita dalla Costituzione¹¹ "in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale"¹². Su tale presupposto si è mossa la

⁹ Testualmente Corte Giustizia, sent. 26.2.2013, C-399/201, punto 58. Per un ampio commento della sentenza si rinvia a M. IACOMETTI, *Il caso Melloni e l'interpretazione dell'art. 53 della carta dei diritti fondamentali dell'unione europea tra corte di giustizia e tribunale costituzionale spagnolo*, in *www.osservatorioaic.it*, 2013. Una ricostruzione del contenuto della sentenza nella sue diverse prospettive cfr. A. RUGGERI, *La Corte di giustizia, il primato incondizionato del diritto dell'Unione e il suo mancato bilanciamento col valore della salvaguardia dei principi di struttura degli ordinamenti nazionali nel loro fare "sistema" (nota minima a Corte giust., Grande Sez., 26 febbraio 2013, in causa C-399/11, Melloni c. Ministero Fiscal)*, in *www.diritticomparati.it*, 2.4.2013.

¹⁰ Sul punto ampiamente A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quad. cost.*, 1.3.2018, 155.

¹¹ Per A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., 168, attraverso il recupero del tema dei diritti fondamentali "in un circuito di diritto costituzionale (...) si può disinnescare l'arma dei contro-limiti, evitando la tentazione di usarla come mezzo (improprio) per recuperare spazi di identità costituzionale".

¹² Così sent. Corte cost. n. 269/2017, cons. dir., punto 5.2.

recente giurisprudenza del Giudice delle leggi, in particolare con le decisioni nn. 269 del 2017, 20, 63 e 117 del 2019, sulle quali si ritornerà dopo aver fatto un richiamo al formante giurisprudenziale della Corte costituzionale la cui sentenza n. 238 del 22.10.2014¹³ ha rappresentato il vero punto di snodo nell'attuazione dei controlimiti. Essa ha riguardato, in particolare, le norme di diritto internazionale consuetudinario di cui all'art. 10, comma 1, della Costituzione¹⁴ ed in particolare le immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri per le azioni risarcitorie derivanti dai crimini di guerra e contro l'umanità commessi durante la seconda guerra mondiale. Nella specie, la Corte costituzionale, superando un proprio precedente (sent. n. 48 del 1979), che distingueva tra le norme consuetudinarie anteriori e quelle successive alla Costituzione riservando solo alle seconde l'eventuale limite dei controlimiti, non solo ha eliminato tale distinzione temporale, ma ha altresì ampliato la portata di questi ultimi statuendo che, qualora sussista un contrasto tra la norma internazionale generale e i principi supremi dell'ordinamento italiano, in virtù dei controlimiti non possa operare il rinvio di cui all'art. 10, comma 1, della Costituzione. Le statuizioni della citata sentenza sono state poi ribadite dall'ordinanza n. 30 del 3.3.2015¹⁵ con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità e, nel ribadire la propria competenza a verificare la compatibilità delle norme internazionali consuetudinarie

¹³ Senza pretesa di esaustività in considerazione dei numerosi commenti della sentenza, si cfr., T. GROPPI, *La Corte costituzionale e la storia profetica. Considerazioni a margine della sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, in www.consultaonline.it, 2015, I, 1 ss.; A RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei "controlimiti" e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in www.consultaonline.it, 2014; U. VILLANI, *Limitazioni di sovranità, "controlimiti" e diritti fondamentali nella Costituzione italiana*, cit., 459; S. LEONE, *Sul dispositivo della sentenza n. 238 del 2014: una soluzione preordinata ad accentrare il sindacato sulle consuetudini internazionali presso Palazzo della Consulta*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 13.11.2014; M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in www.questionegiustizia.it, 1/2015, 84; G. SILVESTRI, *Sovranità vs diritti fondamentali*, *ivi*, 57; E. LAMARQUE, *La Corte costituzionale ha voluto dimostrare di sapere anche mordere*, *ivi*, 76.

¹⁴ Per una ricostruzione delle problematiche riferite alla interpretazione dell'art. 10, comma 1, della Costituzione, si rinvia a A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino, 2008.

¹⁵ T. CANTELMO, V. CAPUOZZO, *Tra immunità e contro -limiti: un nuovo traguardo della giurisprudenza italiana in Corte costituzionale sentenza n. 238/2014 e ordinanza n. 30/2015*, in www.federalismi.it, 2015; F. GIRELLI, *La super doppia pronuncia: l'immunità degli Stati dalla giurisdizione per crimini internazionali in Italia non esiste*, in www.federalismi.it, 2015.

internazionali con i principi fondamentali e con i diritti inviolabili della persona, i quali costituiscono «gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale», ha richiamato un passaggio fondamentale della sent. n. 238/2014 con la quale era stato accertato “che «la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto»”.

A distanza di pochi anni la Corte è ritornata ad applicare i controlimiti, seppure in riferimento a diversa questione, questa volta in relazione al diritto dell'Unione europea che rispetto alle consuetudini internazionali generali, come noto, ha portata ed effetti differenti. Con la sentenza n. 269 del 2017¹⁶ il giudice delle leggi ha colto l'occasione¹⁷ per fissare, *a latere* della *causa petendi*, alcuni punti fermi sulla propria competenza e orientare il giudice “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”. Aver chiarito che in queste ipotesi “debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE”, ha una particolare rilevanza laddove si voglia leggere nelle parole della Corte la volontà di far luce in via “precauzionale e preventiva” sul rapporto tra il diritto europeo-Carta dei diritti e la Costituzione. L'eventuale allineamento tra le due fonti, infatti, può essere risolto dal giudice comune in due modi alternativi tra di loro e fermo

¹⁶ In senso critico 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)*, in *Riv. dir. comp.*, 3/2017, 1 ss. Per i numerosi commenti della decisione si rinvia, *ex multis*, a G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giur. cost.*, 2017, 2948; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, *ivi*, 1055; C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il «cammino comunitario»: invito alla discussione sulla sentenza n. 269 del 2017*, in www.forumquadernocostituzionali.it, 18.12.2017; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, *ivi*, 24.1. 2018.

¹⁷ A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei «controlimiti»*, in www.forumquadernocostituzionali.it, 28.2.2018.

restando il rinvio pregiudiziale: o attraverso la disapplicazione del diritto interno antinomico in virtù della applicazione della Carta dei diritti facendo valere la *primauté* del diritto europeo; o chiedendo l'intervento della Corte costituzionale la quale "non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione"¹⁸. La Corte costituzionale non esamina però l'ipotesi in cui le due Carte non dovessero risultare allineate. In tal caso si potrebbe ritenere che il giudice non abbia alternative, ma sussisterebbe un vero e proprio suo obbligo di rimettere la questione alla Corte costituzionale laddove dal confronto tra i due documenti ritenga che la Costituzione garantisca maggiormente il diritto tutelato. Comunque, al di là di ciò che non è stato detto dalla Corte e che forse avrebbe potuto costituire una ulteriore traccia per il giudice comune, la soluzione del Giudice delle leggi, molto criticata da una parte della dottrina¹⁹, ha avuto il merito di contenere, in considerazione della peculiarità della protezione dei diritti oggetto di garanzia, gli effetti della tutela disomogenea del controllo diffuso nel nostro ordinamento, foriera di disequaglianze all'interno del territorio nazionale, e a riportare i diritti fondamentali nell'alveo del controllo accentrato e confermare la funzione della Corte costituzionale di garante della Costituzione e di custode dei diritti²⁰.

Nel frattempo ha fatto "irruzione" nel nostro ordinamento la nota questione del caso Taricco²¹ con la quale la Corte di Lussemburgo, con una decisione del 2015,

¹⁸ Sent. Corte cost. n. 63/2019.

¹⁹ Cfr. R.G. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, in www.forumdeiquaderniconstituzionali.it, 28.12.2017; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, cit., 32; C. SCHEPISI, *La Corte costituzionale e il dopo Taricco. Un altro colpo al primato e all'efficacia diretta?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017.

²⁰ Cfr. A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., 157.

²¹ Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, dell'8.9.2015, causa C-105/14. Il dibattito dottrinario provocato dalla decisione è stato particolarmente ampio. Si rinvia, pertanto, *ex multis*, a M.

demandava al giudice nazionale il potere/dovere di non applicare la normativa penale interna in materia di prescrizione qualora egli avesse accertato che dall'eventuale applicazione della medesima normativa dovesse discendere la sostanziale impunità per un "numero considerevole di casi" di frodi "gravi" poste in essere in pregiudizio degli interessi finanziari dell'Unione europea²². Ciò ha dato origine a non poche questioni problematiche, tutte incentrate in tema di violazione dei diritti fondamentali e, in sostanza, in tema di controlimiti. Anche ammesso, infatti, che la Corte di Lussemburgo possa innovare l'ordinamento penale interno senza con ciò violare il principio della riserva di legge o, meglio ancora, senza con ciò trasformare tale principio da riserva di legge in riserva di diritto²³, in ogni caso la Corte dovrebbe attenersi a quei vincoli, che sono imposti al legislatore nazionale e che per costante giurisprudenza costituzionale²⁴ rinvencono il proprio fondamento nell'art. 25, comma 2, Cost., costituiti dal principio di determinatezza e da quello di tassatività. Sotto questo profilo sulla base della sentenza Taricco non veniva data la possibilità di inferire in che modo il giudice interno potesse qualificare come "grave" una particolare condotta delittuosa integrante la fattispecie della frode, né, soprattutto, in virtù di quali criteri lo stesso fosse in grado di individuare una specifica soglia oltre la quale valutare come "considerevole" il numero di violazioni commesse²⁵. In sostanza, la sentenza

LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia*, cit.; R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, in *www.federalismi.it*, 2016, 1, 8; V. MANES, *La "svolta" Taricco e la potenziale "sovversione di sistema": le ragioni dei controlimiti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 6.5.2016; F. VIGANÒ, *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco*, ivi, 9.5.2016; R. BIN, *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, ivi, 4.7.2016; C. CUPELLI, *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 419 ss.

²² Cfr. partic. i punti 47 e 49 della sentenza.

²³ ... comprensivo, come tale, anche del diritto giurisprudenziale.

²⁴ Cfr. in modo particolare la dec. n. 327 del 2008, nella quale la Corte osserva che uno degli obiettivi fondamentali sottesi al principio di determinatezza così come ricavabile dall'art. 25, comma 2 Cost., è quello di "evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito..." (punto 4 del cons. in dir.).

²⁵ Con particolare riferimento al presupposto relativo al "numero considerevole dei casi" è stato osservato da S. BISSARO, *I "nodi" della prescrizione: problematiche costituzionali alla luce della sentenza Taricco*, in *Forum quad. cost.*, 5.10.2016, 11, che esso "appare estremamente generico ed

Taricco sembrava riconoscere un potere valutativo quasi assoluto al giudice, identificandolo nella figura del magistrato tipica degli ordinamenti di *common law* e tutto questo in difformità rispetto ad alcuni principi fondamentali del nostro ordinamento: il principio di uguaglianza, considerati gli effetti, ricollegabili alla sentenza in esame, in termini di disparità di trattamento tra autori dei medesimi reati a seconda che gli stessi fossero ritenuti in concreto e non già in astratto “un numero considerevole di casi di frode grave”²⁶; il principio della certezza del diritto, in relazione al quale è stato detto che la Taricco “inginocchia la certezza del diritto ai piedi dell’armonizzazione e dell’efficienza repressiva, con un enorme potere attribuito agli operatori del diritto”²⁷; il principio della separazione dei poteri, la cui violazione non sembra derivare in sé dalla “provenienza” europea o giurisprudenziale – rilevante semmai ai diversi fini della riserva di legge – dell’obbligo del giudice, bensì dal contenuto della disciplina che rimette direttamente al giudice stesso la valutazione di adeguatezza di una disciplina penale ai fini di prevenzione, così affidando al medesimo una valutazione di natura politico-criminale che, in base al principio della divisione dei poteri, dovrebbe spettare al legislatore²⁸. La vicenda però ha avuto un seguito in quanto la Corte di cassazione, III sezione penale, e la Corte d’Appello di Milano hanno sollevato la questione di costituzionalità dell’art. 2 l. n. 130/2008 nella parte in cui autorizza alla ratifica e rende esecutivo l’art. 325, paragrafi 1 e 2 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), nella interpretazione fornita dalla sentenza Taricco. Al riguardo il giudice di legittimità ha avuto modo di rilevare, *inter alia*, come l’affidamento al giudice dell’individuazione dell’oggetto (“frode grave”),

evanescente”, potendo desumersi “soltanto da rivelazioni di tipo statistico, estranee, in quanto tali, agli accertamenti che il giudice tradizionalmente compie nel singolo processo”.

²⁶ In tal senso si esprime l’ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, Sez. III, 30 marzo 2016, n. 28346, in *Diritto penale. contemporaneo*, 15.7.2016, 42.

²⁷ V. MANES, *La “svolta” Taricco e la potenziale “sovversione di sistema”: le ragioni dei controlimiti*, cit., 6.5.2016, 15; cfr. anche R. CALVANO, *La Corte e i “controlimiti” 2.0*, cit., 8.

²⁸ Il giudice, insomma, sembrerebbe definitivamente “accolto tra gli artefici del potere legislativo, senza neppure i limiti e i criteri di responsabilizzazione noti ai sistemi di *common law*. Per giunta, lo sarebbe non in base a una decisione del potere legislativo, bensì dello stesso potere giudiziario, e segnatamente del potere giudiziario europeo”: così L. EUSEBI, *Nemmeno la Corte di Giustizia dell’Unione Europea può erigere il giudice a legislatore*, in *Diritto penale contemporaneo*, 10.12.2015, 43.

dell'ambito di applicabilità ("la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE") e della valutazione di ineffettività della disciplina ("in un numero considerevole di casi di frode grave") assegni all'organo giudiziario un potere normativo riservato al legislatore, che viola, all'evidenza, il principio fondamentale della separazione dei poteri, comportando una sovrapposizione del "giudiziario" al "legislativo"²⁹. La Corte costituzionale, a sua volta, rimettendo la questione pregiudiziale interpretativa alla Corte di Giustizia, nella ordinanza n. 24 del 2017³⁰ ha rilevato innanzitutto che la legge nazionale può e deve, sì, esser disapplicata se ciò è prescritto in casi specifici dalla normativa europea, ma "non è ... possibile che il diritto dell'Unione fissi un obiettivo di risultato al giudice penale e che, in difetto di una normativa che predefinisca analiticamente casi e condizioni, quest'ultimo sia tenuto a raggiungerlo con qualunque mezzo rinvenuto nell'ordinamento" (punto 5 del cons. in dir.). Muovendo da tale presupposto, la Corte ha osservato, poi, come la regola enunciata nella sentenza Taricco appaia inidonea a delimitare la discrezionalità giudiziaria dal momento che "non vi è modo di definire in via interpretativa con la necessaria determinatezza il requisito del numero considerevole dei casi, cui è subordinato l'effetto indicato dalla Corte di Giustizia" (punto 5 del cons. in dir.)³¹.

²⁹ Così la Cass., Sez. III, 30 marzo 2016, cit., p. 42, sulla quale cfr. S. ROMBOLI, *La nuova stagione dei controlimiti: il caso Taricco all'esame della Corte costituzionale*, in www.consultaonline.it, 22.12.2016, 464-465.

³⁰ Sul rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale, senza pretesa di esaustività, cfr. C. CUPELLI, *La Corte costituzionale ancora non decide sul caso Taricco, e rinvia la questione alla Corte di giustizia*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 1/2017; M. LUCIANI, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in www.osservatorioaic.it, 21.4.2017, 3; R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di 'controlimiti' costituzionali: è un vero dialogo?*, in www.federalismi.it, 5.4.2017; A. RUGGERI, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in www.consultaonline.it, 1/2017;

³¹ Il rinvio operato dalla Corte costituzionale secondo A. RUGGERI *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in www.consultaonline.it, 27.1.2017, 81, non dovrebbe essere letto come ispirato dal principio di leale collaborazione tra la Corte italiana e quella dell'Unione, bensì come un "ultimatum col quale si chiede al giudice europolitano di ripensare *ab ovo* il verdetto emesso su Taricco, adeguandosi alle indicazioni contenute nella ordinanza di rinvio pregiudiziale".

La Corte di Giustizia³² nell'interpretare la propria "regola Taricco" ha limitato la discrezionalità applicativa dei giudici nazionali della suddetta regola e la Corte costituzionale, infine, con la successiva sentenza n. 115 del 2018³³, ha colto l'occasione per precisare ulteriormente i suddetti limiti chiarendo che l'istituto della prescrizione "nel nostro ordinamento giuridico rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost.", e che conseguentemente la violazione di tale principio "sbarra la strada senza eccezioni all'ingresso della "regola Taricco" nel nostro ordinamento".

Il percorso delineato dalle citate decisioni, però, ha avuto un seguito che può definirsi confermativo e ulteriormente chiarificatore rispetto alla competenza in tema di controlimiti³⁴.

In particolare, con la sentenza n. 20 del 2019³⁵, la Corte ha ribadito i rapporti che intercorrono tra la Costituzione e la Carta di Nizza dichiarando preliminarmente l'ammissibilità del giudizio sul presupposto che "le disposizioni interne censurate non possano essere disapplicate «per contrasto con normative comunitarie», posto che non sarebbe realmente individuabile una disciplina *self-executing* di matrice europea applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio" (Punto 2, cons. dir.). E questo perché nel giudizio in questione era coinvolta una fonte europea ritenuta

³² Grande sezione, sentenza 5.12.2017, C-42/17, M.A. S. e M. B.

³³ In senso critico A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?* in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2018 e, ancora, dello stesso Autore, *Taricco, amaro finale di partita*, in www.consultaonline.it, 2018/III, 488 ss. Sulle ricadute positive della sentenza cfr., invece, C. CUPELLI, *La Corte costituzionale chiude il caso Taricco e apre a un diritto penale europeo 'certo'*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 4.6.2018; F. GIUNTA, *La consulta riafferma la tradizione culturale del diritto penale costituzionale: una sentenza davvero "rivoluzionaria"*, in *Giur. cost.*, 2018, 1311 ss.. Una lettura enigmatica è, invece, di A. CELOTTO, *Ritorno al passato sui controlimiti*, *ivi*, 1318 ss.

³⁴ La riaffermazione della competenza della Corte costituzionale definisce non solo i rapporti con Lussemburgo ma anche con i giudici comuni. Sul punto R. CALVANO, *Taricco. Un finale di partita, in attesa della prossima*, in *Giur. cost.*, 2018, spec. 1327-1328.

³⁵ La sentenza non è stata vista con favore da A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. n. 20 del 2019)*, in www.consultaonline.it, 2019/I, 113; G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?* in www.questionegiustizia.it, 4.3.2019; G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 29.5.2019.

non integralmente *self-executing* (come aveva preventivamente stabilito la Corte di Giustizia in seguito ad un rinvio pregiudiziale sulla medesima disposizione). Confermato, dunque, che anche in caso di norme parzialmente non autoapplicative la competenza è del giudice delle leggi, la Corte è ritornata su quanto detto nella sentenza n. 269/2017 ed ha confermato l'importanza degli effetti *erga omnes* delle proprie decisioni, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). Rispetto alla precedente pronuncia, però, ha "ammorbidito" i toni non solo laddove ha assicurato che i giudici possano "sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria", ma anche nella parte in cui ha affermato che "la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, che arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione" (punto 2.3).

Invero è con la decisione n. 63/2019³⁶ che la Corte, in un certo senso, ha chiarito ulteriormente i termini della competenza sulle questioni che investono profili "di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, (...) sia alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti". In sostanza, non ha fissato né una priorità rispetto alla doppia pregiudizialità (costituzionale o europea), né i profili riguardo ai quali il giudice può adire in via pregiudiziale la Corte di Giustizia, bensì ha affidato al giudice il ruolo decisivo nell'incardinare la "prima" competenza. Infatti, laddove la scelta del giudice ricadesse sulla Corte costituzionale quest'ultima non potrebbe dichiarare la questione inammissibile ma sarebbe tenuta a decidere. In proposito le parole della Corte sono chiare: "Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla

³⁶ Cfr. G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, cit., 7.

Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione" (Punto 4.3 Cons. dir.). Da questo punto di vista se non può escludersi che il Giudice delle leggi si stia riappropriando del "controllo" sui diritti fondamentali toccati dalle fonti europee, al contempo non può non ritenersi che fosse arrivato il momento di "dare ai giudici delle indicazioni su come affrontare i casi nei quali vi sia un intreccio fra norme costituzionali ed europee in tema di diritti degli individui" scongiurando che in questi casi venga esercitato " attraverso lo strumento della non applicazione per contrasto con la Carta di Nizza, un sindacato di costituzionalità diffuso sulle leggi"³⁷.

Infine, in linea con le precedenti pronunce nn. 20 e 63 si colloca l'ultima decisione del Giudice delle leggi n. 117 del 2019³⁸, con la quale la Corte, nel disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ha in un certo senso tirato le somme su quanto statuito nelle precedenti pronunce³⁹. In sintesi, la premessa generale è che «la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera [...] un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione». Tale concorso di rimedi consente in effetti alla Corte costituzionale «di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE) [...], che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano

³⁷ Così S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta 'opportuna' della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 22.5.2019, 8. Sul punto ampiamente A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., 157.

³⁸ Cfr. A. RUGGERI, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in www.consultaonline.it, 2019/II, 242 ss.

³⁹ A tal proposito una ricostruzione è offerta da S. CATALANO, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità Osservazioni a margine dell'opportuna scelta compiuta con l'ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, 2.7.2019.

interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti». Il tutto, «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)».

Alla luce di tale premessa il giudice delle leggi ha quindi indicato il procedimento che il giudice comune dovrà attivare qualora «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». In primo luogo, la Corte ha confermato «che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria» anche al termine del procedimento incidentale di legittimità costituzionale e che resta fermo «il loro dovere – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta». In secondo luogo, ha statuito che laddove il giudice rimettente ritenga di sottoporre alla Corte costituzionale di «vagliare gli eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alle norme della Carta» essa potrà decidere, anche previo «rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta». All'esito della valutazione, quindi, la Corte potrà «dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*». (Punto 2, cons. dir.).

3. Le ricadute sul giudizio incidentale

Il panorama giurisprudenziale sui controlimiti «applicati» può essere utile per fare alcune riflessioni e trarre talune conclusioni in ordine alla garanzia e alla tutela dei diritti fondamentali, al rapporto tra giudici comuni e Corte costituzionale e, infine, più in generale, al rapporto tra gli Stati membri e l'Unione europea.

Una visione miope del contesto politico nazionale ed europeo sembrerebbe avvalorare la tesi secondo la quale sarebbe in atto una sorta di destrutturazione del progetto europeo. Sarebbero un esempio gli effetti della crisi economica, la Brexit, la assenza di coesione europea dinanzi al fenomeno migratorio ed, anche, l'applicazione dei controlimiti. In realtà, in un'ottica meno euroscettica, i fenomeni indicati potrebbero essere letti come una naturale mutazione della struttura ordinamentale dell'Unione Europea. Una mutazione che tende a spingere verso un taglio dei rami troppo lunghi della tecnocrazia per favorire un maggiore sviluppo dei rami della democrazia.

L'angolo prospettico dei controlimiti e la loro applicazione ad opera del Giudice delle leggi appare, ad avviso di chi scrive, in linea con tale visione. Esso dimostrerebbe, *in primis*, che la Corte costituzionale non teme di minare l'integrazione europea ma intende potenziare, in virtù di altri presupposti, la aggregazione europea assumendo il ruolo di attore protagonista di una "concezione" europea la cui matrice risponda alla garanzia e alla protezione dei principi e valori su cui si fondano le costituzioni del secondo dopoguerra. Tutto ciò non trascurando di considerare che la stessa Europa col tempo ha elaborato e positivizzato nel Trattato di Lisbona rilevanti principi e diritti di tradizione comune agli Stati membri⁴⁰.

La Corte, dunque, ora più che mai deve svolgere un delicato compito che è quello di contemperare i valori alla base della integrazione europea con quei principi che si ricollegano all'essenza della basi fondative della Repubblica. Lo strumento attraverso il quale questo compito può essere perseguito risponde al nome di "bilanciamento"⁴¹. Non è più immaginabile una prevalenza aprioristica

⁴⁰ Secondo A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., 168, le Corti nazionali rappresenterebbero "un modo per realizzare una più intensa e diretta collaborazione fra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali dei singoli Paesi chiamate ad essere ancor più protagoniste nella attuazione del diritto europeo; ancor più chiamate (...) ad essere *giudici europei*, in grado di *affiancarsi* alla Corte di giustizia e a non porsi quali inevitabili *antagoniste* della stessa".

⁴¹ In generale con riferimento alla tecnica del bilanciamento si veda, in chiave critica, M. LUCIANI, *La difficile linea di confine*, in www.nomos.it, 3/2017, 19, il quale evidenzia come "non potendosi distinguere il margine d'apprezzamento dal bilanciamento sarebbe opportuno che i

dell'integrazione *tout court* che in quanto tale porti a sottovalutare le contraddizioni con i valori dell'ordinamento giuridico nazionale, così come è avvenuto per molto tempo, ma, alla luce dei documenti giuridici che fotografano l'avanzato stato dell'arte dell'Unione europea in materia di diritti, è ragionevole pensare che la Corte possa permettersi di "comparare" e "ponderare" fra di loro principi di derivazione diversa per condurli ad unità al fine di ottenere una esponenziale e maggiore garanzia dei diritti⁴², ai sensi dell'art. 53 della Carta⁴³. E tutto ciò non perché si va incontro a forme di "sovranismo" della Corte costituzionale in tema di diritti⁴⁴, bensì perché i controlimiti costituiscono "un usbergo della statualità"⁴⁵ e l'azione del Giudice delle leggi deve tendere all'attuazione di un più ponderato ed equilibrato rapporto tra diritto interno e diritto europeo (in questo caso, ma, si è visto, anche in altre ipotesi) per prendere le distanze da quel pressante verbo integralista dell'integrazione a tutti i costi⁴⁶, anche in spregio ai diritti.

In secondo luogo, è evidente che una diversa prospettiva europea ha dei riflessi anche nel rapporto tra Giudice delle leggi e giudici comuni. Infatti, se l'assunto iniziale risiede nella priorità della garanzia massima dei diritti fondamentali, tale

giudici abbandonassero tale valutazione, mentre "spetta alle Corti supreme (e ai giudici in generale) controllare il bilanciamento effettuato dal legislatore, senza pretendere di bilanciare essi stessi, pesando le grandezze a raffronto. Deve trattarsi di un controllo (oltre che - ovviamente - di rispetto della Costituzione) di coerenza, di logicità, di completezza, di corrispondenza tra il mezzo e il fine, di fondazione (quando è necessario) su dati di fatto veridici".

⁴² Nella prospettiva della massima garanzia dei diritti cfr. A. RUGGERI, *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti" mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, 1/2011.

⁴³ Come evidenziato da P. CARNEVALE, *Dialogando con Giuliano Amato in tema di dialogo fra corti*, in www.nomos.it, 3/2017, 15, "l'art. 53 della c.d. Carta di Nizza è il meno applicato dalla Corte di Giustizia ed invece il criterio in esso contenuto avrebbe potuto costituire una delle più significative strade per l'osmosi integrativa fra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo e che soprattutto avrebbe finito per porre proprio il supremo giudice europeo nella condizione di crocevia privilegiato del processo, nella sua funzione di interlocutore dei giudici e delle Corti costituzionali".

⁴⁴ In tale prospettiva F. VIGANÒ, *Le parole e i silenzi. Osservazioni sull'ordinanza n. 24/2017*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 27.3.2017.

⁴⁵ Così M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, cit., 89.

⁴⁶ ...che G. AMATO, *Corte costituzionale e Corti europee, fra diversità nazionali e visione comune*, Bologna, 2017, nel richiamo operato a proposito del caso Melloni da P. CARNEVALE, *Dialogando con Giuliano Amato in tema di dialogo fra corti*, cit., 14-15, ha definito «ragion d'Union» per impedire uno «sgretolamento dell'intera impresa europea».

principio non può trovare piena attuazione attraverso un controllo diffuso che vede il giudice comune privo di vincoli del precedente giurisprudenziale e quindi con una piena ed illimitata discrezionalità in un ambito tanto delicato. Una discrezionalità che, come visto con la c.d. regola Taricco, ove applicata, avrebbe comportato la violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale se non fossero intervenuti i controlimiti. In sostanza, si assiste oggi ad un nuovo assestamento in tema di tutela dei diritti che va orientandosi verso un controllo accentrato che non può essere guardato con disfavore⁴⁷. Infatti, come evidenziato dalla dottrina, le ricadute positive sono molteplici: perché la Corte è in grado di offrire al giudice comune regole e "modi di soluzione della problematica posta dall'intrico delle normative sui diritti della persona derivanti da fonti diverse che gravano nello spazio europeo"⁴⁸; in quanto il controllo accentrato consente di avere decisioni con effetti *erga omnes* che, in suddetta materia, non è di poco conto rispetto a pronunce su casi concreti che danno luogo a diseguaglianze sull'intero territorio nazionale. Ciò nonostante un dato non può essere sottovalutato, come ha sottolineato Antonio Ruggeri, ed in particolare che anche nelle ipotesi considerate di composizione applicativa della Carta di Nizza e della Costituzione, non si dovrebbe far ricorso al dato giurisprudenziale, seppur autorevole, della Corte costituzionale, ma ad una riforma legislativa del giudizio di costituzionalità⁴⁹ la quale preveda "non già l'alternativa secca tra il sindacato diffuso e quello accentrato bensì il cumulo degli stessi". "Con specifico riguardo alla questione qui di specifico interesse, la soluzione che ai miei occhi appare essere la più lineare è

⁴⁷ In senso favorevole per un ritorno all'accentramento anche R. BIN, *Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni*, in www.rivistaaic.it, 2018, 625; R. ROMBOLI, *Dalla "diffusione" all' "accentramento": una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, 2018, p. I, c. 2231; B. CARAVITA, *Roma locuta, causa finita? Spunti per un'analisi di una recente actio finium regundorum, in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 18.7.2018.

⁴⁸ Così A. ANZON, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei "controlimiti"*, in www.forumdeiquaderniconstituzionali.it, 28.2.2018, 5.

⁴⁹ Cfr. A. RUGGERI, *Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti*, in www.consultaonline.it, 23.3.2018, 160, "ciò che dovrebbe bastare a tranquillizzare la Consulta, non più disponibile ad assistere inerte alla "erosione" del sindacato accentrato registratasi per effetto del ricorso allo strumento del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici comuni e desiderosa piuttosto di prendere parte alla partita con centralità di posto".

quella che mantiene la naturale precedenza della pregiudizialità “comunitaria”, perlomeno in via ordinaria. Solo così, infatti, il più delle volte il giudice può avere – come si diceva – gli elementi di conoscenza che gli sono indispensabili per essere messo in grado di stabilire se si dia, o no, nel caso concreto una congiunta violazione della Carta dell’Unione e della Carta costituzionale. Ricevuta risposta nel senso della violazione dell’una Carta, il giudice non avrebbe scelta per ciò che attiene alla immediata applicazione della norma sovranazionale in vece di quella interna con essa incompatibile. Ad ulteriore e risolutiva garanzia del primato del diritto eurounitario, potrebbe tuttavia darsi modo al giudice stesso di sollecitare il giudizio della Consulta, grazie al quale soltanto può aversi la rimozione con effetti *erga omnes* della norma interna responsabile della violazione”⁵⁰.

Quanto alla soluzione prospettata dall’Autore sull’ordine in base al quale adire le autorità, sebbene di notevole rilevanza per l’assorbente motivo che gli effetti processuali esercitano su quelli sostanziali, *nulla quaestio* perché il tema porterebbe troppo in là e la qual cosa esulerebbe dalla trattazione in esame. Invece, sull’opportunità che il legislatore costituzionale si attivi per tracciare al giudice una direzione da seguire dinanzi alle possibili alternative che possono offrirsi allo stesso in caso di interrelazioni tra la Costituzione e le altre Carte sovranazionali, si deve rilevare che ciò potrebbe essere la soluzione per non avere, oltre le “zone d’ombra”⁵¹ e le “zone franche”⁵² del giudizio di costituzionalità, anche le “zone nebulose”.

⁵⁰ A. RUGGERI, *op cit.*, 161.

⁵¹ A tal riguardo la Corte costituzionale in una recente sentenza (n. 196 del 2018, punto 2.1.1 Cons. dir.) ha avuto modo di precisare, con riguardo alla legittimazione della Corte dei Conti in sede di giudizio di parificazione di promuovere il giudizio di legittimità incidentale, come “l’esigenza di fugare zone d’ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni”.

⁵² Sui possibili rimedi per colmarne le zone franche del giudizio incidentale, cfr. R. ROMBOLI R., *I differenti livelli di protezione dei diritti: un invito a ripensare i modelli*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2015, 15 ss.