



Struttura didattica territoriale presso la Corte di appello di
Firenze



Il ruolo del giudice nazionale nell'attuazione del diritto dell'Unione europea

Corso D20016

FIRENZE, 29 GENNAIO 2020 (Ore 15:00 - 18:30)
Palazzo di Giustizia - Viale Alessandro Guidoni 61, Aula 28

Rapporti tra diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento italiano nel dialogo tra le Corti

Appunti a sostegno della relazione orale

dott. Franco De Stefano
Consigliere della Corte Suprema di Cassazione

SOMMARIO

Premessa metodologica; le tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'U.E.

1. Il primato del diritto eurounitario negli ultimi interventi della Corte di Giustizia

PARTE PRIMA: IL CONFLITTO TRA NORMA EUROUNITARIA E PRINCIPIO FONDAMENTALE NAZIONALE

2. Le tradizioni costituzionali come momento di pluralismo dialettico.

3. Il caso Taricco-bis: la richiesta italiana.

4. Il caso Taricco-bis: la risposta di Lussemburgo e l'epilogo.

5. Le tradizioni costituzionali del singolo Stato membro ed il diritto dell'Unione.

PARTE SECONDA: LA C.D. DOPPIA PREGIUDIZIALITÀ

6. La questione della c.d. doppia pregiudizialità sui diritti fondamentali fino al 2017.

7. Le nuove prospettive aperte dalla Corte costituzionale alla fine del 2017

8. Gli scenari aperti agli inizi del 2018: la Corte di cassazione dinanzi agli immediati richiami di Lussemburgo.

9. Gli sviluppi del 2019 della giurisprudenza della Corte costituzionale

10. Tra le due teorie contrapposte

APPENDICE: sommari riferimenti bibliografici

Premessa metodologica; le tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'U.E.

Per uno sguardo d'insieme, necessariamente sommario, dal punto di vista del giudice comune, quand'anche di legittimità, pare necessario soffermarsi su due tematiche: il conflitto tra norma europea e principio fondamentale interno e la c.d. doppia pregiudizialità (eurounitaria e costituzionale interna).

Per gli intrinseci limiti del presente intervento, dovrà qui bastare una mera impostazione del problema che quelle tematiche pongono e ad entrambe va premessa una duplice considerazioni.

Non è questa la sede per la compiuta disamina della ricca problematica della reciproca interazione tra le Carte (la Costituzione nazionale, la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione); [del resto, ad essa sono dedicati specifici altri interventi nel medesimo odierno incontro di studio.](#)

Basti qui osservare – ma occorre averlo per postulato – che il rinvio della Carta (di cui al terzo comma dell'art. 53) al significato ed alla portata dei diritti fondamentali corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali – impregiudicata una protezione ancora più estesa – comporta l'immediata applicazione dei principi sul punto elaborati dall'unica interprete di quella Convenzione e cioè della Corte europea dei diritti dell'Uomo.

Il campo di applicazione, anche con riferimento al campo di concreta o pratica applicazione dell'istituto delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, è stato finora soprattutto quello del giusto processo e, v'è da dire, principalmente di quello penale.

Ma nella giurisprudenza di Strasburgo è evidente ormai la crescente attenzione anche ai diritti civili e non solo tra privati e Stato, ma pure di-

rettamente tra privati¹, come pure al giusto processo civile²: e la Corte di cassazione si sta di recente focalizzando anche sul giusto processo civile di legittimità.

Insomma, i diritti fondamentali, nella loro declinazione più ampia e idonea ad interferire positivamente con la vita quotidiana di ogni cittadino dell'Unione, conquistano di giorno in giorno, in un sistema multilivello nel quale è importante che i singoli agenti cooperino per ampliare o garantire quella protezione anziché litigare col risultato di indebolirla o vanificarla, uno spazio sempre più importante: e si auspica che tanto possa contribuire a rinsaldare nella coscienza di ogni cittadino dell'Unione la sensibilità verso un'Istituzione che non si preoccupa più soltanto di aspetti burocratici e tecnici, ma della diretta gestione degli effettivi diritti fondamentali di ciascuno.

È un'occasione importante, soprattutto nell'attuale contesto: ed è doveroso coglierla.

Le «tradizioni costituzionali» - non menzionate, se non presupposte nel preambolo³, nella Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 04/11/1950 -

¹ Tra le ultime: Corte EDU, 20/12/2016, *Ljaskaj c/ Croazia*, definitiva il 20/03/2017; Corte EDU, 18/07/2019, *Rustavi 2 Broadcasting Company Ltd c/ Georgia*, in causa n. 16812/17, definitiva il 09/12/2019, p. 310 ["310. The Court notes that private-law disputes do not themselves engage the responsibility of the State under Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention (see, mutatis mutandis, *Ruiz Mateos v. the United Kingdom*, no. 13021/87, Commission decision of 8 September 1988, Decisions and Reports (DR) 57, pp. 268 and 275; *Tormala v. Finland* (dec.), no. 41258/98, 16 March 2004; *Eskelinen v. Finland* (dec.), no. 7274/02, 3 February 2004; *Kranz v. Poland* (dec.), no. 6214/02, 10 September 2002; and *Skowronski v. Poland* (dec.), no. 52595/99, 28 June 2001). In particular, the mere fact that the State, through its judicial system, provided a forum for the determination of such a private-law dispute does not give rise to an interference by the State with property rights under Article 1 of Protocol No. 1 (see, for example, *Kuchař and Štis v. the Czech Republic* (dec.), no. 37527/97, 21 October 1998). The State may be held responsible for losses caused by such determinations if court decisions are not given in accordance with domestic law or if they are flawed by arbitrariness or manifest unreasonableness contrary to Article 1 of Protocol No. 1 (see, for example, *Vulakh and Others v. Russia*, no. 33468/03, § 44, 10 January 2012). However, it should be borne in mind that the Court's jurisdiction to verify that domestic law has been correctly interpreted and applied is limited, and it is not its function to take the place of the national courts. Rather, the Court's role is to ensure that the decisions of those courts are not arbitrary or otherwise manifestly unreasonable (see, for example, *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 83, ECHR 2007-1)."]

² Sia consentito un richiamo a F. De Stefano, *Le principali decisioni della Corte in materia civile verso l'Italia*, in F. Buffa, M.G. Civinini (a cura di) *La Corte di Strasburgo, speciale Questione Giustizia on line*, dall'aprile 2019, specialmente § 2. In materia esecutiva, si veda, se si vuole, F. De Stefano, *Le tecniche decisionali e l'interpretazione del titolo esecutivo giudiziale civile nella giurisprudenza della CEDU e della Corte di Cassazione*, in B. Capponi e A. Storto (a cura di), *Esecuzione civile e ottemperanza amministrativa nei confronti della P.A.*, Napoli 2018.

³ Il riferimento è allo spirito con cui si sono accinti alla firma gli Stati contraenti, «animati da uno stesso spirito e forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto».

degli Stati membri vengono in considerazione come sostrato materiale del diritto fondamentale dell'Unione europea da un duplice punto di vista:

- quando sono condivise dagli Stati membri, esse assurgono a fonte del contenuto di quelli che sono qualificati principi generali del diritto dell'Unione, cioè i diritti fondamentali garantiti da questo e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali;

- quando sono peculiari e proprie di uno Stato membro, esse sono erette a limite individualizzante per l'elaborazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione, poiché questo non può prescindere, ma è chiamato a riconoscerle per quanto possibile.

Quanto al primo profilo, la nozione di «tradizioni costituzionali» assume l'attributo di «comuni» ed è generalmente ricondotta ad una clausola generale, di creazione pretoria – come si vedrà – ma infine oggetto di codificazione. Al riguardo, le fonti normative sono, ad oggi, almeno:

a) l'art. 6 del TUE⁴, a norma del terzo comma del quale:

«I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»;

b) l'art. 52, co. 4, della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)⁵ e dopo una espressa menzione nel suo preambolo⁶, a

⁴ Il testo, dall'URL <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016M006>, è il seguente:
Articolo 6. (ex articolo 6 del TUE)

1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

⁵ Il testo, dall'URL <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016P052>, è il seguente:
Articolo 52.

Portata e interpretazione dei diritti e dei principi

1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di

mente del quarto comma del quale: «Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni»⁷;

Quanto al secondo profilo, ai fini che qui interessano meritano menzione altri testi normativi di rango eguale ai precedenti:

a) l'art. 4 del TUE⁸, per il secondo comma del quale «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»;

proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti.

3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

4. Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni.

5. Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti.

6. Si tiene pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali, come specificato nella presente Carta.

7. I giudici dell'Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della presente Carta.

⁶ La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri.

⁷ Va notato che la stessa CDFUE prevede, sia pure sotto la sola in parte diversa definizione di «principi generali», una duplice ulteriore ipotesi di tradizioni costituzionali:

- una prima, che disciplina il risarcimento da parte dell'Unione dei danni causati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente appunto ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri (art. 41, co. 3);

- una seconda, che può assurgere perfino al rango di fonte di deroga al principio generale della legalità della pena (tranne che di quella più mite) di cui all'art. 49, ma solo quando sia riconosciuta da «tutte le Nazioni»: quindi una «tradizionale costituzionale» non solo comune, ma totalitariamente condivisa.

⁸ Testo reperibile all'URL <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016M004>:

Articolo 4

1. In conformità dell'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

2. L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.

3. In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

b) l'art. 67 del TFUE⁹ (ex articolo 61 del TCE ed ex articolo 29 del TUE), il cui primo comma recita «L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri»;

c) lo stesso art. 52 della CDFUE (dopo l'esordio nel suo Preambolo¹⁰), ove proclama (al co. 6) che «si tiene pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali, come specificato nella presente Carta».

È evidente come le due accezioni siano in reciproca tensione dialettica. Pur potendosi riferire a quella che, in prima approssimazione, può definirsi la «costituzione materiale» degli Stati membri (secondo quanto si evince dallo stesso art. 4, co. 2, TUE, che si riferisce alla loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali), esse rilevano diversamente a seconda che siano comuni o peculiari e proprie di un singolo Stato: nel primo caso rappresentano un elemento di convergenza idoneo a contribuire a fondare il diritto eurounitario e quindi lo stesso sistema ordinamentale sovranazionale; nel secondo fungono invece da elemento di preservazione, anche contro tale sistema, delle peculiarità dei singoli Stati membri e quindi in funzione antitetica alla tendenziale pervasiva supremazia del primo.

1. Il primato del diritto eurounitario negli ultimi interventi della Corte di Giustizia

Si tratta di principi fondamentali del diritto eurounitario, ai quali deve bastare qui un richiamo, [del resto essendovi dedicati specifici altri interventi nel medesimo odierno incontro di studio](#).

La Corte di Lussemburgo è di recente intervenuta a puntualizzare le ricadute del principio del primato del diritto dell'Unione; anzi, a più ripre-

⁹ Dall'URL <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>, a pag. 40:

¹⁰ L'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale.

se proprio nell'anno appena decorso la Grande Camera si è espressa nella definizione di quel principio.

Con una fondamentale pronuncia¹¹, in particolare:

- ha ricordato l'insopprimibile il diritto dei singoli di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a uno Stato membro¹², con la conseguenza che, al fine di garantire l'effettività dell'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione, il principio del primato impone, in particolare, ai giudici nazionali di interpretare, per quanto possibile, il loro diritto interno in modo conforme al diritto dell'Unione e di riconoscere ai singoli la possibilità di ottenere un risarcimento qualora i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a uno Stato membro;

- ha ribadito che, sempre in base al principio del primato, ove non possa procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle medesime, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale¹³;

- ha sottolineato la necessità di tenere conto delle altre caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione e, più specificamente, del riconoscimento di un effetto diretto a una parte soltanto delle disposizioni di tale diritto, ammettendo che neppure il principio del primato del diritto dell'Unione possa condurre a rimettere in discussione la distinzione essenziale tra le disposizioni del diritto dell'Unione dotate di effetto diretto e quelle che ne sono prive, né, pertanto, a instaurare un regime unico di applicazione di tutte le disposizioni del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali;

¹¹ CGUE, GC, 24/06/2019, in causa C-573/17, Popławski, pp. 53 ss.

¹² CGUE, 19/11/1991, Francovich e a., C-6/90 e C-9/90, p. 33.

¹³ CGUE 04/12/2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, p. 35 e giurisprudenza ivi citata.

- ha ribadito che ogni giudice nazionale, chiamato a pronunciarsi nell'ambito delle proprie competenze, ha, in quanto organo di uno Stato membro, l'obbligo di disapplicare qualsiasi disposizione nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione che abbia effetto diretto nella controversia di cui è investito;

- ha al contempo riconosciuto che, al contrario, una disposizione del diritto dell'Unione che sia priva di effetto diretto non può essere fatta valere, in quanto tale, nell'ambito di una controversia rientrante nel diritto dell'Unione, al fine di escludere l'applicazione di una disposizione di diritto nazionale ad essa contraria ed il giudice nazionale non è quindi tenuto, sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare una disposizione del diritto nazionale incompatibile con una disposizione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che sia priva di effetto diretto¹⁴;

- ha pure ammesso che l'invocazione di una disposizione di una direttiva che non sia sufficientemente chiara, precisa e incondizionata da vedersi riconoscere un effetto diretto non può condurre, sulla sola base del diritto dell'Unione, alla disapplicazione di una disposizione nazionale ad opera di un giudice di uno Stato membro¹⁵;

- ha ancora rilevato che una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti dinanzi a un giudice nazionale¹⁶;

- ha al riguardo ricordato che, a norma dell'articolo 288, terzo comma, TFUE, il carattere vincolante di una direttiva, sul quale si fonda la possibilità di invocarla, sussiste solo nei confronti dello «Stato membro cui è rivolta», e che l'Unione ha il potere di sancire, in modo generale e astratto, con effetto immediato, obblighi a carico dei singoli solo ove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti: sicché, anche se chiara, precisa e incondizionata, una disposizione di una direttiva non consente al giudice nazionale di disapplicare una disposizione del suo diritto interno

¹⁴ CGUE 15/01/2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, pp. 46 a 48, in tema di art. 27.

¹⁵ CGUE 24/01/2012, *Dominguez*, C-282/10, p. 41; CGUE 06/03/2014, *Napoli*, C-595/12, p. 50; CGUE 16/07/2015, *Larentia + Minerva e Marenave Schiffahrt*, C-108/14 e C-109/14, pp. 51 e 52

¹⁶ V. p. 65 della sentenza qui riportata, CGUE, GC, *Popławski*, cit.

ad essa contraria se, in tal modo, venisse imposto un obbligo aggiuntivo a un singolo¹⁷.

- ha concluso che l'obbligo, per un giudice nazionale, di disapplicare una disposizione del suo diritto interno contraria a una disposizione del diritto dell'Unione, pur se derivante dal primato riconosciuto a quest'ultima disposizione, è tuttavia condizionato dall'effetto diretto della suddetta disposizione nella controversia di cui detto giudice è investito: sicché un giudice nazionale non è tenuto, sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare una disposizione del suo diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione, qualora quest'ultima disposizione sia priva di effetto diretto;

- ha, peraltro, ricordato come anche la normativa priva di effetto diretto, come nel caso delle decisioni quadro, abbia carattere vincolante, ciò che comporta in capo alle autorità nazionali un obbligo di interpretazione conforme del loro diritto interno a partire dalla data di scadenza del termine di recepimento di tali decisioni quadro¹⁸: sicché, nell'applicazione del diritto nazionale, tali autorità sono perciò tenute ad interpretarlo, quanto più possibile, alla luce della lettera e dello scopo della decisione quadro al fine di conseguire il risultato perseguito da questa;

- ha ribadito che il principio di interpretazione conforme del diritto nazionale è tuttavia soggetto ad alcuni limiti: i principi generali del diritto, in particolare i principi di certezza del diritto e di irretroattività, ostano segnatamente a che detto obbligo possa condurre a determinare o ad aggravare, sul fondamento di una decisione quadro e indipendentemente da una legge adottata per l'attuazione di quest'ultima, la responsabilità penale di coloro che hanno commesso un reato; il principio di interpretazione conforme non può porsi a fondamento di un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale; in altri termini, l'obbligo di interpretazione conforme cessa quando il diritto nazionale non può ricevere

¹⁷ V. p. 66 della sentenza qui riportata e appena citata.

¹⁸ V. p. 66 della sentenza qui riportata e appena citata.

un'applicazione tale da sfociare in un risultato compatibile con quello perseguito dalla normativa priva di effetto diretto di cui trattasi;

- ha ricordato che il principio d'interpretazione conforme esige che venga preso in considerazione il diritto interno e che vengano applicati i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della decisione quadro di cui trattasi e di pervenire a una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultima; sicché quell'obbligo di interpretazione conforme impone ai giudici nazionali di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto interno incompatibile con gli scopi di una normativa eurounitaria priva di effetto diretto, e di disapplicare, di propria iniziativa, qualsiasi interpretazione accolta da un organo giurisdizionale superiore alla quale essi siano vincolati, ai sensi di tale disposizione nazionale, se detta interpretazione non è compatibile con detta normativa eurounitaria di cui trattasi¹⁹;

- ha negato al giudice nazionale il potere di validamente ritenere di trovarsi nell'impossibilità di interpretare una disposizione nazionale conformemente al diritto dell'Unione per il solo fatto che detta disposizione è stata costantemente interpretata in un senso che è incompatibile con tale diritto o è applicata in un modo siffatto dalle autorità nazionali competenti²⁰.

Pochi mesi dopo la stessa Corte di Giustizia ha ribadito²¹:

- che il principio del primato del diritto dell'Unione sancisce la preminenza del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri ed impone a tutte le istituzioni degli Stati membri di dare pieno effetto alle varie norme dell'Unione, dato che il diritto degli Stati membri non può sminuire l'efficacia riconosciuta a tali differenti norme nel territorio dei suddetti Stati;

¹⁹ V. p. 78 della sentenza qui riportata e appena citata, ove ulteriori richiami giurisprudenziali.

²⁰ V. p. 79 della sentenza qui riportata e appena citata, ove ulteriori richiami giurisprudenziali.

²¹ CGUE, GC, 19/11/2019, in cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, A.K., pp. 157 ss.; con richiami appunto proprio a CGUE, GC, 24/06/2019, in causa C-573/17, Popławski, p. 53 e giurisprudenza ivi citata.

- che il principio di interpretazione conforme del diritto interno, secondo il quale il giudice nazionale è tenuto a dare al diritto interno, per quanto possibile, un'interpretazione conforme ai requisiti del diritto dell'Unione, è inerente al sistema dei Trattati, in quanto consente al giudice nazionale di assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando risolve la controversia ad esso sottoposta;

- che, sempre in base al principio del primato, ove gli sia impossibile procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle medesime, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale;

- che, a tal riguardo, ogni giudice nazionale, chiamato a pronunciarsi nell'ambito delle proprie competenze, ha, in quanto organo di uno Stato membro, più precisamente l'obbligo di disapplicare qualsiasi disposizione nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione che abbia effetto diretto nella controversia di cui è investito;

- che, con riferimento all'articolo 47 della Carta, tale disposizione è sufficiente di per sé e non deve essere precisata mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale²².

²² CGUE 17/04/2018, Egenberger, C-414/16, punto 78; CGUE 29/07/2019, Torubarov, C-556/17, punto 56. La conclusione, dirompente, di CGUE 19/11/2019 è che l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che controversie relative all'applicazione del diritto dell'Unione possano ricadere nella competenza esclusiva di un organo che non costituisce un giudice indipendente e imparziale, ai sensi della prima di tali disposizioni. Ciò si verifica quando le condizioni oggettive nelle quali è stato creato l'organo di cui trattasi e le caratteristiche del medesimo nonché il modo in cui i suoi membri sono stati nominati siano idonei a generare dubbi legittimi, nei singoli, quanto all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni, in particolare rispetto a influenze dirette o indirette dei poteri legislativo ed esecutivo, e quanto alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti e, pertanto, possano portare a una mancanza di apparenza di indipendenza o di imparzialità di detto organo, tale da ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare a detti singoli in una società democratica. Spetta al giudice del rinvio determinare, te-

Ed ancora²³, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, che costituisce una caratteristica essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione, il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato²⁴. Pertanto, il recepimento di una direttiva da parte degli Stati membri rientra ad ogni modo nella situazione, prevista dall'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in cui gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione, in sede di recepimento deve essere raggiunto il livello di protezione dei diritti fondamentali previsto dalla Carta, indipendentemente dal margine di discrezionalità di cui gli Stati membri dispongono in occasione del recepimento.

Solamente qualora, in una situazione in cui l'operato degli Stati membri non è del tutto determinato dal diritto dell'Unione, una disposizione o un provvedimento nazionale attui tale diritto ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione²⁵. Ed è allora conforme al diritto dell'Unione che i giudici e le autorità nazionali facciano dipendere tale applicazione dalla circostanza, evidenziata dal giudice del rinvio, che le disposizioni di una direttiva «lascino margini discrezionali per il loro recepimento nel diritto nazionale», a patto che detta circostanza sia intesa nel senso che essa riguarda il grado di armonizzazione operato da tali di-

nendo conto di tutti gli elementi pertinenti di cui dispone, se ciò accada con riferimento a un organo come la Sezione disciplinare del Sąd Najwyższy (Corte suprema). In una tale ipotesi, il principio del primato del diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che esso impone al giudice del rinvio di disapplicare la disposizione di diritto nazionale che riservi a detto organo la competenza a conoscere delle controversie di cui ai procedimenti principali, di modo che esse possano essere esaminate da un giudice che soddisfi i summenzionati requisiti di indipendenza e di imparzialità e che sarebbe competente nella materia interessata se la suddetta disposizione non vi ostasse.

²³ CGUE, GC, 29/07/2019, in causa C-516/17, Spiegel Online GmbH, pp. 19 ss.

²⁴ CGUE 26/02/2013, in causa C-399/11, Melloni, p. 59.

²⁵ CGUE 26/02/2013, in causa C-399/11, Melloni, p. 60; CGUE 26/02/2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, p. 29.

sposizioni, dato che una simile applicazione è ipotizzabile solo laddove le disposizioni in parola non operino un'armonizzazione completa.

In particolare²⁶, l'obbligo per gli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato previsto da quest'ultima, così come il loro dovere, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, si impongono a tutte le autorità degli Stati membri, comprese, nell'ambito della loro competenza, quelle giurisdizionali²⁷.

Pertanto, nell'applicare il diritto interno, i giudici nazionali chiamati a interpretarlo sono tenuti a prendere in considerazione l'insieme delle norme di tale diritto e ad applicare i criteri ermeneutici riconosciuti dallo stesso al fine di interpretarlo, per quanto più possibile, alla luce della lettera e dello scopo della direttiva di cui trattasi, onde conseguire il risultato fissato da quest'ultima e conformarsi pertanto all'articolo 288, terzo comma, TFUE; e l'esigenza di un'interpretazione conforme include l'obbligo, per i giudici nazionali, di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto nazionale incompatibile con gli scopi di una direttiva²⁸.

PARTE PRIMA: IL CONFLITTO TRA NORMA EUROUNITARIA E PRINCIPI FONDAMENTALI NAZIONALI

2. Le tradizioni costituzionali come momento di pluralismo dialettico.

Una delle due accezioni di tradizione costituzionale, rilevante per il diritto eurounitario, è quella della tradizione non più comune, ma peculiare alla costituzione di un singolo Paese.

Soprattutto negli ultimi anni si è visto che non solo Paesi di più recente adesione, ma anche due tra i Paesi fondatori della Comunità economi-

²⁶ CGUE, GC, 14/05/2019, Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO), in causa C-55/18, pp. 68 ss.

²⁷ CGUE 19/04/2016, DI, C-441/14, p. 30; CGUE 13/12/2018, Hein, C-385/17, p. 49.

²⁸ CGUE 19/04/2016, DI, C-441/14, p. 33; CGUE 17/04/2018, Egenberger, C-414/16, p. 72; CGUE 11/11/2018, IR, C-68/17, p. 64.

ca hanno rimesso in dubbio i confini tra il diritto eurounitario e quello nazionale, rivendicando orgogliosamente gli spazi di quest'ultimo.

Nel caso Gauweiler²⁹, l'Avvocato generale ha potuto richiamare l'istituto delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, per esaltarne il ruolo, così esprimendosi: *... la Corte opera già da molto tempo con la categoria delle «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri quando si tratta di trovare ispirazioni nella costruzione del sistema di valori sui quali è fondata l'Unione. In particolare, su tali tradizioni costituzionali comuni la Corte ha cercato, in via del tutto preferenziale, di fondare una propria cultura dei diritti, quella dei diritti dell'Unione. L'Unione ha acquisito in tal modo il carattere non solo di una comunità di diritto, ma anche di una «comunità di cultura costituzionale». Tale cultura costituzionale comune fa parte dell'identità comune dell'Unione, con l'importante conseguenza ... che l'identità costituzionale di ciascuno Stato membro, certo dotata di caratteri specifici nella misura che occorra, non può - per dirla in termini prudenti - sentirsi a una distanza astronomica da detta cultura costituzionale comune. Al contrario, un bene inteso atteggiamento di apertura al diritto dell'Unione dovrebbe dare luogo, nel medio e lungo periodo, a una convergenza sostanziale, in linea di principio, tra l'identità costituzionale dell'Unione e quella di ciascuno degli Stati membri».*

In linea di massima, un terreno di grande frizione tra l'ordinamento nazionale e quello eurounitario si è rivelato quello del principio del *ne bis in idem* in materia non soltanto penale, ma anche *lato sensu* sanzionatoria e soprattutto per il concorso di misure tradizionalmente penali ed altre, di pari carattere afflittivo, ma normalmente ammesse, quanto meno nel nostro ordinamento, in parallelo alle prime: sul punto non è possibile

²⁹ Grande Sezione, 15/06/2015, in causa C-62/14, di puntuale rivendicazione della primazia del diritto eurounitario, nonostante il monito contrario del Tribunale costituzionale federale tedesco e la prospettazione, anche da parte di questo, dell'evenienza di un'applicazione dei cc.dd. controlimiti.

uno specifico ulteriore approfondimento, dovendo qui accontentarsi di un rinvio generico alle numerose pronunce³⁰.

Il caso, però, in cui la tradizione nazionale di uno dei Paesi membri è stato prospettato come in inconciliabile conflitto col diritto eurounitario è senz'altro quello della nota vicenda Taricco (CGUE, Grande Camera, 08/09/2015 in causa C-105/14, Taricco) e relativo alla durata della prescrizione dei reati in danno delle risorse finanziarie dell'Unione, qualificata come eccessivamente contenuta da Lussemburgo e in tale accezione dichiarata però incompatibile con la tradizione costituzionale italiana, ma pure con quella comune ai Paesi di *civil law* dalla celeberrima Corte cost. n. 24 del 2017.

La «vicenda Taricco»³¹ prende nome dalla sentenza della Corte di giustizia 8 settembre 2015, in c. Taricco, emanata in via pregiudiziale

³⁰ Tra cui si segnala, per l'ampiezza del recepimento della pronuncia di Lussemburgo sul rinvio pregiudiziale disposto nel corso dello stesso giudizio di legittimità, Cass. 30/10/2018, n. 27564, a mente della quale "Il principio del "ne bis in idem" di cui all'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non impedisce che a un soggetto, già penalmente condannato con sentenza irrevocabile per il reato di cui all'art. 185 del d.lgs. n. 58 del 1998, sia successivamente irrogata la sanzione di natura penale, benché formalmente amministrativa, di cui all'art. 187 ter del citato d.lgs., purché siano garantiti: 1) il rispetto del principio di proporzionalità delle pene sancito dall'art. 49, par. 3, della richiamata Carta, secondo cui le sanzioni complessivamente inflitte devono corrispondere alla gravità del reato commesso; 2) la prevedibilità di tale doppia risposta sanzionatoria in forza di regole normative chiare e precise; 3) il coordinamento tra i procedimenti sanzionatori in modo che l'onere, per il soggetto interessato da tale cumulo, sia limitato allo stretto necessario."

³¹ La ricostruzione è quella di E. Lupo, *La "vicenda Taricco" impone di riconsiderare gli effetti del decorso del tempo nella giustizia penale sostanziale?*, in <http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2019/02/Lupo-Vicenda-pdf.pdf>. La dottrina può dirsi sterminata sul punto; per tutti basti un cenno (secondo l'indicazione di F. Donati, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. Unione eur.* 2019, fasc. 2, pp. 261 ss.) a: In argomento esiste una enorme letteratura. Cfr., ex multis, S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Napoli, 2018, spec. 171 ss.; A. Bernardi, *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017, spec. parte III; A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti - Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017; A. Bernardi - C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017; M. Luciani, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in *www.Osservatorio Costituzionale AIC.it*, 1, 2017; R. Mastroianni, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di 'controlimiti' costituzionali: è un vero dialogo?*, in *www.Federalismi.it*, 05/04/2017; M. Mastroianni, *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 07/11/2016; G. Repetto, *Una ragionevole apologia della supremacy. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale sul caso Taricco*, in *Dir. pubbl.*, 2017, p. 229 ss.; G. Piccirilli, *The Taricco Saga: the Italian Constitutional Court continues its European Journey*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2018, p. 814 ss.; A. Ruggeri, *Rapporti interordinamentali e conflitti tra identità costituzionali (traendo spunto dal caso Taricco)*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 4, 2017; A. Ruggeri, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *www.Consulta OnLine*, Studi, 1, 2017; C. Amalfitano, *La vicenda Taricco e il dialogo (?) tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Dir. Unione eur.*, 2018, p. 153 ss.; D. Gallo, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Dir. Unione eur.*, 2017, p. 249 ss.; V. Manes, *Some lessons from the Taricco saga*, in *New Journal of European Criminal Law*, 9, 2018, p. 12 ss.; V. Manes, *La Corte muove e, in tre mosse, dà scacco a "Taricco". Note minime all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 24 del 2017*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 13/02/2017; R. Bin, *Taricco: aspettando Godot, leggiamo Yves Bot*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 4, 2017; L. Costanzo, *La prescrizione giusta: nodi e questioni del caso Taricco*, in *www.Consulta OnLine*, Studi, 2017/III; G. Comazzetto, *Luci e ombre del dialogo tra Corti: la "saga Taricco" tra revirements e questioni irrisolte*, ivi, 347; M. Ferrante,

sulla interpretazione dell'art. 325, § 1-2, TFUE, relativamente alla prescrizione dei reati in materia di IVA. Il contenuto della sentenza europea ha indotto la Corte di cassazione e la Corte di appello di Milano a sollevare incidenti di costituzionalità.

La Corte costituzionale ha posto tre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, con ordinanza 23 novembre 2016-26 gennaio 2017, n.24. La Corte europea ha risposto con la sentenza 5 dicembre 2017, in causa M.A.S. e M.B. (indicata anche «Taricco 2» o «Taricco-bis»), a cui ha fatto seguito la sentenza della Corte cost. 10 aprile-31 maggio 2018, n. 115.

In estrema sintesi e dando atto della sterminata letteratura già maturata al riguardo, si può così ricostruire la vicenda (comunque riassunta già dalla richiamata ordinanza della nostra Consulta):

- nella propria sentenza del 2015 la CGUE, adita con rinvio pregiudiziale dal GUP di Cuneo, ha ritenuto che la normativa italiana in tema di prescrizione, impedendo, nei casi di frode grave in materia IVA, l'inflizione effettiva e dissuasiva di sanzioni agli autori del reato, a causa di un termine complessivo di prescrizione troppo breve, lede gli interessi

*L'ordinanza della Corte costituzionale sull'affaire Taricco: una decisione «diplomatica» ma ferma, in [www.Dirittofondamentali](#), 1, 2017; M. Bassini, O. Pollicino, *The Taricco Decision: A Last Attempt to Avoid a Clash between EU Law and the Italian Constitution*, in [www.Verfassungsblog](#) 28/01/2017; P. Faraguna, *The Italian Constitutional Court in re Taricco: "Gauweiler in the Roman Campagna"*, in [www.Verfassungsblog.de](#), 31/01/2017; A. Anzon, *La Corte costituzionale è ferma sui "controlimiti", ma rovescia sulla Corte europea di Giustizia l'onere di farne applicazione bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri*, in [www.OsservatorioCostituzionaleAIC.it](#), 2, 2017; C. Cupelli, *La Corte costituzionale non decide sul caso Taricco e rinvia la questione alla Corte di giustizia*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](#), 1, 2017; C. Amalfitano, *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di Giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in [www.Eurojus.it](#), 29/01/2017; C. Cupelli, *La Corte costituzionale chiude il caso Taricco e apre a un diritto penale europeo "certo"*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](#), 04/06/2018; O. Pollicino, C. Amalfitano, *Jusqu'ici tout va bien...ma non sino alla fine della storia. Luci, ombre ed atterraggio della sentenza 115/2018 della Corte costituzionale che chiude (?) la saga Taricco*, in [www.Dirittocomparati.it](#), 5 giugno 2018; P. Faraguna, *Roma locuta, Taricco finita*, *ivi*, 05/06/2018; E. Montserrat Pappalettere, *La sentenza "Taricco bis" dalla contrapposizione degli ordinamenti al bilanciamento dei principi attraverso il dialogo*, in *Dir. Unione eur.*, 2018, p. 203 ss.; G. Di Federico, *La "saga Taricco": il funzionalismo alla prova dei controlimiti (e viceversa)*, in [www.Federalismi.it](#), n. 11/2018, p. 14 ss.; F. Rossi, *La sentenza Taricco della Corte di Giustizia e il problema degli obblighi di disapplicazione in malam partem della normativa penale interna per contrasto con il diritto UE*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 1564 ss.; A. Ciampi, *Il caso Taricco impone la disapplicazione delle garanzie della prescrizione: un problema di rapporti fra diritto dell'UE e diritto nazionale e di tutela dei diritti fondamentali, non solo di diritto processuale internazionale*, in *Corr. giur.*, 2016, p. 113 ss.; M. Bassini, *Prescrizione e principio di legalità nell'ordine costituzionale europeo. Note critiche alla sentenza Taricco*, *AA.VV.*, *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, p. 357 ss.; M. Timmermans, *Balancing effective criminal sanctions with effective fundamental rights protection in cases of VAT fraud: Taricco*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2016, p. 779 ss.; E. Billis, *The European Court of Justice: A "Quasi-Constitutional Court" in Criminal Matters? The Taricco Judgment and Its Shortcomings*, in *New Journal of European Criminal Law*, 7, 2016, p. 20 ss.; G. Repetto, *Quello che Lussemburgo (non) dice. Note minime su Taricco II*, in [www.Dirittocomparati.it](#), 21/12/2017; M. Gambardella, *La sentenza Taricco 2: obbligo di disapplicazione in malam partem "a meno che" non comporti una violazione del principio di legalità*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 114 ss.*

finanziari dell'Unione tutelati dall'art. 325 TFUE, norma considerata dalla Corte di effetto diretto;

- pertanto, i giudici nazionali si sono trovati nella difficile situazione di dover scegliere se disapplicare la normativa italiana in tema di prescrizione, ove questa finisse per ledere gli interessi finanziari dell'Unione in casi di frode grave in materia di IVA, oppure continuare ad applicarla, considerandola una garanzia irrinunciabile, ma in questo modo opponendo un c.d. controlimite al primato del diritto dell'Unione europea;

- i giudici nazionali, secondo le regole stabilite dalla giurisprudenza costituzionale per il caso di contrasto della norma europea non immediatamente precettiva con la Costituzione³², si sono rivolti alla Corte costituzionale per sciogliere questa alternativa³³: in particolare, hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, l. 2 agosto 2008, n. 130 (che ordina l'esecuzione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona), nella parte in cui impone di applicare l'art. 325, § 1 e 2, TFUE, disposizione da cui - nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia nella pronuncia *Taricco* - discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli artt. 160, co. 3, e 161, co. 2, cod. pen., in presenza delle circostanze indicate nella sentenza, allorquando ne derivi la sistematica impunità delle gravi frodi in materia di IVA: anche se dalla disapplicazione, e dal conseguente prolungamento del termine di prescrizione, discendano effetti sfavorevoli per l'imputato, per contrasto di tale norma con gli artt. 3, 11, 25, co. 2, 27, co. 3, 101, co. 2, Cost.;

- la nostra Corte costituzionale, anziché risolvere il dubbio circa il rispetto del primato del diritto dell'Unione o la prevalenza dei diritti fondamentali dell'imputato (e dunque l'applicazione dei controlimiti), ha preferito continuare il dialogo con la Corte di giustizia, chiedendo (in buona sostanza) conferma dell'interpretazione della pronuncia *Taricco* e pro-

³² Corte cost. 08/06/1984, n. 170, c.d. Granital.

³³ V. le ordinanze di rinvio della Corte d'appello di Milano del 18/09/2015 e della Corte di cassazione del 08/07/2016, rispettivamente iscritte al n. 339 del registro ordinanze 2015 e al n. 212 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 2 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2016.

spettando alla Corte come possibile conseguenza l'applicazione dei controlli, ma senza decidere autonomamente per tale opzione interpretativa.

L'ordinanza è estremamente complessa, ma è evidente che ha preferito, sia pure assortendolo con la minaccia dell'azionamento dei controlli, il riconoscimento alla Corte di giustizia del compito istituzionale « *d'effectuer la constatation et la synthèse des valeurs et des principes communs, car elle seule se trouve dans la condition institutionnelle et fonctionnelle pour définir leur portée et pour évaluer donc leur degré de compatibilité et d'adaptabilité avec les valeurs et les principes constitutionnels qui sont éventuellement en jeu* »³⁴.

In sostanza, secondo questa prospettazione, solo dopo che la Corte di Lussemburgo avrà valutato la coerenza tra i valori dell'Unione e l'identità nazionale e costituzionale degli Stati membri, verificandone l'inconciliabilità, le giurisdizioni nazionali potranno invocare detti controlli.

3. Il caso Taricco-bis: la richiesta italiana.

La Corte costituzionale italiana ha, in sostanza, posto alla Corte di giustizia l'interrogativo se la regola eurounitaria debba trovare applicazione anche quando confligga in modo inconciliabile con un principio cardine dell'ordinamento nazionale.

Per la peculiarità dell'istituto della prescrizione, che, almeno al momento dei fatti, non era disciplinato direttamente dalla normativa eurounitaria nemmeno quanto ai reati contro le risorse finanziarie dell'Unione ed era prevalentemente inteso come attinente al diritto processuale penale e non a quello sostanziale, così da non rientrare nella protezione giuridica normalmente concessa dal principio di legalità delle pene e dall'irretroattività della norma penale sfavorevole al reo, la nostra Consul-

³⁴ A. Tizzano, *Notes sur le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne*, in M. D'Alessio, V. Kronenberger, V. Placco (dirs.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, pp. 223 ss.

ta ha rilevato che la norma eurounitaria, come interpretata dalla Corte di Lussemburgo con la sentenza Taricco e col conseguente obbligo per il giudice italiano di disapplicare *sic et simpliciter* la norma sulla prescrizione per i reati in questione, avrebbe violato il principio di legalità.

Infatti, il regime legale della prescrizione è, nel nostro ordinamento giuridico, soggetto al principio di legalità in materia penale, di cui all'art. 25 Cost.: con una scelta che, sebbene non propria di tutti gli Stati membri, è condivisa almeno da altro ordinamento, cioè quello spagnolo; e, soprattutto, in una materia in cui non vi è alcuna esigenza di uniformità dei differenti ordinamenti degli Stati membri per imperative esigenze eurounitarie; del resto, non avendo la sentenza Taricco imposto ad uno Stato membro la rinuncia alle proprie «disposizioni e tradizioni costituzionali», ove risultassero di maggior favore per l'imputato.

L'attrazione dell'istituto sostanziale della prescrizione nell'ambito del principio di legalità impone poi, nel nostro ordinamento, la determinatezza della sua disciplina, da formularsi in termini «chiari, precisi e stringenti, sia allo scopo di consentire alle persone di comprendere quali possono essere le conseguenze della propria condotta sul piano penale, sia allo scopo di impedire l'arbitrio applicativo del giudice»; ed il principio di determinatezza, così inteso, è stato ricondotto dalla stessa Corte di Lussemburgo alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri quale corollario del principio di certezza del diritto.

Dopo un'attenta analisi della fattispecie e delle sue implicazioni sia dal lato della prevedibilità – e quindi della base legale – del regime di punibilità al momento del fatto che da quello della negazione, al giudice negli ordinamenti di *civil law* e quale corollario del principio cardinale della riserva di legge in materia, del potere di integrare discrezionalmente la disciplina penale dinanzi ad una norma che, come interpretata dal Lussemburgo, si risolverebbe nella fissazione di un obiettivo generico, cioè un regime adeguatamente dissuasivo della repressione penale delle frodi al

fisco UE, per superare la sistematica impunità che il regime legale italiano della prescrizione comporterebbe per le frodi fiscali.

In questo contesto, il contrasto o conflitto tra la norma eurounitaria ed un principio fondante dell'ordinamento nazionale, uno dei «principi supremi dell'ordine costituzionale», sarebbe insanabile e la nostra Corte costituzionale sarebbe costretta a dichiarare costituzionalmente illegittima la norma che autorizza l'adesione al Trattato UE nella parte in cui imponesse di violare uno di quei principi irrinunciabili (ciò che va comunemente e descrittivamente ricondotto alla c.d. teoria dei controlimiti, per una compiuta esposizione della quale basti un richiamo a Corte cost. n. 238 del 2014³⁵): il principio di legalità e quello di divisione tra i poteri (quest'ultimo nell'accezione propria dei Paesi di *civil law* o di tradizione continentale, definito «principio cardine oggetto di largo consenso diffuso tra gli Stati membri»).

Di qui lo snodo cruciale della decisione: «i rapporti tra Unione e Stati membri sono definiti in forza del principio di leale cooperazione, che implica reciproco rispetto e assistenza. Ciò comporta che le parti siano unite nella diversità. Non vi sarebbe rispetto se le ragioni dell'unità pretendessero di cancellare il nucleo stesso dei valori su cui si regge lo Stato membro. E non vi sarebbe neppure se la difesa della diversità eccedesse quel nucleo giungendo ad ostacolare la costruzione del futuro di pace, fondato su valori comuni, di cui parla il preambolo della Carta di Nizza».

Pertanto, riconosciuta la competenza esclusiva della Corte di giustizia nell'interpretazione del diritto dell'Unione, la Consulta esprime l'auspicio che, nei casi in cui la valutazione del suo impatto sulla «identità costituzionale di ciascun[o] Stato membro» sia di non immediata evidenza, il giudice europeo provveda a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale, competendo

³⁵ Corte cost. 238 del 2014, relativa, significativamente, ad una controversia civile per risarcimento di danni arrecati da uno Stato estero per atti qualificabili *delicta imperii*, in *Foro it.*, 2015, I, 1152; la letteratura sul punto è sterminata. Alla sentenza 238/14 della Consulta si richiamano espressamente non poche pronunce di legittimità, l'ultima delle quali consta essere Cass. 03/09/2019, n. 21995.

poi a ciascuno di questi ordinamenti – e, in quello italiano, alla Corte costituzionale – stabilire a chi spetti tale verifica.

Impregiudicata la (evidentemente, inevitabile) responsabilità della Repubblica italiana per omissione di un efficace rimedio contro le gravi frodi fiscali in danno degli interessi dell'Unione o in violazione del principio di assimilazione, per avere in particolare limitato l'operatività della prescrizione, la Consulta precisa che la soluzione auspicata non contrasterebbe col diritto dell'Unione e con l'esclusiva competenza della Corte di giustizia nella sua interpretazione, perché l'impedimento al giudice nazionale ad applicare direttamente la regola enunciata da quest'ultima deriverebbe da un elemento qualificante esterno, cioè dalla normativa nazionale sulla prescrizione e dall'imperativa necessità di rispettare l'«identità costituzionale» italiana, nella specie integrata dal principio di legalità da applicare pure al regime della prescrizione: quale livello di protezione più alto e quindi tutelato dall'art. 53 della CDFUE, ma anche perché, altrimenti, il processo di integrazione europea avrebbe l'effetto di degradare le conquiste nazionali in tema di libertà fondamentali e si allontanerebbe dal suo percorso di unificazione nel segno del rispetto dei diritti umani di cui all'art. 2 del TUE³⁶.

4. Il caso Taricco-bis: la risposta di Lussemburgo e l'epilogo.

³⁶ La conclusione è stata, com'è noto, la formulazione del triplice quesito:

- se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata;

- se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità;

- se la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro.

La Corte di giustizia, accolta la richiesta di procedimento accelerato, ha reso la sentenza della Grande Camera del 05/12/2017 (causa C-42/17, M.A.S. e M.B.), con cui, in estrema sintesi:

- ha ricordato come incombono ai singoli Stati membri, cui è lasciata la libertà di scelta e pure di combinazione tra le sanzioni penali o amministrative, la riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione ed il recupero delle somme sottratte al bilancio di questa a causa di frodi: sicché spetta a ciascuno di quelli, a pena di inadempimento dell'obbligo derivante dal primo comma dell'art. 1 TFUE, l'adozione di misure dotate di carattere effettivo e dissuasivo, per di più non diverse da quelle previste contro la frode degli interessi nazionali domestici o nazionali;

- tanto integra però un obbligo di risultato, che grava in prima battuta sul legislatore nazionale, ma in un quadro – quello relativo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione – di competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri;

- pertanto, da un lato incombe ai giudici nazionali di disapplicare norme sulla prescrizione che deprivano la sanzione di quel carattere o la regolino in maniera differente rispetto ai reati di frode agli interessi finanziari nazionali;

- spetta, dall'altro lato, ai giudici nazionali competenti garantire il rispetto dei diritti degli imputati derivanti dal principio di legalità dei reati e delle pene, la cui importanza è riconosciuta non solo nell'ordinamento dell'Unione, ma anche in quello dei singoli Stati membri, tanto da potersi dire appartenere alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri³⁷, sancito da vari trattati internazionali e segnatamente all'art. 7, § 1, della CEDU³⁸;

- il principio di legalità va interpretato anche alla stregua della definizione che vi ha attribuito via via la Corte europea dei diritti dell'Uomo, in virtù dell'equiparazione del suo significato a quello ricostruito da

³⁷ Per quanto riguarda il principio di irretroattività della legge penale: CGUE 13/11/1990, Fedesa e a., C-331/88, punto 42; CGUE 07/01/2004, X, C-60/02, p. 63.

³⁸ In tal senso, CGUE 03/05/2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, p. 49.

quest'ultima, disposta dall'art. 52, § 3, CDFUE: e tanto in relazione ai requisiti indefettibili di prevedibilità, determinatezza ed irretroattività della legge penale applicabile;

- pertanto e nei confronti dei giudici italiani: da un lato, il diritto dell'Unione, *sub specie* di tutela degli interessi finanziari di questa, osta all'applicazione della legge penale italiana sulla prescrizione dei delitti di frode ai danni dell'Unione; dall'altro, lo stesso diritto dell'Unione, *sub specie* di principio fondamentale di legalità come sopra ricostruito, osta a tale disapplicazione, pure se quest'ultima consentisse di rimediare ad una situazione nazionale incompatibile col diritto dell'Unione: spettando allora al legislatore adottare le misure necessarie³⁹.

È infine sopraggiunta⁴⁰ la sentenza della Corte cost. 10 aprile-31 maggio 2018, n. 115, che ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, ma con una imprevista accentuazione del ruolo centrale della valutazione, rimessa alla stessa Consulta, della preminenza della tradizione costituzionale nazionale.

La nostra Corte costituzionale ha, modificando sensibilmente l'impostazione dell'ordinanza di rimessione del 2017, decisamente riaffermato la centralità, se non anzi la esclusività, del proprio ruolo quale interprete e garante dei principi fondamentali e, per ciò pure, per logica necessità, del modo con cui vengono a formazione le tradizioni comuni. Se, infatti, si fosse continuato a fare diretto ed esclusivo riferimento a

³⁹ Di qui la risposta ai primi due quesiti, con assorbimento del terzo: «l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di IVA, disposizioni interne sulla prescrizione, rientranti nel diritto sostanziale nazionale, che ostino all'inflizione di sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o che prevedano, per i casi di frode grave che ledono tali interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli previsti per i casi che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, a meno che una disapplicazione siffatta comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile, o dell'applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato».

⁴⁰ Dal canto suo, la Corte di cassazione comunque precisava che, in materia di reati tributari, l'applicazione dei principi affermati dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Camera, Taricco e aa. 08/09/2015, C-105/14 - sull'obbligo di disapplicazione della disciplina della prescrizione prevista dagli artt. 160 e 161 cod. pen., se ritenuta idonea a pregiudicare gli obblighi a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - non si applicano ai fatti commessi prima della sua pronuncia: Cass. pen. 20/03/2018 (dep. 18/04/2018), n. 17401, imp. Pennacchini; nello stesso senso: Cass. pen. 27/02/2019 (dep. 12/06/2019), n. 25831, imp. Scanu. In precedenza, Cass. pen. 07/02/2018 (dep. 02/03/2018), n. 9494, imp. Schiavo e aa., aveva concluso che la soluzione di non applicabilità della c.d. regola Taricco era stata già ammessa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione) con sentenza del 05/12/2017, in causa C- 42/17.

queste ultime, sarebbe stato inevitabile il coinvolgimento della Corte dell'Unione in ordine al loro apprezzamento ed alla loro salvaguardia. Insomma, una pronuncia che s'immette nel solco già tracciato dalla 269 del 2017, prolungando e rimarcando la linea in essa tracciata per ciò che attiene all'individuazione della sede istituzionale (la Consulta, appunto) nella quale sono definite le questioni assiologicamente pregnanti, siccome coinvolgenti i valori fondamentali dell'ordine costituzionale, pure – qui è il punto – nelle loro proiezioni al piano dei rapporti interordinamentali⁴¹.

La conclusione è anomala: due sentenze della *Grande Chambre* della Corte di giustizia (sulla interpretazione di due disposizioni del TFUE) sono state giudicate dal giudice costituzionale prive di effetto rispetto alla nostra giustizia penale perché le norme che il giudice europeo ha tratto in via interpretativa da queste disposizioni (la c.d. regola Taricco) violano il principio di legalità penale, ed in particolare il principio di determinatezza della norma penale.

La motivazione della sentenza della Corte costituzionale si conclude con una chiara e recisa affermazione: la violazione del principio di determinatezza in materia penale sbarra la strada senza eccezioni all'ingresso della «regola Taricco» nel nostro ordinamento. La Corte costituzionale riferisce il giudizio di indeterminatezza alla interpretazione non solo del § 1, ma anche del § 2 dell'art. 325 TFUE, perché nella «regola Taricco» vengono unificate le norme che la Corte europea aveva desunto da ambedue i detti paragrafi.

L'irrilevanza, rispetto alla vigente normativa della giustizia penale (specificamente, della prescrizione del reato), delle due pronunzie della Corte europea, a dispetto della particolare autorevolezza dell'organo che le ha emanate, è ormai sancita⁴².

⁴¹ Questa la severa lettura di A. Ruggeri, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, disponibile all'URL: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

⁴² Ne prende atto la Corte di cassazione; ad es., v. Cass. pen. 27/02/2018 (dep. 19/02/2019), n. 7384, imp. Di Carlo e aa.

5. Le tradizioni costituzionali del singolo Stato membro ed il diritto dell'Unione.

La vicenda ha suscitato ampi commenti ed ha avuto un'eco obiettivamente eccezionale, per le ricadute sia sul diritto interno, sia su quello dell'Unione, a cominciare dal profilo dei rapporti tra l'uno e l'altro in un momento obiettivamente delicato per il procedimento di integrazione europea; e competono ai costituzionalisti ed agli accademici gli approfondimenti necessari, che possano sorreggere nel modo più adeguato e conforme allo spirito dei Trattati il cammino verso l'epilogo.

Può qui osservarsi che l'arma finale dei cc.dd. controlimiti è stata disinnescata dalla Corte di Lussemburgo mediante un'accorta riconduzione del contenuto dei principi fondamentali o di «identità costituzionale», rivendicati come propri dell'ordinamento italiano e tali da giustificare perfino una disapplicazione della norma che autorizza l'adesione alla UE, ad un'accezione di quei principi sussunta entro le «tradizioni costituzionali comuni» ai singoli Stati: il principio di legalità, come rivendicato in Italia, rientra anch'esso fra queste ultime e giustifica un'interpretazione del diritto dell'Unione che ne tenga conto, nella specie consentendo la ... «non disapplicazione» della normativa interna perfino nel senso codificato dalla stessa Corte di giustizia.

È un accorto meccanismo di bilanciamento degli interessi di ordinamenti a pluralità di livello: fermo il primato del diritto dell'Unione (dogma che anche nell'ord. 24 del 2017 la nostra Consulta proclama di rispettare, sia pure adeguatamente finalizzandolo agli obiettivi del Trattato e, quindi, per così dire contestualizzandolo ed esigendo che quello stesso diritto rispetti le identità giuridiche nazionali⁴³), il giudice nazionale, primo e diretto operatore del diritto dell'Unione, deve applicarlo anche disapplican-

⁴³ Icastica è la puntualizzazione: «il principio del primato del diritto dell'Unione ... riflette piuttosto il convincimento che l'obiettivo della unità, nell'ambito di un ordinamento che assicura la pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali. Al contempo la legittimazione (art. 11 della Costituzione italiana) e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 del TUE) nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4, paragrafo 2, del TUE). In caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri».

do la normativa nazionale che con quello contrasti; ma, ove tale disapplicazione contrasti a sua volta con principi fondanti – tali cioè da definire la stessa «identità costituzionale» e, quindi, le «tradizioni costituzionali» – dello Stato cui appartiene, egli potrebbe avere la facoltà di non disapplicare la normativa nazionale e di prestare ossequio prevalente alla tradizione costituzionale del proprio Stato.

Insomma, le tradizioni costituzionali comuni e le singole identità nazionali, quali ricavate dalle tradizioni costituzionali peculiari di ciascuno Stato, non sono contrapposte, ma reciprocamente interagiscono; e, anche se non è mai stata affrontata la questione di cosa sia davvero comune tra le tradizioni nazionali e la legge europea, tanto da trascendere le une e l'altra fino ad entrare in conflitto con entrambe, il ruolo formale delle prime assorbe – quasi distilla o deriva – i suoi contenuti dalle seconde.

Pur non potendo configurarsi un obbligo giuridico formale dell'Unione di rispettare le identità nazionali (che sarebbe la negazione del fondamento stesso dell'Unione, che mira ad armonizzarle in un *quid novi* che dalla mera sommatoria di quelle si differenzi), la circostanza che queste, mediante le tradizioni costituzionali comuni e la loro concreta interpretazione, concorrano inevitabilmente alla formazione del diritto dell'Unione come principi ispiratori influenza – come una sorta di fonte della fonte, che dovrebbe essere a sua volta una fonte o almeno a questa sovraordinata, quale principio generale del diritto dell'Unione riconosciuto dall'art. 52, co. 3, della CDFUE – necessariamente il medesimo diritto eurounitario.

La prospettiva è quindi tracciata: grazie anche a questo proficuo dialogo preventivo, le due Corti – quella costituzionale a Roma e quella di giustizia a Lussemburgo – hanno fornito un utile precedente, suscettibile di replica nei casi, che si auspica restino eccezionali, di conflitto insanabile fra il diritto dell'Unione ed i principi che fondano la stessa «identità co-

stituzionale», potendosi essi ricondursi, quali elementi costitutivi, a quelle «tradizioni costituzionali comuni».

L'identità nazionale dei singoli Stati membri convive e coesiste, in evidente tensione dialettica, con la sintesi di ognuna che si esprime nel concetto di «tradizioni costituzionali comuni»: ed è chiaro che la sintesi risenta delle peculiarità di ogni sua componente, ma, come per ogni sintesi, è agli elementi comuni che occorre fare riferimento, in modo tale che essi siano in grado di esprimere un minimo comune denominatore appunto condiviso, non compromesso dalle pure inevitabili particolarità di ogni sua componente.

Non va dimenticato che, del resto, le «tradizioni costituzionali», siano esse comuni o – al contrario – proprie e particolari di ciascun ordinamento nazionale, rilevano per il diritto dell'Unione solo quanto alla delimitazione del significato dei diritti fondamentali: ed essendo intuitivo come la incoercibile diversità delle singole realtà nazionali europee ancora sia di ostacolo ad una condivisione di ogni altro aspetto della realtà economica, sociale, politica e, infine, giuridica.

Una proficua interazione tra le tradizioni costituzionali ed il diritto dell'Unione sembra idonea a consentire, quando le prime siano comuni agli Stati membri e comunque pur sempre ristretto il campo della loro operatività alla protezione dei diritti fondamentali, di individuare tratti comuni agli ordinamenti di più Stati, ancora però non formalizzati in norme scritte: insomma, un utile strumento di quella che potrebbe chiamarsi interpretazione evolutiva.

L'ulteriore operatività del meccanismo sopra delineato, peraltro, esige una duplice riflessione da un punto di vista applicativo.

In un delicato ed importante passaggio dell'ordinanza n. 24 del 2017⁴⁴ la Corte costituzionale ha avallato la correttezza della scelta procedurale del giudice ordinario di rimetterle la verifica della compatibilità della normativa dell'Unione, come sovranamente interpretata dalla Corte

⁴⁴ Ultimo periodo del paragrafo 6.

di giustizia, con i principi supremi dell'ordinamento nazionale: e, per il contesto in cui è pronunciata, la regola vale certamente quando il conflitto riguardi un diritto fondamentale, il cui significato sia definito dalle «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo; soprattutto quando il contrasto impedisca l'applicazione della protezione eventualmente maggiore accordata dal singolo Stato membro ad un diritto fondamentale in base alla propria «tradizione costituzionale», prospettata come di portata evidentemente più ampia rispetto a quella comune agli altri Stati.

Nella vicenda Taricco e Taricco-bis, l'interpretazione del diritto europeo era già stata fornita in modo vincolante dalla Corte di giustizia, sicché la via obbligata era appunto quella di sottoporre la questione alla Consulta: la quale però offre un altro prezioso spunto di impostazione procedurale, quando preannuncia che, ove dalla Corte di giustizia fosse condivisa la sua interpretazione (della rimessione alle autorità nazionali della valutazione della compatibilità del diritto dell'Unione con la «identità nazionale» del singolo Stato membro e della facoltà di non disapplicare la normativa nazionale in favore di quella eurounitaria quando questa non sia compatibile con la «identità costituzionale» dello Stato membro), la questione di legittimità costituzionale – della norma che, dando esecuzione al Trattato di Lisbona, autorizza l'adesione dell'Italia all'UE, limitatamente al conseguente obbligo di conformarsi all'interpretazione del diritto di quest'ultima nel caso di specie – «non sarebbe accolta».

Pare potersi affermare che, allora, ove la singola disposizione del diritto eurounitario debba ancora essere interpretata dalla Corte di Lussemburgo, sia necessario – per le Corti di ultima istanza – od almeno opportuno – per tutti gli altri giudici – sottoporre dapprima a quest'ultima la questione dell'esatta interpretazione di quel diritto ai sensi dell'art. 267 TFUE, onde valutare solo in un secondo momento gli effetti di tale interpretazione nell'ordinamento italiano e, in particolare, se sia sufficiente la facoltà di non applicare la norma eurounitaria nel caso concreto o se sia

necessario sollecitare un intervento demolitore *erga omnes* della Consulta in un senso o nell'altro: tale soluzione avrebbe il pregio di rispettare i dogmi della gestione diffusa dell'applicazione del diritto eurounitario e del principio del suo primato, che risponde a sua volta al riparto dei rispettivi ambiti come delineato almeno fino alla fine del 2017.

PARTE SECONDA: LA C.D. DOPPIA PREGIUDIZIALITÀ

6. La questione della c.d. doppia pregiudizialità sui diritti fondamentali fino al 2017.

Anche in questo caso – [del resto essendo ad esso dedicati specifici altri interventi nel medesimo odierno incontro di studio](#) – basti solo un cenno al principio della diretta disapplicazione della normativa nazionale che sia in contrasto con il diritto dell'Unione, consolidato fin dalla storica sentenza *Simmenthal*⁴⁵, in base alla quale 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 doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.

La questione è divenuta di particolare importanza in tema di diritti fondamentali, visto che essi, appunto come codificati nella CDFUE in conformità alle «tradizioni costituzionali comuni», in larga parte finiscono con il coincidere con quelli garantiti anche – ma, forse più correttamente, «già» – dalla nostra Carta fondamentale: ciò che è reso evidente nella vicenda appena esaminata (*Taricco* e *Taricco-bis*), ma che può agevolmente prospettarsi per il futuro, soprattutto per l'ampiezza della nozione di

⁴⁵ CGUE 09/03/1978, causa 106/77. In base ad essa, tra l'altro, l'effetto diretto e il primato delle norme comunitarie impongono che sia data loro applicazione immediata; pertanto, non solo le norme interne successive incompatibili non si formano validamente, ma l'efficacia del sistema di controllo giurisdizionale sul rispetto del diritto comunitario, fondato sulla cooperazione tra giudice comunitario e giudice nazionale, verrebbe indebitamente ridotta se quest'ultimo non avesse il diritto di fare immediata applicazione delle norme comunitarie.

quei diritti, anche in campo procedurale, riconosciuta in base all'elaborazione nazionale e sovranazionale (e, quanto a quest'ultima, soprattutto della Carta europea dei diritti dell'Uomo).

Ora, fino almeno alla sentenza n. 269 del 2017 della Consulta, la simultanea presenza di una questione di pregiudizialità costituzionale e di una pregiudizialità eurounitaria, per i sospetti di contrasto della norma nazionale con la Costituzione italiana e con il diritto dell'Unione, avrebbe comportato la necessità della previa verifica di compatibilità della norma nazionale con quest'ultimo – se del caso, dopo il rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo per conseguire conferma dell'esatto ambito di applicazione – e⁴⁶:

- in caso di esito negativo della verifica, alla non applicazione della norma nazionale stessa;
- in caso positivo della verifica, della sottoposizione della sola residua questione di legittimità costituzionale alla Consulta.

7. Le nuove prospettive aperte dalla Corte costituzionale alla fine del 2017

La recente e significativa innovazione di Corte cost. n. 269 del 2017 sta in ciò che, sia pure in una sentenza di inammissibilità e di rigetto delle questioni di costituzionalità ad essa sottoposte, «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, [deve] 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».

Il delicato rapporto tra questione di costituzionalità e questione di compatibilità eurounitaria è quindi sensibilmente modificato⁴⁷.

⁴⁶ Cass. ord. 16/02/2018, n. 3831, che al riguardo cita, al suo punto 11.3.6.7: Corte cost. ord. 18/07/2013, n. 207; Corte cost. ord. 02/03/2017, n. 48; Corte cost. 12/05/2017, n. 111.

⁴⁷ L'esordio è significativo: «Una precisazione si impone alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del

La prima premessa è che già la Corte di giustizia aveva ancora di recente escluso⁴⁸ che il diritto dell'Unione, in particolare l'art. 267 TFUE, ostasse ad una normativa nazionale che imponesse ai giudici ordinari di sollevare incidente di costituzionalità, qualora ritenessero una legge nazionale contraria a disposizioni della CDFUE, purché detti giudici restassero 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 quindi, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che avesse superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, ritenuta contraria al diritto dell'Unione.

L'affermazione è stata, con singolare tempismo, ribadita sottolineandosi che l'art. 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 co-

Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato ed eseguito dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), che, tra l'altro, ha attribuito effetti giuridici vincolanti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (da ora: CDFUE), equiparandola ai Trattati (art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea)».

⁴⁸ CGUE 11/9/2014, A c. B e altri, C-112/13; CGUE, Grande Camera, 22/06/2010, in cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli.

stituzionalità delle norme nazionali alla luce delle norme di riferimento aventi un contenuto analogo a quello delle norme del diritto dell'Unione⁴⁹.

La seconda premessa è la maggiore valenza, anche nel sistema multi-livello⁵⁰ di tutela dei diritti (fondamentali?) della persona, di una dichiarazione di illegittimità costituzionale, siccome *erga omnes* e comunque il carattere fondamentale del sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi nell'architettura costituzionale.

Ne consegue che, investita – evidentemente in via prioritaria e quindi per prima – della questione che presenti aspetti di doppia pregiudizialità, la Consulta «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'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito». E richiama l'analoga conclusione di altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione, come quella austriaca, con sentenza 14 marzo 2012 (U 466/11-18; U 1836/11-13).

8. Gli scenari aperti agli inizi del 2018: la Corte di cassazione dinanzi agli immediati richiami di Lussemburgo.

Anche questa pronuncia della Corte costituzionale ha suscitato vivissimi dibattiti e la Corte di cassazione italiana ha, almeno in alcune delle prime pronunce applicative, aderito al nuovo principio⁵¹, proponendo in via prioritaria la questione di legittimità costituzionale di una norma sospettata di contrasto anche con il diritto dell'Unione e rimettendo alla

⁴⁹ CGUE 20/12/2017, Global Starnet (C-322/16).

⁵⁰ Esplicito il richiamo: «il tutto, peraltro, 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)». Ed esplicito anche l'ossequio, almeno formale, al primato del diritto eurounitario: «Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri)».

⁵¹ Cass. ord. 3831 del 2018, su cui peraltro v. oltre nel testo.

Consulta la valutazione dell'opportunità di investire la Corte di giustizia del relativo rinvio pregiudiziale e sollecitandola a chiarire alcuni aspetti non del tutto chiari della precedente sentenza n. 269 del 2017 in ordine agli sviluppi del giudizio, soprattutto per la sopravvivenza anche ad una valutazione di costituzionalità (nazionale) della norma del potere del giudice nazionale di disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo⁵².

Con una singolare concomitanza, questa ha del resto negli stessi giorni⁵³ ribadito che «l'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa e l'effetto utile dell'articolo 267 TFUE risulterebbe sminuito se, a motivo dell'esistenza di un procedimento di controllo di costituzionalità, al giudice nazionale fosse impedito di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte e di dare *immediatamente* [enfasi aggiunta] al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione o alla giurisprudenza della Corte» (§ 23); sicché «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 mede-

⁵² Questi i passaggi salienti, sul punto, dell'ordinanza interlocutoria.

«Residua, peraltro, una questione, destinata ad acquisire concreta rilevanza nel presente giudizio soltanto nel caso in cui la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale superi il vaglio della Corte costituzionale. Ci si riferisce alla questione se, alla stregua del principio di effettività della tutela garantita dal diritto dell'Unione europea, il potere del giudice comune di non applicare una norma interna che abbia superato il vaglio di legittimità costituzionale (anche, eventualmente, sotto il profilo della conformità alla CDFUE quale norma interposta rispetto agli articoli 11 e 117 Cost.) sia limitato a profili diversi da quelli esaminati dalla Corte costituzionale o, al contrario, si estenda anche al caso in cui - secondo il giudice comune o secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea dal medesimo adita con il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE - la norma interna contrasti con la CDFUE in relazione ai medesimi profili che la Corte costituzionale abbia già esaminato (senza attivare essa stessa il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE).

Dall'inciso "per altri profili", contenuto nell'affermazione con cui nella sentenza n. 269/2017 si riconosce il potere del giudice comune «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» (§ 5.2, penultimo capoverso), parrebbe doversi desumere che, nel sistema delineato dalla sentenza n. 269/2017, dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale il potere del giudice comune di disapplicare la disposizione legislativa nazionale che abbia superato il vaglio di costituzionalità sia limitato alla ipotesi che tale giudice ravvisi - eventualmente all'esito di un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE - un contrasto con il diritto dell'Unione per profili diversi da quelli esaminati dalla Corte costituzionale».

⁵³ CGUE 20/12/17 Global Starnet Ltd, C-322/16. Può ravvisarsi una linea di continuità con le pronunzie più recenti, successive alla richiamata A. c. B. e altri del 2014, che hanno enfatizzato l'obbligo del giudice nazionale di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione europea, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione nazionale contraria, senza doverne attendere la previa soppressione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (CGUE 04/06/2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, punti 32 e 39; CGUE 05/04/2016, PFE, C-689/13, punti 40 e 41; sentenza 05/07/2016, Ognyanov, C-614/14, punto 34).

simo 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».

Fino ad ora la Corte di cassazione ha tenuto un atteggiamento non univoco, muovendosi dal formale ossequio al carattere prioritario delineato da Corte cost. n. 269/17, con l'ordinanza 3831 del 2018, alla disapplicazione dei principi da questa desunti ed alla riaffermazione ora della diretta immediata applicabilità del diritto eurounitario, ora della diretta immediata formulabilità del rinvio pregiudiziale a Lussemburgo.

In particolare, con la prima la Corte di cassazione⁵⁴ ha dato pienamente seguito alle indicazioni fornite nella sentenza n. 269/2017: dinanzi ad un duplice caso di doppia pregiudizialità (concernente due distinte ed autonome disposizioni del decreto legislativo n. 58/1998, il c.d. T.U.F., entrambe sospettate di ledere diverse disposizioni della CDFUE e della Costituzione italiana), ha sollevato la questione di legittimità costituzionale. In particolare, essa:

- ha evidenziato che, alla stregua della giurisprudenza costituzionale anteriore alla sentenza n. 269/2017, nelle cause rientranti nell'ambito applicativo del diritto dell'Unione europea, la disposizione interna della quale si accertasse (eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia) il contrasto con una norma auto applicativa di diritto UE, anche di contenuto materialmente costituzionale, avrebbe dovuto essere disapplicata (con conseguente irrilevanza della questione di legittimità costituzionale di tale norma con riferimento a parametri interni);

- ha poi ritenuto che, alla luce della sentenza n. 269 del 2017, la segnalata doppia pregiudizialità andasse risolta privilegiando, in prima battuta, l'incidente di costituzionalità;

⁵⁴ Si veda la lettura datane dall'estensore in A. Cosentino, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza delle Corti italiane*, relazione al corso di formazione presso la Scuola superiore della magistratura in Scandicci il 22/11/2018. Tra i numerosi commenti, L.S. Rossi, *Il "triangolo giurisdizionale" e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in *federalismi.it* [<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36958>], definisce l'ordinanza in esame "atto di sfida, mascherato da atto di obbedienza".

- ha comunque prospettato, nel sollevare la questione di costituzionalità, per il caso che le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale avessero superato il vaglio della Corte costituzionale, l'eventualità di attivare essa il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE (ove già non attivato dalla Corte costituzionale nel giudizio incidentale), sottolineando il proprio dovere di "dare al diritto dell'UE un'applicazione conforme alla decisione conseguentemente adottata dalla Corte di Giustizia";

- ha pure, per una tale evenienza, chiesto alla Corte costituzionale di precisare se il potere del giudice comune di disapplicare una norma interna che abbia superato il vaglio di legittimità costituzionale (anche sotto il profilo della conformità alla CDFUE) sia limitato a profili diversi da quelli esaminati dalla Corte costituzionale o, al contrario, si estenda anche al caso in cui (secondo il giudice comune o la Corte di Giustizia UE, dal medesimo adita) la norma interna contrasti con la CDFUE in relazione ai medesimi profili che la Corte costituzionale abbia già esaminato (senza attivare essa stessa il rinvio pregiudiziale).

Pochi mesi dopo la stessa Cassazione, con due pronunce pubblicate a pochi giorni di distanza l'una dall'altra (sentenza n. 12108 del 17.5.2018 e ordinanza n. 13678 del 30.5.2018), ha tracciato una strada alternativa a quella percorsa dalla Seconda Sezione della Suprema Corte, perché:

- nella prima occasione ha ritenuto immediatamente disapplicabile, senza necessità di sollevare l'incidente di costituzionalità, una normativa interna contrastante con il divieto di discriminazione tra uomo e donna; e tanto eludendo il tema posto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 269/17, sostanzialmente affermando che la relativa pronuncia - oltre che di per se stessa non vincolante, in quanto espressa con *obiter dictum* - non era comunque rilevante nella fattispecie sottoposta al suo esame;

- nella seconda, il confronto con Corte cost. n. 269/17, si è rivelato aperto: dubitando della compatibilità di una norma interna con il divieto di discriminazione per età contenuto nella direttiva 2000/78 e nell'articolo 21 CDFUE, la Cassazione ha direttamente proposto il rinvio pregiudiziale

davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, dando espressamente atto di non ritenere necessario seguire le indicazioni rivolte dalla Corte costituzionale al giudice ordinario nella sentenza n. 269/2017;

- ancora, nel gennaio 2019 la stessa sezione lavoro della Corte suprema ha (ordinanza n. 451) parimenti ritenuto di rivolgersi direttamente alla Corte di giustizia in tema di diritto alle ferie, per chiedere se l'art. 7, par. 2, della direttiva 2003/88/CE e l'art. 31 della CDFUE debbano essere interpretati nel senso che ostino a disposizioni o prassi nazionali, in base alle quali vada perso il diritto al pagamento di indennità pecuniaria compensativa delle ferie non godute a causa della cessazione del rapporto di lavoro e dell'impossibilità del lavoratore di goderne prima, determinata da licenziamento illegittimo del datore di lavoro; ed anche in tal caso la Corte si è riferita alla natura di *obiter dictum* del passaggio critico di Corte cost. n. 269/17 ed ha riaffermato il proprio dovere, evidentemente posizione, di rivolgersi alla Corte europea, ove si sia in tema di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione.

Non sono mancate diverse linee interpretative, ora tali da ricondurre la pregiudiziale eurounitaria ad una questione di legittimità costituzionale⁵⁵, ora invece, benché in ragione della peculiarità della fattispecie, tali da elidere in radice la stessa configurabilità della doppia pregiudizialità.

È quest'ultimo il caso deciso, sempre dalla sezione lavoro, con sentenza n. 4223 del 21/02/2018, che, in seguito alla pronuncia della Corte di Giustizia, ha escluso ulteriori spazi per questioni di costituzionalità⁵⁶.

⁵⁵ Cass., sez. lav., ord. 17/06/2019, n. 16163, che ha sollevato incidente di costituzionalità dell'art.74 dlgs n. 151/2001 in relazione agli artt. 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'indennità di maternità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 d.lgs. n. 286 del 1998.

⁵⁶ Per la detta pronuncia, l'interpretazione del diritto dell'Unione è di competenza esclusiva della Corte di giustizia ex art. 267 T.F.U.E.; tale competenza si estende alla valutazione di legittimità delle eventuali deroghe che alla normativa nazionale è consentito apporre alle regole sovranazionali, in relazione a specifici obiettivi di politica sociale riconducibili ai Trattati.

In particolare, la Corte di cassazione, alla luce dell'art. 267 TFUE e dell'obbligo di collaborazione sancito dall'art. 4 comma terzo TUE in base al quale gli Stati membri adottano ogni misura atta a garantire l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione, nonché dello stesso art. 19 TUE, non può che attenersi a quanto accertato dalla Corte di giustizia, non avendo il potere di darne una interpretazione diversa, in quanto il giudizio di rinvio non si configura come una sede nella quale sia possibile contestare od impugnare quanto deciso dalla Corte di giustizia.

Ma è il caso deciso, ora dalla seconda sezione, con le sentenze 06/12/2018, nn. 31632 e 31633, fattispecie nelle quali, per la rispettiva peculiarità, è stata ritenuta possibile l'immediata e diretta applicazione della norma eurounitaria, senza necessità di sollevare questioni di legittimità costituzionale⁵⁷.

9. Gli sviluppi del 2019 della giurisprudenza della Corte costituzionale

Anche all'esito delle sollecitazioni della Corte di cassazione, la Consulta è tornata sull'argomento a più riprese nel corso del 2019⁵⁸.

Nell'esaminare, poi, le censure avanzate dalla difesa del lavoratore, il Collegio esclude la possibilità di ricorrere nuovamente in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, per avere quest'ultima esaminato tutti gli aspetti rilevanti in sede sovranazionale della vicenda e ritenuto la disposizione oggetto di censura "appropriata e necessaria". Ma il Collegio ritiene, altresì, di disattendere anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, alla luce dell'art. 3 Cost., sottoposta per difetto di ragionevolezza della previsione di estinzione del rapporto. Non vi sono ragioni, afferma il Collegio, per ritenere che la Carta costituzionale offra una tutela antidiscriminatoria più incisiva di quella derivante dalle fonti sovranazionali, soprattutto alla luce delle più recenti evenienze legislative, volte a rafforzare le politiche e gli strumenti di contrasto alla discriminazione sul lavoro, facendone un momento prioritario di regolazione da parte dell'Unione, oltre che oggetto di supervisione mediante l'Agenzia per i diritti fondamentali e i periodici Report della Commissione e del Parlamento sul rispetto della Carta dei diritti.

Il Collegio richiama, a questo punto, le più recenti ed accreditate opinioni dottrinali per affermare che, proprio nel settore del contrasto alla discriminazione deve ritenersi verificata una «fusione di orizzonti tra il livello interno, sovranazionale ed anche quello convenzionale (attestato dalle moltissime decisioni della Corte costituzionale che hanno applicato negli ultimi anni l'art. 14 della Cedu), reso più spontaneo ed efficace dal carattere particolarmente intenso delle tutele previste dall'Unione ... Pertanto non vi è alcuna evidenza e nemmeno plausibilità a favore della tesi per cui il nostro ordinamento possa offrire una diversa soluzione della questione del carattere discriminatorio (anche sotto il profilo della irrazionalità) della disposizione qui in discussione, non solo perché nel settore le politiche dell'Unione sono particolarmente avanzate, ma anche in quanto gli obiettivi sociali menzionati dalla Corte di giustizia sono comuni al nostro ordinamento costituzionale».

⁵⁷ In particolare, le due pronunce sottolineano che le specifiche caratteristiche della fattispecie consentono di dare diretta attuazione al disposto dell'articolo 50 CDFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia in esito al rinvio pregiudiziale, senza che ciò determini alcuna frizione con il principio del controllo accentrato di costituzionalità di cui all'articolo 134 Cost., sul quale si fondano le indicazioni contenute nella sentenza C. cost. n. 269/17.

Il caso è stato concluso con i seguenti principi di diritto:

- qualora un procedimento amministrativo sanzionatorio, concernente i medesimi fatti oggetto di un procedimento penale definito con sentenza passata in giudicato di condanna, si sia concluso, a sua volta, con l'irrogazione di una sanzione, il giudice deve valutare la compatibilità fra il cumulo delle due sanzioni, amministrativa e penale, ed il divieto di "ne bis in idem" stabilito dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 4 del VII Protocollo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, tenendo conto dell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, che valorizza principalmente la presenza di norme di coordinamento a garanzia della proporzionalità del trattamento sanzionatorio complessivo, e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale rileva, soprattutto, la vicinanza cronologica dei diversi procedimenti e la loro complementarità nel soddisfacimento di finalità sociali differenti;

- ove, invece, il procedimento penale sia terminato con una pronuncia definitiva di assoluzione "perché il fatto non sussiste", il divieto del "ne bis in idem" è pienamente efficace e, pertanto, l'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non incontra alcuna limitazione ai sensi dell'art. 52 della stessa Carta; ne derivano l'impossibilità di continuare nell'accertamento dell'illecito amministrativo e la necessità di interrompere il relativo procedimento e l'eventuale successivo giudizio di opposizione, con conseguente non applicazione della disposizione sanzionatoria di diritto interno, circostanza che esclude ogni problema di disapplicazione di disposizioni nazionali in ragione del primato del diritto dell'Unione europea e la rilevanza di questioni di legittimità costituzionale in relazione all'art. 117 Cost. (nella specie, il ricorrente era una persona fisica che era stata assoggettata alla sanzione amministrativa stabilita dall'art. 187 bis T.U.F., ma era stata assolta, per gli stessi fatti, in via definitiva e con formula piena dal reato previsto dall'art. 184 T.U.F. all'esito di un giudizio nel quale la CONSOB era parte civile).

⁵⁸ P. D'Ascola, *L'età dei diritti e la tutela giurisdizionale effettiva nel dialogo tra le Corti*, in *Questione Giustizia, Speciale ottobre 2019, L'eredità di un giudice. Scritti per Carlo Maria Verardi*, reperibile (ultimo accesso 03/01/2020) all'URL http://questionegiustizia.it/speciale/pdf/QG-Speciale_2019-2_13.pdf.

Già era stato notato⁵⁹ come la 269/17 avesse diversificato l'ambito del giudizio di legittimità a seconda che il parametro interposto nella denuncia di violazione dell'art. 117, comma 1, fosse rappresentato da una norma della CDFUE o da altra norma dell'ordinamento eurounitario:

- nel primo caso, poteva porsi un problema di bilanciamento, «cui provvede il giudice costituzionale»;

- nel secondo, andava apprezzata l'esistenza di un contrasto tra norma interna e norma dell'Unione e verificata la possibilità di diretta applicazione da parte del giudice comune ovvero il suo interpello interpretativo alla Corte di giustizia, previo se del caso esito negativo del controllo di costituzionalità interno.

Già con la successiva sentenza n. 20/2019, resa in tema di contrasto tra diritto di accesso ai dati patrimoniali dei dirigenti della pubblica amministrazione e diritto di questi ultimi alla riservatezza, la Consulta ha precisato che il giudice comune può sollevare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia anche per gli stessi profili su cui si sia già pronunciata la Corte costituzionale e non solo su altri profili, come sembrava presupporre la 269/17.

Restava ancora, tuttavia, una seria perplessità su cosa potesse succedere dopo il rinvio pregiudiziale e l'eventuale dichiarazione di collisione tra norma nazionale e parametro della Carta Ue: ci si era domandati se ciò fosse sufficiente per disapplicare la norma interna o avesse imposto di rivolgersi comunque alla Corte costituzionale, così ridimensionando il ruolo della Corte di giustizia; senza tacere il sospetto⁶⁰ che fosse stato in ogni caso riaffermato il riaccostamento del sindacato di costituzionalità, perché la Corte costituzionale si era comunque pronunciata nel merito, pur in presenza di violazione di norme eurounitarie di carattere autoapplicativo.

⁵⁹ E. Scoditti, *Giudice costituzionale e giudice comune di fronte alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dopo la sentenza costituzionale n. 269 del 2017*, in *Foro it.*, 2018, fasc. 2, p. 406.

⁶⁰ A. Ruggeri, *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2/2019 (www.diritticomparati.it/wp-content/uploads/2019/04/Ruggeri-RDC-2-2019.pdf).

Con la sentenza n. 63 del 2019 la Consulta si è mossa nel senso di una revisione-integrazione della problematica dei rapporti.

Il caso riguardava la sanzione amministrativa pecuniaria addebitata da CONSOB per abuso di informazioni privilegiate e l'esclusione di un trattamento più mite previsto dal d.lgs. 2015 rispetto all'art. 187 TUF: di qui il sospetto di incostituzionalità per mancata previsione della retroattività delle nuove disposizioni sanzionatorie.

La Corte costituzionale, che ha ritenuto irragionevole sul punto la norma sospettata, perché ha riconosciuto i caratteri di punitività della sanzione amministrativa, ha con l'occasione affermato che «a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia – per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta»⁶¹.

⁶¹ In particolare, la sentenza n. 63/19, dopo aver affermato il potere della Corte costituzionale di sindacare le questioni di c.d. "doppia pregiudizialità" sia con riferimento ai parametri interni sia in relazione alle norme della CDFUE che tutelano i medesimi diritti (evocate dal giudice rimettente come norme interposte nella questione riferita all'art. 117 Cost.), aggiunge come rimanga fermo, in ogni caso, «il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta».

Tali affermazioni sono apparse segnare un superamento dei principi enucleabili dalla sentenza n. 269 del 2017, giacché:

- per un verso, affermano (in continuità con C. cost. n. 20 del 2019) che il giudice comune può sollevare il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia anche per gli stessi profili su cui si sia già pronunciata la Corte Costituzionale (e non solo per «altri profili», come pareva suggerire la sentenza n. 269/17);
- per altro verso, riconoscono espressamente al giudice comune, pur dopo che la Corte costituzionale si sia pronunciata (evidentemente giudicando la questione di costituzionalità infondata, giacché, diversamente, la disposizione interna contrastante con la CDFUE sarebbe stata espunta dall'ordinamento), il potere non soltanto di sollevare il rinvio pregiudiziale, ma anche (all'esito, sembra doversi ritenere, di tale rinvio) di disapplicare la disposizione interna dichiarata costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale, ove giudicata dalla Corte di Giustizia in contrasto con la CDFUE, senza necessità di un secondo incidente di costituzionalità;
- per altro verso ancora, dando espressamente atto del potere del giudice comune di procedere al rinvio alla Corte di Giustizia «anche dopo» l'incidente di costituzionalità, sembrano ammettere che il rinvio possa essere sollevato «anche prima» (e, quindi, indipendentemente) da tale incidente; se questa lettura della portata dell'inciso «anche dopo» fosse corretta, risulterebbe del tutto sovvertito il principio espresso nella sentenza n. 269/17 alla cui stregua, nei casi di doppia pregiudizialità, il giudice comune deve investire per prima la Corte costituzionale, onde garantire l'esercizio del controllo accentrato di costituzionalità di cui all'articolo 134 Cost.

Si è osservato che in tal modo⁶² risultano in parte neutralizzate le conseguenze più temute della sentenza n. 269, perché la facoltà di rivolgersi direttamente alla Corte di giustizia potrebbe portare, in caso di risposta volta alla disapplicazione della norma interna, a escludere un ruolo del giudice costituzionale, salvo che si prospetti una lesione dei cd. «controlimiti».

Ma si è pure prospettato⁶³ il rischio che il giudice comune, rivolgendosi comunque alla Corte costituzionale, entri in un cortocircuito che lo porta a dover applicare la norma eurounitaria e, contemporaneamente, a sollevare la questione di costituzionalità: al quale si è contrapposto la fiducia nella saggezza del giudice costituzionale che, in un caso del genere, dovrebbe considerare doverosa l'applicazione della pronuncia della CGUE che avesse come fondamento una violazione della CDFUE che esprime medesimi valori.

Infine, con l'ordinanza n. 117/2019 la Corte costituzionale - investita, in modo diretto, dalla Cassazione con l'ordinanza n. 3831/2018, su cui più ampiamente tra breve - doveva pronunciarsi sulla legittimità di una norma che sanziona, per opera di Consob, il soggetto che non cooperi nel corso di un'indagine per abuso di informazioni privilegiate relativa alla società quotata di cui era amministratore. Il confronto tra diritto al silenzio (*nemo tenetur se detegere*) e gli obblighi funzionali ai procedimenti amministrativi volti a irrogare sanzioni punitive era stato inquadrato dalla Corte costituzionale nell'ambito della normativa eurounitaria, che parrebbe prevedere il dovere degli Stati membri di sanzionare il silenzio serbato in sede di audizione dall'autore delle operazioni sospette.

In questo contesto la Consulta ha scelto di rivolgersi prioritariamente alla CGUE per chiederle un chiarimento sull'esatta interpretazione della norma e sulla sua validità alla luce degli artt. 47 e 48 CDFUE, nonché dell'art. 30 del regolamento (UE) n. 596/14; e lo ha chiesto anche in re-

⁶² Sciarabba, intervista a cura di R.G. Conti, *La Carta UE in condominio fra Corte costituzionale e giudici comuni. Conflitto armato, coabitazione forzosa o armonico ménage?*, in *Giustizia insieme*, dal 08/05/2019.

⁶³ A. Ruggeri, intervista a cura di R.G. Conti, *Giudice o giudici nell'Italia postmoderna?*, in *Giustizia insieme*, dal 10/04/2019

lazione ai richiami agli ordinamenti nazionali contenuti nella direttiva in materia. La Corte si è chiesta, per l'ipotesi in cui lo Stato possa non sanzionare chi si rifiuti di rispondere, se una eventuale propria declaratoria di incostituzionalità sia in contrasto con il diritto dell'Unione; per l'ipotesi contraria – e cioè di legittimità del mantenimento della sanzione – si interroga sulla compatibilità della sanzione del diritto di non rispondere con gli artt. 47 e 48 della CDFUE, come interpretato alla luce della giurisprudenza della Corte EDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

In apparenza parrebbe adottata una soluzione di segno opposto a quella presa nella sentenza n. 269/2017: che lascia, cioè, al giudice europeo l'ultima parola e risolve il quesito formativo che è stato posto sulla Carta di Nizza: a chi spetti la prima parola e l'ultima. È tuttavia lecito dubitarne, in attesa anche della risposta di Lussemburgo sul punto e della reazione ad essa cui la nostra Corte costituzionale rimettente si indurrà.

10. Tra le due teorie contrapposte

Il dialogo tra le Corti continua quindi intenso e gli sviluppi del 2019 della giurisprudenza della Consulta non sono ancora del tutto chiari; è seguita un'eccezionale fioritura di commenti e di interventi, divisi tra i sostenitori della primazia del controllo interno e quelli della primazia del controllo eurounitario⁶⁴, in un vero e proprio scontro che pare riecheggiasse quello tra euroscettici (o neosovranisti) ed euroentusiasti: scontro la cui eccezionale ricchezza non può adeguatamente, in questa sede, neppure essere presa in considerazione, risultando piuttosto indispensabile rinviare alle cospicue elaborazioni delle due parti, talvolta in aperta contrapposizione.

Basti solo ricordare che utili argomenti a favore dell'una e dell'altra delle conclusioni estreme possono trarsi sia dalla teoria generale del diritto che, più in particolare, dal diritto costituzionale e da quello eurounita-

⁶⁴ V. in appendice i sommari riferimenti bibliografici.

rio; ciascuna delle due è ispirata alla rivendicazione, comprensibilmente gelosa, delle rispettive prerogative ed alla difesa della propria identità ed autonomia.

Eppure, già nell'immediatezza della 269 del 2017 si era annotato⁶⁵ che la sovrapposizione delle tutele non avrebbe dovuto, per evitare un'impropria e nefasta eterogenesi dei fini, comportarne la limitazione o la compressione; pertanto, neppure un diverso ordine – logico e procedimentale – dei rimedi avrebbe dovuto consentire l'una e l'altra: in sostanza, tutte le Corti, per quanto condivisibilmente a difesa delle rispettive prerogative, dovrebbero concorrere all'effettività della tutela dei diritti fondamentali ed evitare che, per impropri conflitti tra esse, questa ne risulti sminuita o limitata.

Ove non fosse stato possibile fare ricorso a categorie generali dell'interpretazione, come la mera apparenza del conflitto tra norme o perfino il principio di specialità (visto che i diritti fondamentali hanno, in ultima analisi, un significato equivalente nella loro accezione costituzionale e in quella eurounitaria, attesa l'elaborazione dei relativi concetti e la reciproca interazione riconosciuta ad ogni livello), non era parso possibile, effettivamente e se non a prezzo di un conflitto lacerante e potenzialmente letale con l'ordinamento eurounitario, privare il giudice nazionale della potestà di sottoporre sempre e comunque la questione di conformità della norma interna alla Corte di giustizia, quindi anche prima del vaglio di costituzionalità o nonostante perfino il suo previo positivo superamento.

In termini ancora più generali, la compresenza e così la contemporanea vigenza ed operatività dei due ordinamenti e dei relativi livelli di tutela non si era ritenuta idonea ad escludere o perfino precludere la simultanea proposizione dei procedimenti finalizzati a fare valere la contrarietà dell'unica norma ai due paradigmi di riferimento, essendo davvero arduo

⁶⁵ Sia consentito un richiamo a F. De Stefano, *Il rapporto tra le "Carte" dei diritti fondamentali e le tradizioni costituzionali degli Stati membri nel dialogo tra le "Corti": il quadro attuale e le prospettive*, relazione al corso organizzato dalla Struttura di Formazione decentrata della Scuola superiore della Magistratura per la Corte di cassazione in data 7-9 marzo 2018.

ipotizzare una subordinazione, anche solamente cronologica, dell'uno all'altro.

E si era pure ipotizzato che, qualora fosse intervenuta la pronuncia della Corte costituzionalità nel senso della sua illegittimità costituzionale, la questione sarebbe venuta meno appunto *erga omnes* e neppure avrebbe avuto più senso insistervi dinanzi alla Corte di giustizia⁶⁶; ove la Consulta non avesse espunto la norma dal nostro ordinamento, sarebbe rimasta invece pienamente operativa la giurisdizione di Lussemburgo e gli effetti del suo pronunciamento, che eventualmente avessero avuto esiti divergenti rispetto a quelli della Consulta, avrebbero vincolato di certo il giudice *a quo*, ma pure - con l'efficacia propria dell'interpretazione del diritto eurounitario da parte della Corte di giustizia - gli altri giudici nazionali.

Se, viceversa, fosse intervenuta prima della Consulta la decisione della Corte di giustizia, la prima avrebbe conservato ovviamente i suoi poteri di verifica della conformità alla Costituzione e, in ultima analisi ed a seconda del livello del conflitto che potenzialmente ancora ne residuasse, ai principi fondanti o alle tradizioni costituzionali proprie del nostro ordinamento, onde inferirne conseguenze analoghe a quelle tracciate ad epilogo della vicenda Taricco-bis.

Si tratta, in ultima analisi, della teoria della simultanea proposizione delle due pregiudizialità⁶⁷ e quindi dei rimedi: teoria che, a ben vedere, potrebbe costituire la via di uscita dal circolo vizioso, ancor più di quella, suggestiva ma pur sempre ancorata alla possibilità di un'interpretazione conforme favorevole, dell'integrazione delle tutele apprestate dalle fonti a

⁶⁶ Salvo, come oggi si prospetta, a ipotizzare una fattispecie simile a quella della pronuncia nell'interesse della legge, di cui all'art. 363 cod. proc. civ., *sub specie* di *obiter dictum* o di esplicito superamento della dottrina della necessaria pregiudizialità della pronuncia di Lussemburgo in relazione ad una controversia tuttora pendente: ma v. oltre nel testo.

⁶⁷ Tale teoria è ricondotta da A. Ruggeri, *Caro Roberto, provo a risponderti sulla "doppia pregiudizialità" (così mi distraigo un po' anch'io ...)*, in *Consulta on-line* fasc. III-2019, p. 683, nota 15, a: F. Sorrentino, *È veramente inammissibile il "doppio rinvio"?*, in *Giur. cost.*, 2/2002, 781 ss.; C. Amalfitano, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 18; R.G. Conti, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s'ha da fare o no?*, in *Giustizia Insieme*, 4 marzo 2019, spec. § 4; M. Massa, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 20 ss.; G. Martinico, *L'idea di "concorrenza" fra Corti nel diritto costituzionale europeo*, paper in vers. provv. illustrato all'incontro di studi su *Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale*, Torino 17-18 ottobre 2019, spec. § 3.

loro volta tra loro integrate, dalla tensione dei diversi orizzonti ordinamentali a convergere affiancandosi senza confliggere né sovrapporsi⁶⁸.

In buona sostanza, non si discuterebbe di ordine logico o di priorità dei due ordinamenti, visto che entrambi operano su piani concorrenti, ma niente affatto mutuamente esclusivi, in quanto anzi reciprocamente integranti. Proprio la diversità e la contemporanea operatività dei due livelli esclude che la simultanea attivazione dei due controlli, del resto, elida in radice la funzione e neppure l'utilità di quello che fosse, per mere questioni di contingenza, risolto per secondo.

Una volta sperimentata, in applicazione dei criteri ermeneutici propri della tradizione nazionale e di quella comune agli Stati membri, l'impossibilità di un'interpretazione della norma conforme alla disciplina eurounitaria e a quella costituzionale interna di analogo ambito o contenuto, il giudice nazionale comune è infatti contemporaneamente soggetto a due obblighi, entrambi derivanti direttamente dal complessivo assetto ordinamentale in cui è inserito: quello di rivolgersi alla Corte di Lussemburgo per l'esatta definizione del contenuto della norma eurounitaria e quello di rimettere alla Corte costituzionale italiana la risoluzione della questione, non manifestamente infondata (oltre che rilevante), del contrasto della norma con la Costituzione nazionale.

L'ambito e gli effetti dei due controlli sono differenti: se è vero che l'efficacia di quello della Corte di Giustizia è solo indirettamente equiparabile a quella *erga omnes*, è altrettanto innegabile che l'estensione paneuropea del relativo arresto non potrebbe che giovare all'elaborazione del diritto eurounitario nel suo complesso e quindi a dare indirettamente maggior contenuto anche alla norma interna e perfino a quella costituzionale; simmetricamente, se è vero che il controllo della Corte costituzionale sarebbe ovviamente limitato ai confini nazionali, la sua elaborazione

⁶⁸ V. Piccone, *Diritto sovranazionale e diritto interno: rimedi interpretativi*, in *Questione Giustizia* on line dal 27/12/2019, § 9. In particolare, dopo un'ampia disamina della situazione indotta anche dalla qui richiamata *Poplawsky*, il riferimento è a un "rapporto osmotico fra interpretazione e disapplicazione quale *extrema ratio*", come è stato ravvisato nella decisione resa dalla Corte di cassazione in sede di rinvio nella nota vicenda *Abercrombie e Fitch* (Sez. Lav., n. 4223 del 21/02/2018).

potrebbe ben concorrere a quella delle nozioni sottese agli istituti da applicarsi dalla Corte di Lussemburgo e quindi da estendersi a tutto il territorio dell'Unione.

Il dato formale non sarebbe di ostacolo, per quanto già notato nell'immediatezza di Corte cost. 269/17: a parte la possibilità di una feconda attività di interlocuzione anche reciproca, come ha dimostrato proprio la nostra Corte costituzionale e proprio con l'ordinanza n. 117/19 oppure con la celebre vicenda Taricco-bis, si potrebbe auspicare il ripensamento delle posizioni di *self-restraint* in caso di cessazione della rilevanza della questione (ad esempio, proprio in dipendenza della risoluzione del dubbio da parte dell'altra delle due Corti, che giunga per prima ad escludere la legittimità dell'interpretazione o della stessa norma) e l'adozione di autentici *obiter dicta* a valere quali autentici *prospective overruling* e comunque in grado di apportare significativi apporti agli sviluppi futuri del dibattito in corso.

Neppure l'ipotesi, per la verità di scuola, di un conflitto autentico tra le due interpretazioni, nel senso cioè di una contrarietà ad uno solo dei due ordinamenti non riconosciuta anche dall'altro, impedirebbe una feconda interazione tra le due Corti: ad esempio, esponendo in prevenzione le conseguenze negative nel tentativo di indurre il coprotagonista del dialogo ad un ripensamento e, in ultima analisi e quale *extrema ratio* o *ultima Thule*, non dimenticando comunque che, per l'assetto costituzionale attuale, comunque avrebbero applicazione i controlimiti (per il caso in cui il diritto eurounitario imponesse soluzioni inaccettabili per i principi irrinunciabili dell'ordinamento nazionale), attraverso beninteso la valutazione istituzionalmente riservata alla Corte costituzionale.

APPENDICE

Sommari riferimenti bibliografici (senza aspirazione di completezza)

Trattazioni istituzionali, fra le altre (in ordine alfabetico):

- R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, II ed., Torino (Giappichelli), 2017, soprattutto parte VI, cap. II, pp. 897 ss.
- R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna (Il Mulino), 2015, soprattutto III.7 e V.1
- A. M. Calamia, *Manuale breve di diritto dell'Unione Europea*, Milano (Giuffrè) 2012, soprattutto cap. VII, pp. 143 ss.
- E. D'Alessandro, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia*, Torino (Giappichelli) 2012, *passim*
- F. Ferraro, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del Diritto dell'Unione*, II ed. Milano (Giuffrè) 2012, *passim*
- M. Frigo, A. Lang, M. Valenti, *Diritto della Comunità internazionale e dell'Unione europea. Casi e materiali*, III ed., Torino (Giappichelli), 2015
- G. Grasso, *Il trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione Europea*, in *Studi in onore di M. Romano*, IV, Napoli, 2011, p. 2316 ss.
- P. Mengozzi, C. Morviducci, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Padova (CEDAM) 2014, soprattutto cap. V, pp. 151 ss.
- A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna (Il Mulino), 2012, cap. IV e V
- F. Pocar, *Diritto dell'Unione Europea*, XI ed., Milano (Giuffrè), 2010
- L.S. Rossi, F. Casolari, *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Heidelberg/Dordrecht/London/New York (Springer), 2014, soprattutto cap. I
- G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione Europea, parte istituzionale*, VII ed., Torino (Giappichelli), 2016, soprattutto cap. VI, pp. 480 ss.
- U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, III ed., Bari (Cacucci), 2013,

Interventi specifici sui temi della premessa

- F. Biondi, *Quale dialogo tra le Corti?*, in *federalismi.it*, fasc. n. 18/2019, dal 02/10/2019;

- G. Canzio, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il dialogo tra le Corti*, in *Nuova antologia*, 2019, 3 (ott-dic 2019), 17 ss.;
- Corte costituzionale, Ufficio Studi, *I diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario e negli ordinamenti nazionali*, *Quaderno predisposto in occasione dell'incontro quadrilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo, Corte costituzionale portoghese e Consiglio costituzionale francese in Siviglia*, 27 ottobre 2017, all'URL https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_306_Diritto_fondamentali_2017.pdf (ultimo accesso 03/01/2020);
- G. Comazzetto, *Luci e ombre del dialogo tra Corti: la "saga Taricco" tra revirements e questioni irrisolte*, in *Consulta on line*, Studi 2018/II, 347 ss.;
- A. Cosentino, *Il dialogo fra le Corti e le sorti (sembra non magnifiche, né progressive) dell'integrazione europea*, in *Questione giustizia on line*, dal dì 01/10/2018, all'URL, <http://questionegiustizia.it/articolo/il-dialogo-fra-le-corti-e-le-sorti-sembra-non-magnifiche-ne-progressive-dell-integrazione-europea-01-10-2018.php>;
- G. Di Federico, *La "saga Taricco": il funzionalismo alla prova dei controlli (e viceversa)*, in *Federalismi.it*, 11/2018, 23/05/2018
- F. Donati, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. Unione eur.* 2019, fasc. 2, pp. 261 ss.;
- P. Gaeta, *La scala di Wittgenstein: dialoghi tra Corti, giudice comune e primauté della Corte costituzionale*, in *Giustizia Insieme on line*, dal 17/10/2019;
- A. Ruggeri, *Diritto giurisprudenziale e diritto politico: questioni aperte e soluzioni precarie*, in *Consulta on line*, n. III/2019.

Interventi specifici sull'argomento della parte prima

- C. Amalfitano (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e contro-limiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, 2018;
- A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017;
- A. Bernardi e C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017;

- R.G. Conti, *Il Protocollo di dialogo fra Alte corti italiane, Csm e Corte Edu a confronto con il Protocollo n. 16 annesso alla Cedu. Due prospettive forse inscindibili*, in *Questione Giustizia on line*, dal 29/01/2019
- C. Cupelli, *La Corte costituzionale chiude il caso Taricco e apre a un diritto penale europeo "certo"*, in *Dir. pen. contemp.*, 4 giugno 2018;
- M. Donini, *Lettura critica di Corte costituzionale n.115/2018. La determinatezza ante applicationem e il vincolo costituzionale alla prescrizione sostanziale come controlimiti della regola Taricco*, in *Dir. pen. contemp.*, 11/07/2018;
- M. Gambardella, *Inapplicabile senza eccezioni la "regola Taricco" nel nostro ordinamento: una parole definitiva della Corte costituzionale?*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 2786;
- E. Lupo, *La "vicenda Taricco" impone di riconsiderare gli effetti del decorso del tempo nella giustizia penale sostanziale?*, in <http://www.la legislazione penale.eu/wp-content/uploads/2019/02/Lupo-Vicenda-pdf.pdf>;
- I. Pellizzone (a cura di), *Principio di legalità penale e diritto costituzionale*, Milano, 2017, parte seconda;
- D. Pulitanò, *La chiusura della saga Taricco e i problemi della legalità penalistica*, in *Dir. pen. e processo*, 2018, p. 1289;
- A. Ruggeri, *Taricco, amaro finale di partita*, in *Consulta on line*, 03/09/2018;
- A. Ruggeri, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte Costituzionale?* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018.

Interventi specifici sull'argomento della parte seconda

- S. Catalano, *Doppia pregiudizialità: una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 10/2019, dal 22/05/2019
 - R.G. Conti, *An, quomodo e quando del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia quando è 'in gioco' la Carta dei diritti fondamentali UE. Riflessioni preoccupate dopo Corte cost. n. 269/2017 e a margine di Cass. n. 3831/2018*, in *www.giudicedonna.it*, 4/2017, 07/04/2018;
 - R.G. Conti, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s'ha da fare o no?*, in *Giustizia Insieme on line*, dal 04/03/2019

- A. Cosentino, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>
- S. Leone, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, dal 23/09/2019
- G. Marra, M. Viola, *La doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali*, in *Diritto penale contemporaneo*, nn. 7-8/2019, pp. 143 ss.
- I. Massa Pinto, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in caso di doppio parametro (interno ed europeo): il conflitto sulle regole di ingaggio*, relazione al Seminario annuale del Gruppo di Pisa su "Il sistema 'accentrato' di costituzionalità" - Pisa, 25 ottobre 2019
- V. Piccone, *Diritto sovranazionale e diritto interno: rimedi interpretativi*, in *Questione Giustizia on line*, dal 27/12/2019
- G. Repetto, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, dal 25/10/2019
- R. Romboli, *Caro Antonio ti scrivo (così mi distraigo un po') - in dialogo con il Ruggeripensiero sul tema della "doppia pregiudizialità"*, in *Consulta on line*, fasc. III/2019
- A. Ruggeri, *Dialogo tra le Corti, tutela dei diritti fondamentali ed evoluzione del linguaggio costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. n. 18/2017, dal 27/09/2017
- A. Ruggeri, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, in *Consulta on line*, fasc. I-2019
- A. Ruggeri, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, in *Consulta on line*, fasc. I-2019
- A. Ruggeri, *Il futuro dei diritti fondamentali, sei paradossi emergenti in occasione della loro tutela e la ricerca dei modi con cui porvi almeno in parte rimedio*, in *Consulta on line*, fasc. I-2019
- A. Ruggeri, *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*, in *Riv. diritti comparati on line*, n.

2/2019, all'URL <http://www.diritticomparati.it/wp-content/uploads/2019/04/Ruggeri-RDC-2-2019.pdf>

- A. Ruggeri, *Conflitti tra norme eurounitarie e norme interne, tecniche giurisprudenziali di risoluzione, aporie tecniche di costruzione*, in *Consulta on line*, fasc. III/2019

- A. Ruggeri, *Una corsia preferenziale, dopo la 269 del 2017, per i giudizi di "costituzionalità-eurounarietà"*, in *Consulta on line*, fasc. III/2019

- A. Ruggeri, *Caro Roberto, provo a risponderti sulla "doppia pregiudizialità" (così mi distraigo un po' anch'io ...)*, in *Consulta on line*, fasc. III/2019

- A. Ruggeri, *La Consulta e il tiro alla fune con gli altri giudici*, reperibile dal 29/10/2019 all'URL <https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/364-antonio-ruggeri-la-consulta-e-il-tiro-alla-fune-con-gli-altri-giudici>

- A. Ruggeri, *Forme e limiti del primato del diritto eurounitario, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale: profili teorico-ricostruttivi e implicazioni istituzionali*, in *Aisdue – Sezione "Convegni annuali e interinali"* n. 13, 31 ottobre 2019

- V. Sciarabba, *Metodi di tutela dei diritti fondamentali tra fonti e Corti nazionali ed europee: uno schema cartesiano nella prospettiva dell'Avvocato*, in *Consulta on line*, fasc. I/2019