

La Corte costituzionale riprende il «cammino comunitario»: invito alla discussione sulla sentenza n. 269 del 2017

di Corrado Caruso *
(18 dicembre 2017)

Forse la più rilevante pronuncia in tema di rapporti tra diritto interno e ordinamento sovranazionale dopo n. 170 del 1984, la sentenza n. 269 del 2017 si candida ad inaugurare una nuova fase del «cammino comunitario» della giurisprudenza costituzionale.

Il caso non era certo destinato ad entrare nella storia del sindacato di costituzionalità: adita dalla Commissione tributaria provinciale di Roma affinché si pronunciasse sulla legittimità costituzionale dei contributi imposti alle imprese per finanziare l'AGCM, il Giudice delle leggi ha trasformato una ordinaria decisione di inammissibilità in un potenziale «*constitutional canon*».

Il giudice *a quo*, respinta la richiesta del ricorrente di non applicare le disposizioni censurate perché ritenute in contrasto con la libertà di stabilimento e con la libera prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 TFUE), ha ritenuto «più aderente al sistema giuridico complessivo» sollevare, in via prioritaria, questione di legittimità costituzionale, affinché la disciplina fosse scrutinata alla luce delle norme costituzionali.

Parte adagio la Corte costituzionale, affrontando il tema del rapporto tra norma comunitaria direttamente efficace e diritto interno. Ribadisce come la valutazione sul contrasto del secondo con la prima spetti al giudice *a quo*; l'assenza di tale delibazione conduce all'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, per non avere il rimettente disapplicato la norma interna («recitius: non applicato», dice la Corte in un altro passaggio, e la specificazione non è di poco momento). Così facendo, il giudice non soddisfa soltanto il «primato del diritto dell'Unione», ma anche «lo stesso principio di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.), dovendosi per tale intendere la disciplina del diritto che lo stesso sistema costituzionale gli impone di osservare ed applicare».

Diverso il discorso, invece, quando la norma europea non ha diretta efficacia: nell'ipotesi di un contrasto tra disposizione interna e norma comunitaria non *self-executing*, accertato «eventualmente mediante il ricorso alla Corte di giustizia», il giudice deve sollevare questione di legittimità costituzionale. In quest'ipotesi spetta alla Corte costituzionale pronunciarsi sull'illegittimità costituzionale con riferimento ai parametri costituzionali - ed eventualmente - europei.

Sino a qui *nihil sub soli novum*: siamo di fronte a un ripasso generale dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno. Ma è proprio a questo punto che il Giudice delle leggi rompe gli indugi e innova rispetto alla pregressa giurisprudenza.

Il diritto dell'Unione europea ha subito una «trasformazione» a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha conferito efficacia vincolante alla Carta dei diritti. Quest'ultima, prosegue la Corte, partecipa alla medesima sostanza costituzionale della Legge fondamentale: «[i] principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana, [s]icché 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».

A prescindere dalla fonte di provenienza, i «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.) (...), 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 (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)».

La Corte è consapevole che l'*overlapping protection* offerta dalla Costituzione e dalla Carta possa portare a una «doppia pregiudizialità (...) vale a dire a controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione»; nell'ipotesi di un concorso di tutele, questo va ordinato concedendo priorità al giudizio di costituzionalità, purché – dice la Corte riportando le condizioni poste dalla Corte di giustizia in alcuni precedenti - «i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, “in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria”; di “adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione”; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione».

Nel caso di specie, tuttavia, non si discute dell'applicabilità di disposizioni della Carta, ma degli artt. 49 e 56 TFUE, norme ad efficacia diretta. L'applicazione di disposizioni *self executing*, conclude il Giudice delle leggi, non «trasmoda (...) in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge». Pertanto, il rimettente non doveva sollevare questione di legittimità costituzionale, ma aveva l'onere di risolvere l'eventuale conflitto attraverso la non applicazione della norma interna contrastante col diritto europeo. Le argomentazioni della Corte confermano una tendenza anticipata dalla ordinanza n. 24 del 2017 (la quale, come noto, ha costretto la Corte di giustizia ad una parziale retromarcia nel caso Taricco), sollevando riflessioni ed interrogativi sui quali la comunità degli interpreti è chiamata ad interrogarsi.

Due sembrano i punti fermi: per un verso, la conferma dell'approccio dualista della Corte costituzionale, ribadita dalla sentenza La Pergola con la dottrina degli ordinamenti «separati ma coordinati». L'insistenza sull'istituto della “non applicazione”, richiamato anche nella recente sentenza n. 111 del 2017, rispetto alla “disapplicazione” invocata dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza, dimostra come il criterio di risoluzione dell'antinomia tra diritto interno e diritto europeo riposi, ancora, nella separazione di competenza dei due sistemi, piuttosto che nella subordinazione gerarchica del primo al secondo. Viene così ribadito come la non applicazione della norma interna in contrasto con il diritto europeo sia cosa bene diversa dal sindacato diffuso di costituzionalità che, appunto, disapplica, *come se non fosse mai entrata in vigore*, la disposizione in contrasto con la norma superiore. Sorge, a questo proposito, il primo interrogativo: la diversità dei controlli discende forse dall'alterità delle fonti che istituiscono i due ordinamenti (la Costituzione, da un lato, che dà forma all'unità politica di un popolo, e i Trattati, dall'altro, volti al mantenimento e all'implementazione del mercato unico)?

D'altro canto, e più nello specifico, la Corte conferma una rigida separazione tra i rimedi, a seconda che vi sia un contrasto tra diritto interno e norme europee direttamente efficaci o, viceversa, non *self-executing*: solo nella prima ipotesi vi è un'*antinomia*, cioè una *contraddizione logica tra regole*, ed è possibile ricorrere all'istituto della non applicazione. Nel secondo caso, il contrasto può essere sanato solo con l'intervento demolitorio del Giudice delle leggi (su tale aspetto insiste la relazione tenuta da Augusto Barbera all'incontro tra i Tribunali e le Corti costituzionali di Italia, Francia, Portogallo e Spagna, reperibile qui <http://www.rivistaaic.it/la-carta-dei-diritti-per-un-dialogo-fra-la-corte-italiana-e-la-corte-di-giustizia.html>, per certi versi anticipatrice della sentenza che qui si commenta).

Al di là di queste poche certezze, si affastellano le domande: come e a chi spetta individuare le norme ad efficacia diretta? La pronuncia della Corte riguarda la Carta dei diritti: può essere estesa anche ad altre disposizioni del diritto primario europeo? Alcune norme della Carta riproducono disposizioni dei Trattati: *quid iuris* in tali casi? Quanto al diritto secondario, è ancora sufficiente il riferimento a certi requisiti strutturali delle norme comunitarie (ad esempio, agli obblighi chiari precisi e incondizionati su cui la Corte di giustizia ha edificato la dottrina degli effetti verticali delle direttive)?

E' ammissibile, più nello specifico, ritenere che la Carta dei diritti fondamentali contenta un catalogo di disposizioni non *self-executing*, nonostante la contraria giurisprudenza della Corte di giustizia (si pensi - ma non solo - al principio di eguaglianza e ai singoli divieti di discriminazione) e nonostante la distinzione, in qualche modo contenuta nella stessa Carta (art. 51), tra disposizioni che contengono "diritti" e norme che recano "principi"? In che misura la tutela «sistemica» dei diritti fondamentali, cui fa riferimento la Corte, è compatibile con l'art. 53 della Carta (il quale, nell'affermare che «[n]essuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nei rispettivi ambiti di applicazione», dal diritto dell'Unione e dalle Costituzioni nazionali, sembra precludere a un naturale effetto di traboccamento dei diritti sovranazionali sull'ordinamento interno, qualora quest'ultimo entri nel cono d'ombra del diritto europeo)?

Quale peso hanno avuto, nella presente decisione, alcuni casi simili risolti dalle Corti e dai Tribunali costituzionali su cui la stessa Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi (sentenza 11 settembre 2014, causa C-112/13 A contro B e altri; sentenza 22 giugno 2010, cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli)? Accanto al dialogo multilivello, si sta forse affiancando un dialogo reticolare tra Corti costituzionali in funzione di resistenza al diritto europeo? O è vero piuttosto il contrario, e cioè che il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme interne contrarie alla Carta dei diritti può dare nuova linfa alle tradizioni costituzionali comuni, le quali, ai sensi dell'art. 6 TUE, conferiscono legittimazione alla stessa Unione europea? A una lettura sovranista della decisione, è possibile preferire una interpretazione che ne metta in luce il portato europeista? Non vi è forse un rafforzamento del diritto "costituzionale" europeo (e delle pronunce della Corte di giustizia) negli effetti *erga omnes* delle sentenze di incostituzionalità, che espungono dall'ordinamento norme interne contrarie ai diritti della Carta sovranazionale (evitando così di lasciare alle incerte oscillazioni dei giudici comuni la tutela dei diritti fondamentali: lungo questa direzione si muovono le conclusioni di Augusto Barbera nella sopracitata relazione)? O viceversa si deve ritenere che, dietro alla pretesa corrispondenza assiologica tra Carta dei diritti e Costituzione, la Corte accolga una sostanziale supremazia dei diritti garantiti dall'ordinamento interno, risultato di un processo di unificazione politica che non trova riscontro nell'ordinamento sovranazionale?

E' possibile, infine, leggere in questa decisione un avvertimento alla Politica per l'attuale conduzione del processo di integrazione europea, lasciato per troppo tempo all'interpretazione estensiva dell'art. 51 della Carta e, più in generale, agli effetti federativi dei diritti in assenza di una decisione fondamentale sull'unità europea?

Queste ed altre domande, inevitabilmente inevase, rimangono sul tappeto. Per tale ragione il Forum di Quaderni costituzionali ritiene opportuno aprire una discussione, invitando tutti i lettori ad inviare eventuali contributi alla Redazione.

** Ricercatore *senior* di diritto costituzionale, Università di Bologna, assistente di studio presso la Corte costituzionale