

**Un “atto interruttivo dell’usucapione”
delle attribuzioni della Corte costituzionale?
In margine alla sentenza n. 269/2017.**

di Andrea Guazzarotti *
(18 dicembre 2017)

«Sulla scala delle priorità [di un ordinamento giuridico su un altro] ognuna delle Corti [Costituzionale, del Lussemburgo, di Strasburgo] ha la propria irriducibile opinione e, scrivendo le motivazioni delle proprie decisioni più impegnative sul piano “metodologico”, la comunica alle altre Corti. Sono *actiones finium regundorum*, o forse atti interruttivi dell’usucapione – anche se noi amiamo chiamarli “dialogo”.» (R. BIN, *L’interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei* (9 gennaio 2015), in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 13). È questa l’icastica chiusura di uno scritto di Roberto Bin dedicato ai complessi rapporti tra le Corti, costituzionale ed europee, con particolare riguardo alla tecnica dell’interpretazione (del diritto nazionale) conforme (al diritto dell’UE e alla CEDU). L’usucapione è, evidentemente, riferito alle attribuzioni originariamente spettanti all’una o all’altra Corte e al rischio di erosione più o meno strisciante cui esse sono sottoposte per effetto della compresenza, su uno stesso territorio o “spazio giuridico”, di ben tre carte dei diritti, non gerarchizzabili tra loro.

Con la sentenza n. 269/2017 la Corte costituzionale italiana sembra aver voluto proprio formulare un simile atto interruttivo. Il contesto è rivelatore: si tratta di un passo diretto a un uditorio composito ma con destinatario primario il giudice comune nazionale; con tale passo la Consulta ammonisce circa l’impossibilità di ricorrere al sindacato diffuso di costituzionalità con effetti disapplicativi operato per il tramite della Carta dei diritti fondamentali dell’UE. Il passo muove un monito che non sembra aver alcuna connessione reale con le vicende processuali, anzi. Non solo la Corte costituzionale rimprovera al giudice *a quo* proprio di non aver risolto da sé la questione, inquadrandola come una questione di contrasto tra legge nazionale e norme dei Trattati europei direttamente efficaci, ma la stessa Corte spiega come va usata la Carta dei diritti fondamentali dell’UE (CDFUE) in una vicenda in cui il giudice *a quo* non si era minimamente sognato di invocarla. Chiaro dunque l’intento della Corte di trarre meramente pretesto dalla vicenda processuale per lanciare un chiaro monito con riguardo all’uso corretto della Carta di Nizza.

In estrema sintesi, la domanda rivolta dal giudice *a quo* alla Consulta consisteva nel ritenere incostituzionale una normativa relativa all’obbligo di versare da parte di imprese con fatturati elevati un contributo annuo all’AGCM; lo stesso giudice remittente riteneva che andasse prioritariamente affrontata la questione di costituzionalità rispetto al conflitto prospettato dal ricorrente tra quella disciplina nazionale e le libertà di stabilimento e prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 TFUE). La Consulta ritiene tale modo di procedere sbagliato (concludendo per l’inammissibilità della questione), posto che il giudice avrebbe dovuto, come noto, verificare preliminarmente se il contrasto non si ponesse rispetto a norme eurounitarie dotate di effetti diretti, la cui diretta applicabilità nel giudizio *a quo* avrebbe reso irrilevante la questione di costituzionalità su norme legislative italiane destinate a subire la sorte della “non applicazione”. La Corte, per arrivare a tale conclusione, ormai pacifica nella sua stessa giurisprudenza pluridecennale, formula un lungo passaggio che suona come chiaro monito all’operato dei giudici comuni circa le corrette modalità d’uso della Carta di Nizza. L’occasione è data proprio dal tema

dell'ordine delle priorità con cui un giudice comune deve affrontare casi di duplice potenziale contrasto del diritto interno sia alle norme costituzionali che a quelle del diritto eurounitario (si badi che, nella decisione in commento, la Corte non usa mai tale aggettivo, mentre usa sei volte l'ormai desueto termine «comunitario»). Se per i contrasti tra diritto primario nazionale e diritto dell'UE la Corte ribadisce la priorità del loro esame rispetto all'eventuale ulteriore contrasto con la Costituzione italiana (potendosi eventualmente il giudice rivolgere alla Corte costituzionale solo in presenza di norme-parametro europee prive di efficacia diretta e nell'impossibilità di ricorrere all'interpretazione conforme: punto 5.1), per i contrasti tra diritto primario nazionale e Carta di Nizza le cose starebbero in maniera diversa. Qualora il contrasto si ponga, contemporaneamente, tra un diritto garantito dalla Carta dell'UE e un omologo diritto garantito dalla Costituzione italiana, la Corte ritiene che l'ordine di priorità vada invertito. Ciò perché «le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* [della Corte costituzionale], anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'UE e dall'art. 52, co. 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito». Richiamandosi a precedenti della Corte costituzionale austriaca e della stessa Corte di giustizia, la Corte costituzionale fissa il seguente, impegnativo, *vademecum* ai giudici comuni: «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'UE *in ambito di rilevanza comunitaria*, de[ve] 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» (punto 5.2, corsivi aggiunti). Come si desume chiaramente dall'inciso che ho voluto riportare in corsivo, non si tratta di correggere quegli usi più macroscopicamente arbitrari della Carta di Nizza, in cui quest'ultima viene evocata anche al di fuori del suo ambito di applicazione (art. 51 CDFUE), al prevalente fine di sfruttare lo statuto del diritto eurounitario avente diretta efficacia, ai sensi dell'art. 11 Cost. (C. cost. n. 80/2011 e seguenti). Qui la Corte si rivolge proprio agli usi *appropriati* della Carta di Nizza, ossia ai casi in cui il diritto nazionale può essere considerato ricadente nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE.

A scanso di equivoci, la Consulta aggiunge un passo circa la portata dei suoi propositi («interruttivi dell'usucapione»): laddove il giudice comune volesse procedere diversamente e, in particolare, volesse operare direttamente il sindacato della legge nazionale rispetto alla Carta di Nizza e dare preferenza a quest'ultima, ciò trasmoderebbe «inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge» (punto 5.3).

Potremmo dire che la Consulta, dopo essersi riservata il «diritto all'ultima parola» nell'ordinanza *post-Taricco* (n. 24/2017, conclusasi con la capitolazione della Corte di giustizia: sent. 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S., M.B.*), punti ora a conquistarsi il «diritto alla prima parola». Ma con quali credenziali la nostra Corte avanza tale sua prerogativa?

Il protocollo formulato dalla nostra Corte è puntellato dalla duplice vigenza degli artt. 101 e 134 Cost., per cui il mancato rispetto della priorità della questione di costituzionalità implicherebbe l'inammissibile scardinamento del modello accentrato di sindacato di costituzionalità delle leggi. Se inteso nella stretta accezione di valutazione di compatibilità

della legge impugnata ai fini dell'accertamento della sua invalidità con effetti "neutralizzanti", il sindacato sulle leggi nazionali può assumere caratteri diffusi solo nei casi in cui ciò è strettamente richiesto dal diritto dell'UE. E qui veniamo ai possibili appigli "esterni" (ossia, dell'ordinamento UE) del protocollo audacemente avanzato dalla Corte. Laddove non esistano normative uniformi dell'UE che fissano, per esigenze intrinseche all'istituto regolato, uno standard uniforme di tutela (dottrina *Melloni* della Corte di giustizia: sent. del 26 febbraio 2013, C399/11), l'esigenza di immediata e incondizionata applicazione del diritto eurounitario non si pone e dunque la dottrina *Granital* (C. cost. n. 170/1984) non è strettamente rilevante (ma per l'opposta visione, cfr. 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 *Riv. di Diritti Comparati*, n. 3/2017, p. 10). La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, infatti, anche se giuridificata e posta al livello primario dell'ordinamento eurounitario, non risponde alle stesse esigenze di uniformità di alcune norme dei Trattati aventi effetto diretto, ossia alle esigenze tipiche di un mercato unico (A. VON BOGDANDY, *Pluralism, direct effect, and the ultimate say: On the relationship between international and domestic constitutional law*, in *Intern. Journal of Const. Law*, 2008, p. 406ss.). La Carta, in altre parole, non mirava e non mira a stabilire standard uniformi di tutela dei diritti fondamentali in tutti gli Stati membri (cfr. gli artt. 52 e 53 CDFUE, in quanto norme regolatrici dei rapporti con la CEDU, a sua volta priva di intenti "uniformatori": si veda l'art. 53 CEDU nonché la dottrina della Corte EDU sul *margine d'apprezzamento* degli Stati). Tanto la Corte di giustizia è stata generosa nell'ampliare la sfera di rilevanza dei diritti fondamentali per sindacare il diritto nazionale ricadente «nel cono d'ombra» del diritto dell'UE (Causa C-617/10, sent. 7 maggio 2013, *Åkerberg Fransson*), tanto si giustifica il puntiglio della Consulta nel trattenere, per quanto possibile, il giudizio accentrato sulla violazione dei diritti fondamentali presenti in entrambi i cataloghi. Per continuare a sostenere che la Carta si nutre (anche) delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (Preambolo e art. 52.4 CDFUE), è necessario che il diritto costituzionale nazionale continui a produrre interpretazioni e applicazioni del parametro "nazionale" di costituzionalità, accanto a quanto avviene a livello di Corti europee sui cataloghi europei.

* Associato di Diritto costituzionale, Università di Ferrara.