

I rapporti tra diritto interno e diritto europeo e le recenti implicazioni in tema di equilibrio di bilancio

ALESSANDRA ABBATE *

Sommario: 1. Inquadramento breve del principio di *primauté* del diritto europeo. – 2. Sintesi dell'evoluzione degli orientamenti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte costituzionale. – 3. Il *revirement* della Corte costituzionale. L'ordinanza n. 24 del 2017 e la sentenza n. 269 del 2017. – 4. Cenni sulla giurisprudenza più recente in tema di doppia pregiudizialità le ordinanze delle SS.RR. in Speciale composizione. Il problema del perimetro della pubblica amministrazione al vaglio della CGUE. – 5. (segue) Le peculiarità delle pronunce delle Sezioni Riunite in Speciale composizione. – 6. La giurisprudenza successiva della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale in seguito al *revirement* della Consulta. Il concorso dei rimedi giurisdizionali. – 7. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 15 settembre 2021

Suggerimento di citazione

A. ABBATE, *I rapporti tra diritto interno e diritto europeo e le recenti implicazioni in tema di equilibrio di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Avvocata del Foro di Roma. Indirizzo mail: alessandra.abbate@tin.it.

1. Inquadramento breve del principio di primauté del diritto europeo

Il diritto europeo gioca ormai un ruolo fondamentale nel sistema delle fonti, e risulta quantomai necessario stabilire un criterio di risoluzione dei contrasti tra le norme interne e le norme dei Trattati e del diritto derivato, incentrato sulla progressiva affermazione del *principio di primauté* del diritto dell'Unione.

Tale approdo è frutto di una ermeneusi che ha impegnato la giurisprudenza nazionale ed europea per diversi anni e che, almeno inizialmente, ha visto impegnate, su opposti fronti, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea e la Corte costituzionale¹.

La composizione interpretativa così raggiunta è stata di recente oggetto di un particolare *revirement* da parte della Corte costituzionale.

Proprio tale *revirement* si intende illustrare alla luce di una breve ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale in materia approfondendo il tema dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto interno e il dialogo fra le Corti nazionali² poiché ed europee, senza tralasciare alcuni cenni alla più recente giurisprudenza.

Lo scopo del presente articolo è quello di fornire un contributo che sinteticamente illustri il percorso attraverso il quale si è affermato il principio di *primauté* del diritto europeo e quali sono state le conseguenze e le applicazioni di tale acquisizione a livello giurisprudenziale.

La *primauté* del diritto europeo esprime una priorità nell'applicazione di questo sulle norme nazionali degli Stati membri e non una prevalenza gerarchica o di validità, con la conseguenza che il diritto europeo auto-applicativo, cd. *Self-executing*, non comporta alcun effetto estintivo o modificativo delle norme interne e la loro disapplicazione (*recte* non applicazione) non dispiega alcun effetto sull'esistenza della norma nazionale, fatte salve le eventuali modificazioni o abrogazioni che si rendano necessarie per superare le incompatibilità con le norme europee.

Quindi in base a tale principio si giustifica la disapplicazione del diritto interno rispetto ad una disposizione di regolamento o di direttiva *self-executing* auto-applicativa ma anche rispetto all'interpretazione resa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea delle norme europee, in sede di rinvio pregiudiziale, ex art. 177 del Trattato.

La particolarità risiede nel fatto che, in questi casi, la disapplicazione di una norma nazionale dipende dalla interpretazione che ne ha dato la CGUE che

¹ C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il "cammino comunitario"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2017.

² M. CARTABIA, A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2002, pp. 4477-4507.

riconosce, pertanto, valore vincolante anche alla motivazione di una sentenza oltre che alle norme giuridiche come normalmente avviene.

Prima della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la conformità delle leggi ordinarie alle norme di diritto internazionale *convenzionale*, ovvero le “*norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*” ai sensi dell’art. 10, comma 1, Cost., era suscettibile di controllo da parte della Consulta soltanto entro i limiti posti nella prospettiva di specifici accordi, come quelli tra Stato e Chiesa, ex art. 7 Cost., ovvero relativi alla condizione giuridica dello straniero, ex art. 10, comma 2, Cost., oppure in forza del diritto europeo, al quale è dato automatico ingresso nell’ordinamento nazionale in forza dell’art. 11 Cost., secondo cui l’Italia “*consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*”, diversamente gli obblighi internazionali, derivanti dal diritto *pattizio* non godevano, nel sistema, di alcuna garanzia costituzionale.

Nel momento in cui l’integrazione tra il diritto nazionale e il diritto europeo tocca i diritti fondamentali della persona, contenuti prima nella CEDU e poi nella Carta di Nizza, che nascono momenti di attrito tra la giurisprudenza europea e quella delle Corti costituzionali, come è avvenuto appunto di recente nel nostro Paese.

Il diritto *convenzionale* è il diritto che vive nella giurisprudenza delle Corti sovranazionali e per quanto riguarda la CEDU, la genericità del catalogo delle sue disposizioni necessita dell’interpretazione della Corte EDU, proprio per il carattere astratto delle sue disposizioni, ma il diritto *consuetudinario* è comunque idoneo ad integrare il parametro di costituzionalità delle norme interne, ai sensi dell’art. 117 Cost.

2. Sintesi dell’evoluzione degli orientamenti della Corte di Giustizia dell’Unione Europea e della Corte costituzionale

La Corte di Giustizia dell’Unione Europea, fin dalle prime pronunce³ ha riconosciuto, senza mai cambiare orientamento, il primato del diritto dell’Unione

³ CGUE, 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*. Si tratta di un *leading* con il quale la CGUE ha definito il principio di **efficacia diretta e lo ha** differenziato delle *cd. norme* dotate di **effetto diretto verticale**, atte a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici tra gli Stati membri ed i loro amministrati, da quelle dotate di *cd. effetto diretto orizzontale*, relative ai rapporti tra privati; CGUE, 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmenthal*, dove la CGUE affermava che “*Il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell’ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l’obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all’occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza*

sul diritto interno dei Paesi membri cd. principio di *primauté*, configurando un sistema cd. *monista*, dove le fonti europee e le fonti interne sono considerate come un ordinamento unico, regolato dal principio di gerarchia, secondo il quale le norme europee sono sovraordinate alle norme interne ma non comportano l'abrogazione delle norme con esse confliggenti.

La Corte costituzionale, invece, ha dapprima affermato che la limitazione di sovranità, ai sensi dell'art. 11 Cost., che autorizza l'ordinamento nazionale a cedere spazi di sovranità, a condizione di reciprocità, al fine di costruire un ordinamento sovranazionale, non è irrevocabile e definitiva e lascia integre le prerogative costituzionali dello Stato membro e pertanto non può mai essere interpretata come compromissione dei principi supremi dello Stato.

La Consulta ha, quindi, teorizzato la reciproca interdipendenza, il collegamento funzionale tra i due ordinamenti, nazionale ed europeo, e contemporaneamente li ha considerati *coordinati ma separati*⁴, con ciò configurando un sistema cd. *dualista*.

Ciò è dovuto al fatto che l'ordinamento europeo non ha una legittimazione autonoma rispetto a quello nazionale ma da quest'ultimo mutua il fondamento costituzionale rinvenibile nella cessione di sovranità autorizzata dall'art. 11 Cost.

Pertanto, nei casi di contrasto della norma interna con il diritto europeo, dotato di efficacia diretta, preliminarmente il giudice *a quo* ha l'obbligo di tentare un'interpretazione conforme a quest'ultimo della norma in contestazione.

In secondo luogo, ha un potere di disapplicare la norma interna e conseguentemente di applicare il diritto europeo.

Da ultimo, laddove permangano dubbi sulla conformità del diritto nazionale al diritto europeo o sull'interpretazione della norma rispetto ad esso o sulla sua interpretazione, il giudice comune potrà rimettere la questione alla Corte di Giustizia, con un rinvio pregiudiziale, atteso che per i giudici di ultima istanza, ai sensi dell'art. 267 par. 3 TFUE sussiste un vero e proprio obbligo di rinvio pregiudiziale alla CGUE, sulle questioni riguardanti l'interpretazione dei Trattati o la validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, la cui violazione comporta la responsabilità civile dello Stato.

Nell'ipotesi in cui il diritto europeo sia privo di effetto diretto, invece, il giudice deve tentare preliminarmente una interpretazione conforme alla Costituzione ed in caso di esito negativo sollevare l'incidente di costituzionalità.

Per completezza occorre sottolineare la *vis expansiva* del diritto dell'Unione e delle decisioni della CGUE, nei confronti del diritto degli Stati membri, che ha introdotto direttamente, senza i consueti passaggi costituzionali, negli ordinamenti

doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale".

⁴ Corte cost., 5 giugno 1984 n. 170, *Granital*.

degli Stati membri una serie di effetti e conseguenze legate in virtù del principio del primato del diritto europeo.

Conseguentemente questa ricostruzione crea qualche attrito nei rapporti tra le Corti costituzionali degli Stati membri e quelle dell'Unione, motivo per cui molte di loro stanno tentando di recuperare spazi di sovranità nazionale che temono perduti a danno delle rispettive giurisdizioni ed in favore delle Corti sovranazionali.

La Consulta in un primo momento ha cercato di contrastare questa *vis expansiva* per poi offrire una resistenza sempre meno "ostile" e da ultimo ha assecondato l'evoluzione in atto, salvo poi mutare orientamento nel 2017 con il *revirement*, che andremo ad esaminare brevemente, che ha posto significativi paletti al ricorso alla CGUE nei casi di cd. *doppia pregiudizialità*, ovvero nei casi in cui si dubiti contemporaneamente della conformità di una norma nazionale sia all'ordinamento nazionale che a quello europeo.

Si tratta di questioni assai ampie per le quali si rimanda agli approfonditi studi in materia⁵ ma per quanto qui rileva l'iter dell'evoluzione delle riflessioni Corte costituzionale, sul criterio di risoluzione dei contrasti tra le norme interne e quelle europee siano esse convenzionali o pattizie, si può riassumere, sinteticamente in quattro fasi.

Con la sentenza 24 febbraio 1964, n. 14, la Corte ha offerto una ricostruzione in termini puramente cronologici del criterio per la soluzione dei contrasti suindicati, basata sul principio di successione delle leggi nel tempo, ovvero valorizzando il fatto che i Trattati essendo stati recepiti con legge ordinaria sono equiparati a fonti di rango ordinario e, pertanto, derogabili da fonti successive.

Successivamente la Corte Costituzionale, con la sentenza 27 dicembre 1973, n. 183, ha preso atto della sostanziale irreversibilità del processo di unificazione dei due sistemi ma, pur riconoscendo il vincolo comunitario sulla normativa interna incompatibile con quella dell'Unione, in virtù dell'art. 11 Cost., che ha legittimato la cessione di sovranità nazionale, rivendica a sé la soluzione del contrasto tra i due ordinamenti.

Il ragionamento però reca delle importanti conseguenze poiché la dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione della norma dell'Unione europea,

⁵ R. ROMBOLI, Il sistema di costituzionalità tra momenti di accentramento e momenti di diffusione, Rivista Gruppo di Pisa, Fasc. 02/2020; A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 36-37; M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di doppia pregiudizialità comunitaria e costituzionale*, in *Foro italiano*, I, 1997; G. AMATO, *Corte costituzionale e Corti europee. Fra diversità nazionali e visione comune*, Il Mulino, Bologna, 2015.

ovvero ad un ordinamento esterno a quello nazionale, pone a rischio i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, ovvero i diritti organizzativi essenziali e i diritti inviolabili della persona.

Infatti la limitazione della sovranità nazionale si scontra con la barriera della tutela dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale che non possono subire compromissioni da parte del legislatore, neppure in sede di adesione ai Trattati internazionali.

Quindi la Corte costituzionale, pur facendo un primo passo verso l'accettazione della prevalenza del diritto dell'Unione, oppone la *cd. teoria dei controlimiti*, ovvero delle barriere invalicabili dal diritto europeo come baluardo contro la violazione del nucleo fondante dei principi supremi dell'ordinamento.

Dopo questo primo passo il passaggio verso l'accettazione del *principio di primauté* non si può considerare ancora completo dal momento che la Corte costituzionale impone ancora, per rilevare il contrasto tra norma interna e quella Unione, l'incidente di costituzionalità.

Ciò in contrasto con le decisioni della CGUE che affermava che nessun atto nazionale poteva limitare il prevalere delle norme dell'Unione su quelle nazionali.

Solo con la storica sentenza 5 marzo 1984, n. 170, *Granital*⁶, che costituisce ancora oggi orientamento dominante, la Corte Costituzionale, si è finalmente allineata alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea riconoscendo il principio di *primauté* del diritto europeo.

Pertanto i Regolamenti e la normativa UE dotata di effetto diretto hanno forza propria e possono occupare lo spazio normativo interno mettendo da parte la normativa nazionale che insista sullo stesso ambito materiale, consentendo la *disapplicazione* (*recte* non applicazione) della norma interna che contrasti con la norma comunitaria.

In questi casi, infatti, la norma italiana non è illegittima né affetta da vizi, semplicemente non viene presa in considerazione per la definizione della fattispecie giuridica per i profili coperti dal diritto UE e, per quelli non coperti dal diritto UE, può riespandere invece i suoi effetti: la norma interna non viene abrogata o modificata; infatti non sussiste per il legislatore l'obbligo di abrogare le norme incompatibili con diritto UE ed è per questo appare preferibile parlare di non applicazione piuttosto che di disapplicazione come invece usualmente accade.

Ciò comporta, anche sotto il profilo processuale una rivoluzione, dal momento che si passa dal sindacato accentrato della medesima Corte a quello diffuso assegnato ai singoli giudici che, pertanto, sono vincolati al rispetto delle norme nazionali e di quelle europee in base alle quali sono autorizzati a non applicare la normativa nazionale incompatibile con quella dell'Unione senza il previo intervento della Corte costituzionale, salvi i casi eccezionali in cui la normativa

⁶ C. Cost., 5 giugno 1984, n. 170.

europea contrasti con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale interno e con i diritti fondamentali della persona umana, intaccando l'identità costituzionale dello Stato membro e quindi la Corte Costituzionale possa impedirne l'efficacia azionando la barriera dei *cd. controlimiti*.

Ovviamente ciò accade solo nel caso in cui le norme euro-unitarie siano dotate di effetto diretto mentre nel caso che non lo siano permane la necessità del sindacato accentrato della Corte costituzionale per violazione dell'art. 11 Cost.

Il punto di svolta è rappresentato dal Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, sottoscritto il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, con cui si è dato pieno riconoscimento giuridico alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE o Carta di Nizza), già proclamata il 7 dicembre 2000, e l'adesione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo firmata a Roma, il 4 novembre 1950 (CEDU).

La cosa importante da sottolineare è che fino a quel momento la dialettica tra l'ordinamento nazionale e quello europeo si fondava su una sorta di sostanziale divisione del perimetro di "*competenza*".

Da un lato la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, custode delle libertà economiche (di stabilimento, di circolazione di merci, servizi, persone e cose), con giurisdizione sulle norme dei Trattati e del diritto derivato orientati dalla tutela della libera concorrenza, dall'altro la Corte costituzionale, custode dei diritti non mercantili, il cui cuore sono i diritti fondamentali della persona.

Si trattava di ambiti ben delineati, dove le occasioni di contrasto erano rare, ma quando il Trattato di Lisbona ha equiparato la Carta di Nizza ai Trattati, alle Costituzioni nazionali si è sovrapposta una sorta di "*costituzione sovranazionale*" che tutela un catalogo di diritti sovrapponibili a quelli nazionali⁷, con un taglio più vasto e moderno rispetto alle Costituzioni nazionali.

La dottrina e la giurisprudenza si sono poste inoltre il problema se consentire o meno la disapplicazione anche con riferimento al contrasto delle norme interne con quelle della CEDU.

In proposito si osserva che dal 1984, la Corte Costituzionale ricostruisce i rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione, rinvenendone il fondamento nell'art. 11 Cost. che limita lo spazio di sovranità nazionale, applicando la regola generale secondo cui le norme interne in conflitto con quelle dell'Unione sono cedevoli dinanzi alle norme *self-executing*, fatti salvi i principi supremi⁸ dell'ordinamento (*cd. controlimiti*).

⁷ A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

⁸ M. CARTABIA, A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, cit., pp. 4477-4507.

Tuttavia la Corte costituzionale, con le sentenze 22 ottobre 2007, nn. 348 e 349, ha percorso una nuova strada per risolvere il problema, facendo leva sull'art. 117, Cost., novellato dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

Infatti questa disposizione, fa riferimento agli “*obblighi internazionali*” per differenziarli dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, già disciplinati dall'art. 11 Cost., in modo da mantenere il dualismo tra l'ordinamento internazionale e quello nazionale.

Quindi la Corte costituzionale ha affermato che il parametro di costituzionalità non è art. 11 bensì l'art. 117, 1 comma, che vincola la potestà legislativa agli obblighi internazionali pattizi.

Ciò significa che a causa del suo carattere pattizio la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, non è direttamente e immediatamente applicabile come il diritto dell'Unione ma che, nell'ipotesi di contrasto tra una norma interna e una norma CEDU, è idonea ad integrare un parametro di costituzionalità e obbliga il giudice a sollevare la questione di legittimità innanzi alla Corte costituzionale.

Riassumendo possiamo dire che la regola nel caso di incompatibilità della norma interna incompatibile con quella dell'Unione *self-executing* è il sindacato diffuso di disapplicazione (*recte* non applicazione) mentre la disciplina del rapporto con l'ordinamento convenzionale (CEDU) è il sindacato accentrato della Corte costituzionale, la quale prima di dichiarare illegittima una norma interna per contrasto con una norma CEDU, dovrà verificare se questa a sua volta sia compatibile con la Costituzione.

Successivamente alle sentenze del 2007 è stato necessario un nuovo intervento della Corte costituzionale che, con la sentenza del 7 marzo 2011, n. 80, ha chiarito la differenza di copertura costituzionale del diritto dell'Unione rispetto al diritto convenzionale

Ciò in quanto vi erano state nel frattempo alcune pronunce dei giudici di merito i quali avevano mostrato una tendenza a riconoscere carattere *self-executing* alla CEDU, con conseguente disapplicazione delle norme interne con essa contrastanti, dopo l'entrata in vigore del Trattato Lisbona.

Il quadro, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e il riconoscimento alla Carta di Nizza del valore di Trattato, è diverso e innovativo rispetto a quello che si era stabilizzato fino a tale data ma nonostante questo, chiarito l'aspetto relativo alla natura della CEDU, la situazione è rimasta invariata, fino al 2017, nel senso che la Corte costituzionale ha mantenuto ferma la barriera dei controlimiti, invalicabili dall'ordinamento UE ma, di fatto, mai azionati dalla Corte costituzionale, e la CGUE, ai sensi dell'art. 4 TUE promuove il rispetto dell'identità costituzionale degli Stati attraverso una interpretazione conforme alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

3. Il *revirement* della Corte costituzionale. L'ordinanza n. 24 del 2017 e la sentenza n. 269 del 2017

A seguito dell'attribuzione di effetti giuridici vincolanti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e la sua equiparazione ai Trattati, i rapporti tra la Corte costituzionale e le Corti europee mutano, nel 2017, ad opera di due interventi della Corte costituzionale: l'ordinanza 26 gennaio 2017, n. 24 cd. Taricco⁹, in materia di frodi fiscali lesive degli interessi finanziari dell'UE, dove veniva in rilievo l'applicazione dell'istituto della prescrizione, interessato dalla disciplina dettata dagli artt. 325 TFUE, che impone al giudice nazionale di non applicare la prescrizione quando ciò sacrificherebbe l'interesse finanziario europeo che rimarrebbe privo di sanzione, e dagli artt. 360 e 361 c.p., che impongono un termine di prescrizione tale che la sua applicazione avrebbe sacrificato l'interesse finanziario dell'Unione europea e la "rivoluzionaria" sentenza della Corte Costituzionale n. 269 del 2017¹⁰, relativa al complicato rapporto tra diritto interno e Carta di Nizza.

Si tratta di due decisioni nelle quali la Corte costituzionale imposta diversamente il dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sempre nel rispetto delle reciproche prerogative¹¹ ma fornendo alcune puntualizzazioni sulle quali si mostra irremovibile e di cui sinteticamente, per quanto qui di interesse, si darà conto.

Nel caso Taricco, in applicazione delle norme interne, il termine di prescrizione risultava compiuto ma al giudice nazionale è imposto di non applicare la prescrizione.

Sorgeva pertanto il problema se dare applicazione alla sentenza Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹², con l'effetto di irrogare una sanzione penale

⁹ S. ROMBOLI, *La nuova stagione dei controlimiti: il caso Taricco all'esame della Corte costituzionale*, Consulta Online, fasc. III, 2016; A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017; M.L. FERRANTE, *La vicenda "Taricco" e la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.

¹⁰ G. SCACCIA, *L'inversione della doppia pregiudiziale nella sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2018; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 gennaio 2018.

¹¹ R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014.

¹² CGUE, 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco e altri*.

laddove il diritto interno non lo prevede, fosse compatibile con il principio di legalità e tassatività in materia penale ex art. 25 Cost.

Secondo la Corte costituzionale essendo l'art. 25 un principio supremo dell'ordinamento costituzionale e pur non mettendo in discussione l'interpretazione dell'art. 325 TFUE data dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha formulato un rinvio pregiudiziale alla CGUE che "preannuncia" un avvertimento di opposizione dei *controlimiti* poiché ritiene che, il primato del diritto dell'Unione non esprime una mera articolazione tecnica di fonti nazionali e sovranazionali bensì il convincimento di una unità di un ordinamento che assicura pace/giustizia fra nazioni che giustifica il sacrificio di spazi di sovranità.

In altre parole, la Consulta ha ritenuto che non ogni disciplina dell'Unione deve imporsi agli Stati membri, ma solo quella necessaria alla realizzazione dei fini dei Trattati e ciò non esclude che ci siano degli ambiti in cui la disciplina interna possa derogare a quella europea senza comprometterne le finalità.

La *ratio* a ben vedere risiede nel fondamento di legittimazione del diritto dell'Unione che è autonomo e distinto da quello nazionale che benché lo "recepisca" mediante la cessione di sovranità autorizzata ex art. 11 Cost. lascia integre le prerogative Costituzionali dello Stato membro e non può mai essere interpretata come compromissione dei principi supremi dello Stato Costituzionale, per cui la Consulta, si erge a difesa difende il sistema costituzionale e della sua identità.

Ne deriva che il diritto europeo e le sentenze della CGUE non possono essere interpretati nel senso di imporre allo Stato membro di rinunciare ai principi supremi del suo ordine costituzionale.

Infatti nel diritto penale nazionale la prescrizione è diritto sostanziale soggetta al principio di legalità ed assicura un livello di tutela maggiore rispetto a quello previsto dall'Unione.

In altre parole la Corte costituzionale attraverso la sua ordinanza di rimessione alla CGUE¹³, volta ad ottenere un chiarimento interpretativo di carattere pregiudiziale, ha altresì fatto presente alla CGUE la natura di principio fondamentale nell'ordinamento italiano dell'istituto della prescrizione sottolineando il fatto che ciò era un presupposto per l'azionabilità della barriera dei *controlimiti*¹⁴ a tutela del nucleo fondante costituzionale italiano.

La CGUE comprendendo le ragioni della Corte costituzionale afferma, nella sentenza cd. *Taricco II*¹⁵ che il principio di legalità dei reati e delle pene appartiene

¹³ R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, cit.

¹⁴ A. RUGGERI, "Tradizioni costituzionali comuni" e "controlimiti", tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2001, pp. 102 ss.

¹⁵ CGUE, sent. del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, M.A.S. e M.B.

alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che spetta al giudice nazionale verificare se la condizione richiesta secondo cui le disposizioni del codice penale in questione impediscono di infliggere sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione¹⁶, possa condurre ad una situazione di incertezza nell'ordinamento giuridico italiano quanto alla determinazione del regime di prescrizione applicabile, incertezza che contrasterebbe con il principio della determinatezza della legge¹⁷.

E conclusivamente giunge ad ammettere che il giudice nazionale non sarebbe tenuto a disapplicare le disposizioni del codice penale in questione, qualora il giudice nazionale dovesse ritenere che l'obbligo di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione contrasti con il principio di legalità dei reati e delle pene, egli non sarebbe tenuto a conformarsi a tale obbligo, e ciò neppure qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare ad una situazione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione.

Altro intervento rilevante nella giurisprudenza del 2017 della Consulta, che rappresenta un radicale cambiamento nella giurisprudenza pregressa, in materia di rapporti tra gli ordinamenti nazionali e europei, è la sentenza 269 del 2017¹⁸, relativa al difficile rapporto tra diritto interno e Carta di Nizza, che rappresenta una sorta di *rivoluzione* nella giurisprudenza della Consulta, singolarmente contenuta in una sentenza di inammissibilità nonché in un *obiter dictum*¹⁹.

Si tratta di una nuova disciplina per regolare i casi in cui venga rilevato un contrasto tra una norma nazionale ed una norma contenuta nella Carta di Nizza e il giudice nazionale dubita contemporaneamente della compatibilità comunitaria della norma interna e della sua compatibilità costituzionale (cd. *doppia pregiudizialità*)²⁰.

Fino al 2017 l'ordine di trattazione della doppia pregiudizialità prevedeva il previo rinvio alla CGUE ed eventualmente solo in seguito era prevista, nel caso fosse rimasto un dubbio di costituzionalità, la possibilità di sollevare la relativa questione innanzi alla Corte costituzionale.

¹⁶ Punto 58 sentenza Taricco, cit.

¹⁷ M. NISTICÒ, *Taricco II: il passo indietro della Corte di giustizia e le prospettive del supposto dialogo tra le Corti*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2018.

¹⁸ G. SCACCIA, *L'inversione della doppia pregiudiziale nella sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017*, cit.; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, cit.

¹⁹ L.S. ROSSI, *La sentenza 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.

²⁰ R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra momenti di accentramento e momenti di diffusione*, cit.

La regola era che la pregiudizialità comunitaria precedeva quella costituzionale, sia nel caso di rinvio interpretativo che di validità posto che l'intervento negativo della CGUE poi avrebbe potuto rendere non necessario alcun ulteriore intervento della Corte costituzionale o del giudice del rinvio.

Con la sentenza n. 267 del 2017 la Corte costituzionale cambia indirizzo e afferma la necessità del previo rinvio davanti a sé al fine di un intervento erga omnes della Corte costituzionale a fronte dell'intervento che si limita al caso concreto delle decisioni della CGUE.

La Corte pone alla base del suo *revirement* specificamente il Trattato di Lisbona e il riconoscimento di valore giuridico alla CDFUE, distinguendo tra i Trattati e la Carta dei diritti, equiparata ai Trattati specificando che il suo discorso riguarda quest'ultima.

La Corte Costituzionale dà poi una qualificazione di tipo sostanziale ad una fonte del diritto UE, a cui sembra voler riconoscere una forza e un valore diverso rispetto alle altre conferendole valore costituzionale e afferma che la Carta di Nizza non può avere efficacia diretta e, quando sorge un contrasto con una norma interna, il giudice comune non può disapplicare il diritto nazionale, ma deve rimettere la questione alla Corte costituzionale che garantirà, con un intervento erga omnes e *alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei* (ex artt. 11 e 117 Cost.) che i diritti garantiti dalla Carta siano interpretati in armonia con le *“tradizioni costituzionali comuni”*, dal momento che i principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana.

Secondo la Corte costituzionale, dunque, quando una norma interna che tutela un diritto costituzionalmente garantito si ponga in contrasto con un diritto altresì garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il giudice *a quo* non deve ricorrere al sindacato diffuso di costituzionalità e disapplicare la normativa interna - come accade quando essa sia in contrasto con il diritto europeo direttamente applicabile - ma, piuttosto, deve sollevare prima una questione di legittimità costituzionale, invertendo così, l'ordine di priorità di intervento sulla Corte di Giustizia.

A sostegno del suo *revirement* la Consulta richiama la giurisprudenza della CGUE²¹, con cui era stato affermato che il diritto europeo non osta al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni:

1) i giudici nazionali restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale in ogni tempo del giudizio che ritengano opportuno;

²¹ CGUE, Grande sezione, 22 giugno 2010, nelle cause, *Melki* C-188/10, e *Abdeli*, C-189/10.

2) i giudici nazionali possano adottare ogni misura provvisoria per garantire i diritti tutelati dall'ordinamento dell'Unione;

3) i giudici nazionali possano comunque disapplicare in favore delle norme di diritto europeo le disposizioni ritenute conformi alla costituzione interna.

In un primo momento la sentenza n. 269 del 2017²² ha fatto sorgere alcune perplessità soprattutto legate al fatto che si tratta di una sentenza di inammissibilità e che il revirement sulla disciplina della cd *doppia pregiudizialità* sia contenuto in un *obiter dictum*, e ciò lascia spazio ad interpretazioni che potrebbero lasciare alla sensibilità e valutazione discrezionale del giudice comune la scelta di sollevare o meno la previa questione di legittimità costituzionale in luogo del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

Il rinvio pregiudiziale è facoltà per giudici comuni ma è un obbligo per il giudice di ultima istanza, imposto dall'art. 267, par. 3 TFUE²³, laddove la violazione dell'obbligo di proposizione di rinvio pregiudiziale comporta un'ipotesi di responsabilità civile²⁴.

Tale facoltà potrebbe comportare una doppia sospensione del giudizio, dapprima per consentire la proposizione dell'incidente di costituzionalità, innanzi alla Corte costituzionale, e successivamente per il giudizio pregiudiziale, dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, incidendo sicuramente sulla ragionevole durata del processo con lesione degli interessi delle parti, tutelati dall'art. 111 Cost.

L'elemento di novità di questa decisione è senz'altro il tentativo di recuperare spazio "*giurisprudenziale*" da parte della Consulta, attraverso l'affermazione della centralità del proprio ruolo²⁵, pur nel rispetto della leale collaborazione con la CGUE senza, peraltro, trascurare il tentativo di iniziare a costruire i significati interpretativi delle norme Unione partendo dalla tradizione costituzionale nazionale e invitando la CGUE a confrontarsi con quella tradizione²⁶.

²² L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2017.

²³ Corte di giustizia dell'Unione europea, 20 dicembre 2017, causa C-322/16, *Global Starnet Ltd.*, Detta responsabilità non viene meno neppure quando il giudice costituzionale si sia pronunciato su norme interne sostanzialmente riproduttive di norme europee.

²⁴ CGUE, Grande sezione, 12 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*; mentre, sulla responsabilità per l'esercizio di funzioni giudiziarie, Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Gerhard Köbler*; 24 novembre 2011, causa C-379/10, *Commissione contro Italia*.

²⁵ A. ANZON DEMMIG, *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*, 28 febbraio 2018.

²⁶ R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, cit.; Corte Costituzionale, 20 gennaio 2019, n. 20.

L'invito della Consulta è stato accolto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea²⁷ la quale, in occasione di una controversia in materia di c.d. diritto al silenzio nell'ambito delle audizioni condotte dalla CONSOB volte all'accertamento di comportamenti di insider trading, ha condiviso le preoccupazioni della Consulta circa i potenziali profili di contrasto tra le norme dell'Unione non solo con la Costituzione nazionale ma anche con la Carta dei diritti e la sua aspirazione a contribuire, per quanto di sua competenza, a rendere l'interpretazione dei diritti fondamentali, garantiti dall'ordinamento dell'Unione e nazionale, armonica con le tradizioni costituzionali²⁸.

La Corte di giustizia, in definitiva, ha riconosciuto che la giurisdizione nazionale è quella maggiormente in grado di definire la tradizione di appartenenza alla tradizione costituzionale dello Stato membro, con ciò condividendo la sollecitazione della Consulta che in definitiva si dirige il rapporto tra le Corti verso una integrazione delle garanzie.²⁹

Il concetto era stato ribadito, di recente, dalla Corte costituzionale³⁰ che si è occupata della compatibilità di alcune disposizioni in materia di formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, recate dalla legge di stabilità per il 2015, riguardanti la tutela e sostegno della maternità e della paternità, in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Anche in questo caso la Consulta non aveva mancato di riconoscere “*connessione inscindibile tra i principi e i diritti costituzionali evocati dalla Corte di cassazione e quelli riconosciuti dalla Carta*”, sottolineandone il carattere di complementarità che giustifica il suo intervento, *erga omnes*, che integri i precetti dei diritti fondamentali recati dalla Carta con le garanzie costituzionali, in tal modo arricchendo l'ordinamento giuridico.

Alla luce di quanto premesso i rapporti tra le Corti sono possono considerare definitivamente incamminato su di un sentiero condiviso e non ostile, come invece si temeva all'indomani della sentenza della Consulta n. 269/2017, al fine di riconoscere ed offrire la massimizzazione delle tutele nell'attuazione del diritto dell'Unione nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta che pur intersecando i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione non comportino situazioni di conflitto ma anzi diano luogo a soluzioni condivise sulla scorta delle tradizioni costituzionali comuni.

²⁷ CGUE, 2 febbraio 2021, causa C-481/19.

²⁸ Corte Costituzionale, ord. 10 maggio 2019, n. 117; B. SBORO, *Definendo il concorso di rimedi: le recenti vicende del “dialogo” tra Corti in materia di diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Corte Costituzionale, ord. 30 luglio 2020, n. 182.

4. Cenni sulla giurisprudenza più recente in tema di doppia pregiudizialità le ordinanze delle SS.RR. in Speciale composizione. Il problema del perimetro della pubblica amministrazione al vaglio della CGUE

Il problema della doppia pregiudizialità, stante la *vis expansiva* dell'ordinamento dell'Unione, sempre più spesso coinvolgerà la giurisprudenza nazionale che avrà l'occasione di confrontarsi sul tema e, in questa sede, seppur sinteticamente, è necessario dare conto delle due più recenti pronunce in materia delle Sezioni Riunite in Speciale composizione della Corte dei conti.

Con le due ordinanze, quasi contestuali, rispettivamente del 3 giugno 2021 n. 5/2021/RIS e del 10 giugno 2021 n. 6/2021/RIS, aventi entrambe ad oggetto l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione di alcuni enti, nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm., elaborato e annualmente aggiornato da ISTAT, in applicazione del Reg. n. 2013/549/UE (il cui allegato A costituisce il c.d. SEC 2010), è stata rimessa alla CGUE la decisione sull'interpretazione della modifica dell'art. 11, comma 6, lett. b) del Codice di giustizia contabile³¹, novellato dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, inserito in sede di conversione dall'art. 1, della legge n. 176/2020, che ha limitato gli effetti della pronuncia giudiziale delle SS.RR. in Speciale composizione, in materia di elenco ISTAT *“ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica”*.

Si tratta di due giudizi che fanno applicazione di tutti i principi finora illustrati nell'ambito del rapporto tra le norme interne e quelle europee, sia dal punto di vista sostanziale che processuale, alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale e della CGUE.

In entrambi i casi si tratta di questioni disciplinate tanto dalla Costituzione che dalla CDFUE, dove il giudice nazionale in generale *“deve valutare non l'obbligo, ma quantomeno l'opportunità, del prioritario rinvio alla Corte costituzionale per favorire un dialogo nomofilattico diretto tra le Corti supreme”*³² in applicazione dei principi enunciati nella sentenza della Consulta n. 267 del 2017 corretti dai chiarimenti di cui si è dato sopra atto, contenuti nelle successive sentenze del 2019 sopra illustrate³³.

In entrambi i giudizi, la Procura Generale della Corte dei conti ha chiesto alle SS.RR. in Speciale composizione di sollevare, in via pregiudiziale, l'incidente di costituzionalità dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, che ha limitato la

³¹ D.Lgs., 26 agosto 2016, n. 174.

³² SS.RR. in Speciale composizione, ord. 6/2021/RIS. Conforme SS.RR. in Speciale composizione, ord. 5/2021/RIS.

³³ C. Cost. nn. 20/2019, 63/2019 e 117/2019, cit.

giurisdizione della Corte dei Conti in materia di elenco ISTAT “*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica*”, sostenendo la sussistenza di diversi profili di contrasto della norma interna con il diritto dell'Unione ed in particolare con le norme del SEC 2010.

Ogni limitazione imposta alla giurisdizione della Corte dei conti, quale organo magistratuale munito di giurisdizione esclusiva sul bene del bilancio pubblico (declinata nei due profili del controllo e della giurisdizione) si presenta violativa non solo delle norme nazionali ma anche dei principi europei che predispongono un sistema europeo di criteri contabili per la valutazione dei bilanci pubblici.

In particolare, con riguardo agli scopi del Reg. n. 2013/549/UE che aspira a garantire omogeneità, credibilità, confrontabilità e trasparenza dei conti delle pubbliche amministrazioni, occorre verificare le modalità della sua attuazione, da parte dell'ordinamento interno, per evitare che ciò comporti una sostanziale diminuzione della tutela offerta, che comprometta l'effetto utile avuto di mira dalla normativa europea.

Occorre verificare la compatibilità con il diritto europeo delle norme processuali nazionali, da valutare in base ai principi di equivalenza ed effettività, per evitare che si privi di tutela giurisdizionale una situazione soggettiva giuridica discendente dal diritto dell'Unione.

Le SS.RR. in Speciale composizione hanno ritenuto che, trattandosi in entrambi i casi di un conflitto implicante la cd. *doppia pregiudizialità*, costituzionale ed europea, nella loro veste di giurisdizione di ultima istanza, non fosse solo opportuno ma obbligatorio il previo rinvio pregiudiziale alla CGUE.

Per comprendere l'importanza di tali questioni, occorre brevemente e senza appesantire la presente disamina, illustrare il quadro normativo che disciplina la materia di bilancio oggetto dei ricorsi, che riguarda l'ordinamento, le disposizioni di diritto sostanziale a cui si ricollega la disciplina sull'elenco ISTAT, le funzioni intestate alla Corte di conti, nonché la riforma legislativa del 2020.

La giurisdizione delle SS.RR. in Speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. b) del Codice di giustizia contabile “*nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi... lett. b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT...*” da coordinare con l'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 e gli artt. 25, 100 e 103 Cost.

L'impianto normativo riserva alla Corte dei conti, la giurisdizione in materia di bilancio ed in particolare del perimetro di applicazione della disciplina di riferimento e della definizione dei suoi saldi.

Preliminarmente va osservato che la legge costituzionale n. 1 del 2012, ha determinato una compenetrazione tra l'ordinamento costituzionale e quello europeo in materia finanziaria, tratteggiata dal novellato art. 97, comma 1, Cost. secondo cui “*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento*

dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".

Entrambi gli ordinamenti, nazionale ed europeo, sono "costruiti" da principi ed elementi di rigidità per limitare la discrezionalità del legislatore e dell'esecutivo degli Stati membri, allo scopo di impedire *abusi della tecnica contabile*³⁴, in modo da costruire un sistema di informazioni comprensibile circa le scelte allocative delle risorse finanziarie pubbliche, strumentale sia all'esercizio di diritti che alla rappresentazione di saldi di bilancio affidabili e corrispondenti alla realtà.

In tal senso la Consulta ha definito il bilancio come un "*bene pubblico*" strumentale a garantire il principio di responsabilità del mandato elettorale poiché capace di "*sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche*"³⁵.

Dalla premessa si comprende che la questione, di cui alle ordinanze in commento, riguarda il rapporto tra norma nazionale, norma comunitaria e la disciplina dell'elenco ISTAT ma sottintende questioni di maggiori proporzioni dal momento che, il riconoscimento dello *status* di pubblica amministrazione, in capo a determinati enti, pone riflessi importanti sugli equilibri di bilancio che si riverberano sia sul bilancio consolidato che su quello dell'ente sottoposto a pesanti vincoli di derivazione europea.

Il principio di pareggio di bilancio³⁶, introdotto nell'art. 81 della Costituzione dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, è attualmente uno dei parametri di costituzionalità delle leggi in materia di bilancio, nei giudizi innanzi alla Consulta e costituisce un obiettivo imposto a tutte le pubbliche amministrazioni, "*in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica*"³⁷.

³⁴ C. Cost., 11 ottobre 2017, n. 247.

³⁵ C. Cost., 21 giugno 2016, n. 184: "*Il bilancio è un bene pubblico che sintetizza e rende conoscibili le scelte attuative delle politiche pubbliche, che giustificano il prelievo delle risorse e la loro allocazione di cui si deve dare conto a chi ha conferito il mandato elettivo*".

³⁶ Art. 81 Cost.: "*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo...*".

³⁷ Art. 4, § 3 TUE e art. 121 TFUE e art. 2, lett. a), legge 24 dicembre 2012, n. 243.

L'inserimento di un ente nell'elenco elaborato annualmente dall'ISTAT non è pertanto un'operazione neutra ma è strumentale alla costruzione del “*conto economico delle amministrazioni pubbliche*”³⁸.

Pertanto la individuazione dei soggetti che sono tenuti a rispettare i vincoli stabiliti in sede europea, per rendere aggregabili i loro dati di bilancio con quelli dell'Unione e per consentire la corretta confrontabilità dei conseguenti saldi nonché la verifica del rispetto dei vincoli di bilancio europei, comporta che detti enti riversino lo stato finanziario, positivo o negativo che sia, dei loro bilanci nel bilancio consolidato dello Stato, in tal modo condizionandone i saldi.

Per questo l'accertamento dello *status* di amministrazione pubblica deve essere effettuato sulla base di criteri di classificazione previsti dal Reg. n. 2013/549 (SEC 2010), che stabilisce le regole per selezionare “*gli attori dell'economia nazionale*”³⁹, a prescindere dalla loro forma giuridica, al fine di elaborare i conti del settore delle amministrazioni pubbliche.

Nell'ordinamento costituzionale italiano, la funzione di *audit* è affidata alla Corte dei conti, titolare di una giurisdizione *tendenzialmente* esclusiva ed unitaria in materia di bilancio, la quale è suscettibile di assumere sia forma non contenziosa⁴⁰ che forma contenziosa⁴¹.

Nell'attuale quadro normativo nazionale, la riforma costituzionale ha riservato alla Corte dei conti la competenza a verificare il rispetto del diritto del bilancio con riguardo agli andamenti della finanza pubblica a preventivo e consuntivo⁴², competenza a cui si somma la disciplina processuale di cui al Codice di giustizia contabile⁴³ (c.g.c.).

In particolare, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. b) c.g.c. è prevista l'impugnabilità dell'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT⁴⁴, in modo tale da assicurare il controllo giurisdizionale sull'individuazione del perimetro relativo alla corretta individuazione di cosa si debba intendere o meno per pubblica amministrazione, in considerazione degli effetti che questa preliminare operazione

³⁸ Art. 1, comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

³⁹ SS.RR. in Speciale composizione, ord. n. 5/2021/RIS.

⁴⁰ Art. 100, comma 2, prima parte, Cost.: “*La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti dello Stato e anche quello successivo sulle gestioni del bilancio dello Stato*”.

⁴¹ Art. 103, comma 2 Cost. “*La Corte dei conti ha giurisdizione in materia di contabilità pubblica*”.

⁴² Art. 5 lett. a), legge cost. n. 1/2012; art. 100 e 103 Cost. e art. 20 della L. n. 243/2012.

⁴³ Art. 11, d. lgs. 26 agosto 2016 n. 174.

⁴⁴ “*Le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi [...] in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT*”.

può determinare in termini di affidabilità delle rappresentazioni del conto consolidato, nei confronti del diritto del bilancio nazionale ed euro-unitario.

Nel 2020 il procedimento relativo all'impugnazione dell'inserimento nell'elenco ISTAT è stato oggetto di revisione: prima ad opera dell'art. 5, comma 2, del decreto legge 23 novembre 2020, n. 154 (non convertito), e successivamente dall'art 23-*quater*, comma 2, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, hanno emendato la disposizione del Codice di giustizia contabile, disponendo che nell'articolo 11, comma 6, lettera b), del Codice della giustizia contabile, che attribuisce quale giurisdizione esclusiva alle SS.RR in Speciale composizione, sono aggiunte le seguenti parole, dal sicuro effetto limitativo della indicata giurisdizione: *“ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”*.

La conseguenza della novella ha inciso sull'effettività delle decisioni già assunte e divenute definitive e ha ridotto l'ambito di giurisdizione della Corte dei conti o comunque ne ha condizionato l'effettività nel futuro, con evidente lesione dei principi di leale cooperazione, dell'effetto utile, dell'effettività delle tutele e dell'equivalenza dei rimedi giurisdizionali.

I sistemi giurisdizionali degli Stati membri si conformano a tali principi poiché per il principio dell'effetto diretto il diritto UE può generare diritti, libertà, *status* e obblighi e tali situazioni devono poter essere oggetto di tutela davanti sia alla Corte di giustizia che agli organi giurisdizionali degli Stati membri secondo la loro *“autonomia procedurale”*, secondo le modalità che ritengono più opportune ma, in ogni caso, deve essere comunque garantito un agevole accesso alla giustizia⁴⁵.

Il Regolamento europeo n. 2020/2092, del 16 dicembre 2020, relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, valorizza i principi dello Stato di diritto sostenendo che gli Stati membri possono garantire la sana gestione finanziaria, solo quando le loro autorità pubbliche sono soggette ad un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Conseguentemente, il Regolamento, ai sensi dell'art. 2, lett. *b)* e *c)*, considera violazione dei principi dello Stato di diritto *“l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche”*, *“la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso”* e *“la mancata esecuzione delle sentenze”* o *“la limitazione delle sanzioni per violazioni del diritto”*.

Le SS.RR. in Speciale composizione, pur rilevando la cd. *doppia pregiudizialità* delle questioni sottoposte al suo vaglio, in considerazione del fatto che la loro giurisdizione ed esclusiva esercitata in unico grado per volontà del legislatore, ciò le qualifica come giudice di ultima istanza per cui sussiste l'obbligo di effettuare

⁴⁵ CGUE, sent. 16 marzo 2006, *Kapferer*, C-234/04; sent. 7 gennaio 2004, *Wells*, C-201/; sent. 16 maggio 2000, *Preston e a.*, causa C-78/98.

preliminarmente il rinvio, in via pregiudiziale, alla CGUE⁴⁶ per verificare se, “*alla luce dei principi di diritto europeo sopra riportati, l'autonomia procedurale dello Stato italiano in merito alla conformazione del sistema giurisdizionale attraverso l'art. 23-quater del l. n. 137/2020, sia o meno rispettoso dei limiti che provengono dal diritto europeo*”.

Nel fare questo, conseguentemente, hanno rigettato l'incidente di costituzionalità, così come eccepito dalla Procura regionale, salvo riservarsi la facoltà di provvedere in tal senso, qualora ne sussistessero i presupposti, a seguito della decisione della CGUE che affermi la compatibilità della normativa con il diritto europeo.

Infatti il rinvio alla CGUE non deve essere inteso come una preventiva rinuncia al vaglio di costituzionalità davanti alla Consulta, che rimane scelta del giudice del rinvio secondo le indicazioni della Consulta di cui alle più recenti sentenze del 2019, sopra menzionate.

La Corte dei conti lamenta, inoltre, nei casi sopra esaminati, un *vulnus* di tutela di particolare importanza dal momento che la novella dell'art. 11 del Codice di giustizia contabile, ha di fatto privato di tutela giurisdizionale gli enti inseriti elenco ISTAT della Pubblica amministrazione.

Infatti la giurisdizione regolata dall'art. 11 c.g.c. è stata espressamente dichiarata esclusiva dal legislatore per cui la sua abolizione non comporta la devoluzione ad altro plesso giurisdizionale lasciando la materia priva di tutele.

Si attende ora la decisione sui ricorsi da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, come illustrato, interessano diverse questioni di particolare importanza sia per quanto riguarda la tenuta degli equilibri di bilancio che dell'effettività della tutela.

5. (segue) Le peculiarità delle pronunce delle Sezioni Riunite in Speciale composizione

Per comprendere la rilevanza della questione sottesa alle ordinanze di cui sopra occorre chiarire l'importanza dell'elenco ISTAT nell'ambito del sistema di finanza pubblica.

A seguito dell'emanazione della legge costituzionale n. 1/2012, si è realizzata una immedesimazione tra l'ordinamento giuridico nazionale e quello europeo in materia finanziaria che ha posto al centro dell'intero sistema il principio di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.), al fine di ottenere rappresentazioni dei saldi e programmazioni di bilancio affidabili, chiare, leggibili, trasparenti e corrispondenti alla realtà, da sottoporre al vaglio delle istituzioni nazionali ed europee.

⁴⁶ Art. 267 par. 3 TFUE.

Il principio di equilibrio di bilancio, per il diritto interno, garantisce la continuità delle prestazioni costituzionali nel tempo e assicura la accountability degli amministratori pubblici nei confronti degli elettori⁴⁷ mentre, per il diritto europeo, rileva in considerazione della reciproca interdipendenza tra politiche economiche ed efficacia unitaria delle politiche monetarie, per la leale cooperazione in materia finanziaria che deve connotarlo.

L'equilibrio di bilancio costituisce pertanto un obiettivo di fondamentale importanza cd. "obiettivo di medio termine" (OMT) che viene imposto a tutte le pubbliche amministrazioni, «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica» (art. 2, lett. a) L. n. 243/2012).

Del rispetto e raggiungimento dell'OMT viene dato atto in uno specifico documento di bilancio, ossia il "conto economico consolidato" ed il suo saldo, ed è oggetto di riscontro in sede europea (art. 2, lett. b) e c) della L. n. 243/2012).

Con il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si rappresentano con omogeneità i dati di tutte le pubbliche amministrazioni, individuate dall'elenco Istat indentificate in base alla normativa europea, ovvero il Regolamento UE n. 549 del 2013 (SEC 2010), e i criteri stabiliti per il c.d. "Settore 13" (S.13).

L'art. 1, co. 1, della legge di contabilità e finanza pubblica⁴⁸ ha stabilito che le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le relative responsabilità e che tali obiettivi si realizzano secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, al co. 2 stabilisce che per l'individuazione delle amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco predisposto annualmente dall'Istat che le inserisce nel settore S13.

L'Istat dunque procede ad individuare le unità istituzionali del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche sulla base delle regole fissate dal SEC 2010, indipendentemente dalla relativa qualificazione giuridica dettata dalle norme dei singoli Stati membri.

L'Istat svolge altresì un'attività di accertamento che ha oltre alla funzione di consentire il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e la verifica di congruità dei relativi saldi con i parametri fissati con il Trattato di Maastricht⁴⁹.

⁴⁷ Corte Costituzionale, 29 aprile 2021, n. 80.

⁴⁸ Legge 31 dicembre 2009 n. 196.

⁴⁹ SS.RR. in Speciale composizione, 25/2020/RIS.

L'inserimento in tale elenco consente pertanto di assoggettare a determinati vincoli di bilancio tutti gli enti che l'Istat classifica nel settore S.13 delle amministrazioni pubbliche.

Questi brevi cenni consentono di chiarire la funzione fondamentale svolta dall'Istat nella predisposizione dell'elenco delle pubbliche amministrazioni, che è quella strumentale alla formazione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, giacché le previsioni e i risultati delle gestioni di bilancio di ciascuna unità istituzionale, qualificata come pubblica amministrazione, concorrono a determinare i saldi del conto economico consolidato da raccordare con i saldi del bilancio, nell'ambito del processo di formazione ed approvazione della legge di bilancio nazionale.

Non si tratta dunque di un mero elenco ma di un fondamentale documento che incide su tutta la manovra di finanza pubblica nazionale perché l'esclusione o l'inclusione di un ente in tale elenco comporta l'inserimento o l'esclusione della ricchezza o del deficit di cui esso è portatore all'interno del conto consolidato che lo Stato sottopone al vaglio delle istituzioni europee che in base a quei dati formuleranno le osservazioni e imporranno i vincoli che poi condizioneranno pesantemente la politica di bilancio dello Stato⁵⁰.

Per questo motivo la decisione delle Sezioni Riunite in Speciale composizione è di particolare rilievo poiché l'esito del rinvio pregiudiziale avrà non solo effetti relativi alla perimetrazione della loro giurisdizione, problema la cui trattazione esula dalla presente trattazione e di cui si è fatto comunque breve cenno sopra, ma avrà ripercussioni condizionandone la fase di previsione, e di gestione sul bilancio dello Stato.

Da ultimo, si segnala una particolarità, di entrambi i ricorsi sottoposti al vaglio delle SS.RR. in Speciale composizione, che riguarda la possibilità concessa al giudice del rinvio pregiudiziale di concedere la sospensione cautelare della legge sospettata di contrarietà al diritto comunitario, in presenza del *fumus boni iuris* sulla fondatezza del ricorso medesimo, secondo la c.d. dottrina *Factortame*⁵¹ e del *periculum in mora* circa il verificarsi di pregiudizi in danno degli enti ricorrenti, nelle more dello svolgimento del giudizio innanzi alla CGUE.

La tutela cautelare non è invece prevista in casi di ricorso alla Corte costituzionale ma che, nel caso concreto, le SS.RR. in Speciale composizione hanno ritenuto indispensabile concedere in considerazione dei i vincoli che gli enti dovrebbero sopportare, nelle more della decisione della CGUE, poiché sarebbero, almeno provvisoriamente, sottoposti alla regole e ai vincoli di bilancio delle

⁵⁰ SSRR in Speciale composizione, 2/2021/RIS conformi SS.RR. in Speciale composizione nn. 16-25-36/2020/RIS.

⁵¹ CGUE, sen. 19 giugno 1990, *The Queen contro Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri*, causa C-213/89.

pubbliche amministrazioni, a causa del loro contestato inserimento nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni *sub judice*.

6. La giurisprudenza successiva della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale in seguito al *revirement* della Consulta. Il concorso dei rimedi giurisdizionali

Nei giudizi in via principale fino al *revirement* del 2017, che ha invertito l'ordine di accesso alla Consulta, secondo le modalità sopra illustrate, la regola era che nei giudizi in via pregiudiziale, il vaglio della Consulta era subordinato al fatto che la questione riguardasse una norma senza efficacia diretta, nel qual caso il sindacato spettava preventivamente alla Corte ed eventualmente dopo alla CGUE, diversamente, nel caso di una norma dell'Unione con efficacia diretta, il giudice *a quo* procedeva alla disapplicazione del diritto interno in favore di quello europeo.

A seguito della sentenza n. 267 del 2017, alcune sezioni della Corte di cassazione⁵² hanno appoggiato le conclusioni a cui era pervenuta la Consulta⁵³, altre invece hanno sollevato perplessità sia per quanto riguarda la sede in cui il *revirement* è stato espresso trattandosi di un *obiter dictum* di una sentenza di inammissibilità, altre hanno chiesto chiarimenti alla Corte costituzionale⁵⁴, circa la portata dell'*obiter dictum* e, in particolare, con riferimento alla possibilità di ricorrere alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea "*per altri profili*" oltre quelli già presi in considerazione in occasione del sindacato di costituzionalità.

La Corte costituzionale ha provveduto ad offrire alcune prime delucidazioni con le sentenze n. 20, n. 63 e l'ordinanza n. 117 tutte del 2019.

Con la sentenza 23 gennaio 2019, n. 20, la Consulta precisa che l'intervento prioritario ad essa spettante non pregiudica la facoltà di sottoporre alla Corte di giustizia, in qualunque fase del procedimento, "*qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria*" ma deriva dalla scelta del giudice *a quo* di sollevare la questione di illegittimità costituzionale e "*dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco*"; per cui il contratto tra le norme comunitarie e quelle interne non è più legato alla natura *self-executing* o meno delle norme interposte dell'Unione bensì dal loro contenuto costituzionale.

⁵² R.G. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 dicembre 2017; A. RUGGERI, *Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 (a prima lettura di Cass., II sez. civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi v. Consob)*, in *Consulta Online*, fasc. I/2018.

⁵³ Cass., sez. L., 17 maggio 2018, n. 12108.

⁵⁴ Cass., II sez. civ., ord. 16 febbraio 2018, n. 3831; Cass., sez. Lav., ord., 30 maggio 2018, n. 13678.

In sostanza si è in presenza di un “concorso di rimedi giurisdizionali”⁵⁵, che arricchisce la “cassetta degli attrezzi” per la tutela dei diritti fondamentali e non preclude l’accesso alla CGUE.

Con la sentenza 20 febbraio 2019, n. 63, la Consulta ha affermato che non può ritenersi precluso da parte sua l’esame nel merito delle questioni di costituzionalità sollevate con riferimento tanto a parametri interni quanto alle corrispondenti norme della Carta di Nizza che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti.

Resta però fermo il potere del giudice comune di procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia anche a seguito di un eventuale giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Sia nella sentenza n. 20 del 2019 che nella sentenza n. 63 del 2019, la Corte sembra voler così temperare la rigidità delle conclusioni di cui alla sentenza n. 269 del 2017, poiché in entrambe le pronunce si riscontra il venir meno dell’inciso secondo il quale i giudici comuni sono legittimati a proporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia “soltanto” per “altri profili” rispetto a quelli già esaminati dalla Consulta in occasione dell’incidente di costituzionalità.

La Consulta ha ribadito la immutabilità del potere del giudice comune di non applicare, quando ne ricorrano i presupposti, la normativa interna in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta.

Nella sentenza n. 63 del 2019 la Corte ha affermato che, nel caso in cui sia il giudice *a quo* a sollevare l’incidente di costituzionalità con riferimento anche alle norme della Carta di Nizza, la Consulta stessa non potrà evitare un eventuale “previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia” prima di dare “una risposta... mediante gli strumenti che le sono propri”.

Tale scenario prospettato dalla sentenza n. 63 ha trovato concreta espressione nella di poco successiva ordinanza del 20 maggio 2019, n. 117, nell’affrontare una delle questioni di legittimità poste dall’ordinanza della Corte di cassazione, Sez. II civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, con la quale ha ritenuto necessario proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia⁵⁶.

Dalla lettura congiunta delle sentenze nn. 20, 63 e dell’ordinanza n. 117 del 2019 si ricava che tali pronunce si sono poste nel segno di una sostanziale continuità rispetto alla svolta inaugurata dalla sentenza n. 269 del 2017.

Fanno registrare, nel contempo, un tentativo di rettifica delle posizioni sulle quali si era in origine appuntato l’innovativo *obiter dictum* del 2017.

⁵⁵ D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, cit.

⁵⁶ 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 *Consulta Online*, fasc. II/2019.

L'esame delle sentenze del 2019 dimostra come la Consulta cerchi di sterilizzare potenziali conflitti con la Corte di Giustizia dell'Unione Europea legati ad una interpretazione troppo rigida *dell'obiter dictum* della sentenza n. 269 del 2017, alla luce anche dei principi da quest'ultima ribaditi in *Global Starnet* e *XC, YB e ZA* a cui le illustrate sentenze illustrate mostrano di allinearsi.

Attenta dottrina esclude però che la Corte costituzionale abbia voluto auto-attribuirsi "*l'interpretazione in via ultimale delle disposizioni della CDFUE*" e interpreta restrittivamente *l'obiter dictum* nel senso che, per i profili già esaminati dalla pronuncia costituzionale di rigetto, il giudice comune non possa direttamente disapplicare la norma nazionale in contrasto senza previamente rinviare la questione alla Corte di Giustizia.

Infatti la giurisprudenza della CGUE, fondata sull'art. 267 del TFUE conferisce ai giudici degli Stati membri la più ampia discrezionalità nell'avvalersi del rinvio pregiudiziale affermando che gli stessi sono liberi di esercitare tale facoltà in qualunque fase del procedimento ritengano opportuno.

La Corte di Giustizia ha sempre sottolineato l'obbligo per i giudici nazionali di garantire la piena efficacia delle norme *self-executing* dell'Unione, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi norma nazionale contraria "*senza chiederne né attenderne la previa rimozione da parte del legislatore o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale*"

È soprattutto quest'ultima affermazione a far scorgere nella decisione Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, *XC, YB e ZA* c. Austria, al pari di quanto si è rilevato in relazione ai casi *Melki e Abdeli* e *A c. B⁵⁷ e altri*, anche in *Global Starnet Ltd.*⁵⁸, che la Corte di giustizia non pone alcun veto ad un meccanismo di controllo preventivo di costituzionalità ma lascia trasparire una netta condanna nei confronti di qualsiasi eventuale deroga o limitazione dei principi *Simmenthal*⁵⁹ e delle proprie competenze di supremo giudice dell'Unione.

⁵⁷ CGUE, 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A vs. B*.

⁵⁸ CGUE, 20 dicembre 2017, C-322/16, *Global Starnet Ltd. Vs Ministero dell'Economia e delle Finanze e Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*. La CGUE sull'esistenza dell'obbligo o meno per il giudice nazionale di adire preventivamente la CGUE ha affermato che "... occorre rispondere... dichiarando che l'articolo 267, paragrafo 3, TFUE deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale le cui decisioni non sono impugnabili con un ricorso giurisdizionale è tenuto, in linea di principio, a procedere al rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione anche nel caso in cui, nell'ambito del medesimo procedimento nazionale, la Corte costituzionale dello Stato membro di cui trattasi abbia valutato la costituzionalità delle norme nazionali alla luce delle norme di riferimento aventi un contenuto analogo a quello delle norme del diritto dell'Unione.

⁵⁹ CGUE, 9 marzo 1978, causa C-106/77, *Simmenthal*.

Emerge soprattutto dall'analisi delle più recenti sentenze e delle ordinanze della Corte costituzionale un mutamento di indirizzo che stempera l'impatto da alcuni ritenuto "conflittuale" della sentenza n. 269/2017.

Infatti con le sentenze n. 20/2020, 63/2020 e, da ultimo, con l'ordinanza 182/2020, che conferma e definitivamente indirizza, il percorso dei rapporti tra le Corti verso la ricerca di un'armonizzazione e di un dialogo proficuo che consenta di implementare i rimedi giurisdizionali necessari a garantire il massimo dell'efficienza alla tutela dei diritti fondamentali.

In tal modo si preserva, ridimensionando l'assertività dell'*obiter dictum* della sentenza n. 269/2017, anche il ruolo del giudice comune nel sistema di tutela dei diritti fondamentali.

7. Conclusioni

Il tema dei rapporti tra il diritto interno e il diritto europeo ha subito un'evoluzione "*parallela*" da parte degli organi giurisdizionali nazionali ed europei.

Gli effetti di tale evoluzione prodottisi a livello nazionale ed europeo richiede sicuramente un approfondimento più completo ma in questa sede era necessario fornire gli strumenti iniziali, attraverso la sintetica illustrazione delle principali criticità affrontate dalla dottrina e dalla giurisprudenza, per meglio comprendere lo sviluppo del dialogo tra le Corti.

Infatti, nel corso degli anni, esso si è sviluppato a partire da una decisa contrapposizione, di cui erano espressione il granitico orientamento della CGUE che da subito ha affermato il principio della *primauté* del diritto euro-unitario, e l'orientamento della Corte costituzionale che ha dapprima mostrato resistenza a riconoscere la primazia di tale diritto, per poi mostrare gradualmente aperture, fino ad arrivare al suo definitivo riconoscimento.

E quando ormai sembrava che il dialogo fra le Corti si fosse assestato su binari di reciproca condivisione di intenti, la Consulta, peraltro non unica in Europa, ha tentato di affermare nuovamente la centralità della sua giurisdizione, che temeva di perdere, con la sentenza n. 267 del 2017 che, seppure in un *obiter dictum*, ha proclamato con una presa di posizione decisa l'inversione dell'ordine di precedenza nel caso di cd. *doppia pregiudizialità*, delle norme interne e di quelle della CDFUE.

Inoltre, quasi contestualmente la Corte costituzionale, per la prima volta, ha opposto la *teoria dei controlimiti* alla CGUE a tutela dei principi fondamentali del nostro ordinamento.

A ben vedere si tratta dello sviluppo di una tensione nel dialogo tra le Corti mai del tutto sopita e acuitasi, a seguito del Trattato di Lisbona, perché si è venuta a creare una sorta di sovraesposizione tra le "*competenze*" della Corte costituzionale,

garante dei diritti fondamentali della persona e la Corti europee che fino ad allora erano garanti delle libertà di mercato.

Il riconoscimento alla CDFUE del valore dei Trattati ha creato un catalogo di diritti fondamentali della persona più moderni ed adeguati ai tempi moderni alimentando il timore di erosione degli spazi di giurisdizione che prima erano esclusivi delle Corti costituzionali degli Stati membri.

La sentenza n. 267 del 2017 è stata probabilmente un modo di rivendicare spazi di sindacato da parte della Consulta che ha cercato di farsi essa stessa interprete di quei concetti indeterminati che connotano il diritto dell'Unione a cui la Consulta non vuole "cedere" troppo spazio sempre nel rigoroso rispetto delle rispettive prerogative intestate alle Corti, nazionali ed europee.

Nello stesso senso si può leggere anche l'ordinanza n. 24 del 2017, che ha azionato la barriera dei controlimiti, mettendo la CGUE di fronte ad un limite invalicabile che è stato compreso e rispettato dalla CGUE nell'ambito del leale dialogo tra giurisdizioni.

Il *revirement* successivo alla sentenza n. 267 del 2017, anche dovuto alla fredda reazione della Suprema Corte di Cassazione, da subito dichiaratasi perplessa rispetto alla rigidità dell'originario enunciato dell'*obiter dictum*, hanno condotto la Consulta ad un "*ammorbidimento*" del medesimo.

In questo quadro, inevitabilmente, si sono inserite anche le SS.RR. in Speciale composizione della Corte dei conti che hanno, dal canto loro, indagato su una interessante questione che coinvolge e riassume tutti i principi e l'evoluzione dei rapporti tra giurisdizioni nazionali ed europee e, soprattutto, coinvolge una materia nevralgica come la tutela degli interessi di bilancio, affidati alla loro giurisdizione.

La Consulta⁶⁰ ha affermato che nel caso di cd. *doppia pregiudizialità* in cui sono violati diritti fondamentali garantiti sia dalla Costituzione che dalla CDFUE, la scelta del rinvio prioritario davanti a se' è opportuna per ragioni legate alla certezza del diritto, poiché la pronuncia del Giudice delle leggi ha efficacia *erga omnes*, senza che ciò interferisca con il principio di *primauté* del diritto dell'Unione europea, è "*fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea*".

Va considerato, inoltre, che mentre la pronuncia della Corte costituzionale garantisce la certezza del diritto solo nell'ambito interno rimuovendo la legge, la decisione della CGUE, ponendosi essa stessa come fonte del diritto comunitario e avendo una efficacia generale nel più ampio spazio giudiziario europeo, garantisce la certezza del diritto comunitario, anche se il *decisum* necessita di un'implementazione ulteriore da parte del giudice nazionale.

⁶⁰ C. Cost. sent. n. 20/2019.

Ma è dopo le sentenze n. 20/2019, n. 63/2019 e l'ordinanza n. 182/2020 che la Consulta ha cambiato orientamento e, in considerazione della pluralità di fonti relative ai diritti fondamentali, ha evidenziato come sia il dialogo fra le Corti e l'armonizzazione dei rispettivi indirizzi interpretativi la soluzione più adeguata nei casi di doppia pregiudizialità.

E sembra proprio che questa sia la strada, condivisa anche dalla CGUE come sopra ricordato⁶¹, sulla quale procederà il dialogo fra le Corti.

⁶¹ CGUE, 2 febbraio 2021, causa C-481/19.