

LA DOPPIA PREGIUDIZIALITÀ NELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

COSTANZA MASCIOTTA*

Sommario

1. Introduzione. – 2. La sentenza n. 269/2017 e la “presunta” inversione dell’ordine delle pregiudiziali: luci e ombre delle diverse posizioni espresse in dottrina. – 3. Le sentenze nn. 20 e 63 del 2019 sono la “naturale prosecuzione” della sentenza n. 269/2017. – 4. Il criterio “guida” per il giudice comune nei casi di doppia pregiudizialità. - 5. L’ordinanza n. 182/2020: l’ulteriore estensione del controllo di costituzionalità e la lettura in chiave integrativa della disciplina materialmente costituzionale. – 6. La doppia pregiudizialità come “genus” nel quale rientrano fattispecie diverse: un tentativo di sistematizzazione delle diverse *species*. – 7. Considerazioni conclusive.

Abstract

The contribution analyzes the case law of the Italian Constitutional Court on the so-called “dual preliminary”, starting from the “alleged” reversal of the established order of preliminary questions in decision no 269/2017. After recalling the precisions introduced in the following decisions nn. 20, 63, 117/2019, attention is paid to the most recent chapter of this “saga”, order no 182/2020. The Italian Constitutional Court decided to make a preliminary reference to the Court of Justice, asking for the interpretation of Article 34 of the EU Charter of Fundamental Rights in the context of social benefits such as the birth and the maternity allowance.

Suggerimento di citazione

C. MASCIOTTA, *La doppia pregiudizialità nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell’Università degli studi di Firenze.
Contatto: costanza.masciotta@unifi.it

1. Introduzione

Il tema della doppia pregiudizialità è stato oggetto di recenti interventi giurisprudenziali della Corte costituzionale, alcuni dei quali salutati come «rivoluzionari»¹ nel dibattito dottrinario e l'ordinanza n. 182/2020 si colloca nel solco di tale giurisprudenza, aggiungendo qualche precisazione rispetto alle precedenti sentenze nn. 269/2017, 20/2019, 63/2019 e 117/2019.

Con l'ordinanza n. 182/2020 la Corte costituzionale decide di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia» per chiedere se l'art. 34 Carta dei diritti fondamentali UE debba essere interpretato nel senso di includere nel suo ambito applicativo anche l'assegno di natalità e l'assegno di maternità e se, quindi, il diritto unionale osta a una normativa nazionale che non estenda agli stranieri titolari di permesso unico di soggiorno le suddette prestazioni sociali, concesse, invece, agli stranieri titolari di permesso per soggiornanti di lungo periodo.

La decisione in oggetto merita di essere segnalata per l'estensione del controllo accentrato di costituzionalità, per l'apertura al dialogo con la Corte di Giustizia al fine di chiarire il significato delle disposizioni unionali conferenti e perché offre importanti indicazioni in ordine alle motivazioni che possono spingere lo stesso giudice costituzionale a instaurare un dialogo diretto con Lussemburgo.

Come noto, la sentenza n. 170 del 1984 aveva stabilito una vera e propria scansione dell'ordine delle questioni nei casi di doppia pregiudizialità, dando priorità alla pregiudiziale comunitaria su quella costituzionale: in particolare, dinanzi a disposizioni nazionali sospettate di contrasto con norme di diritto dell'UE dotate di effetto diretto, il giudice comune avrebbe dovuto negare applicazione alle norme interne e, in caso di dubbio, sollevare rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE, salvo che sussistesse un contrasto tra la norma UE e i c.d. «controlimiti». Pertanto, dinanzi a norme unionali con effetti diretti la

¹ In riferimento alla sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25.01.2018, p. 1 parla della «più rilevante novità giurisprudenziale nei rapporti fra diritto interno e diritto eurounitario dopo la sentenza n. 170 del 1984». In tal senso anche R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 22 parla di una «svolta rispetto al sistema precedente». *Contra* cfr. A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, p. 15, secondo il quale la decisione n. 269 del 2017 rappresenterebbe «una rivoluzione ancora solo "promessa"» perchè mancante di due elementi quali l'adozione di un nuovo criterio per stabilire l'ordine di promovimento delle questioni pregiudiziali e la definizione di «un nuovo meccanismo di integrazione del parametro di costituzionalità delle norme interne confliggenti allo stesso tempo con il diritto costituzionale interno e con quello dell'UE».

questione di costituzionalità poteva essere eventualmente sollevata solo al termine del giudizio della Corte di Lussemburgo. Tale orientamento si fondava sulla premessa teorica della dualità tra i due ordinamenti nazionale e unionale separati, «ancorché coordinati», una premessa che serviva a garantire il primato e l'effetto diretto del diritto dell'Unione.

Tale indirizzo giurisprudenziale era, inoltre, strettamente connesso a quell'orientamento secondo il quale la Corte costituzionale italiana non si considerava giudice di ultima istanza soggetto all'obbligo del rinvio pregiudiziale: un orientamento che consentiva al giudice costituzionale di avere "l'ultima parola" ed evitare, così, di soggiacere al *decisum* della Corte di giustizia².

Successivamente tale orientamento di "autoesclusione" dal dialogo con Lussemburgo è stato superato dalla Corte costituzionale che ha iniziato a sollevare rinvii pregiudiziali e, non a caso, a seguito di tale superamento, con la decisione n. 269/2017, la Corte costituzionale ha rimosso anche l'obbligo di sollevare previamente il rinvio pregiudiziale gravante sul giudice comune dinanzi a norme interne confliggenti con i diritti previsti dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali UE.

Il "cammino" della giurisprudenza costituzionale in tema di doppia pregiudizialità è stato, quindi, molto complesso e ampiamente dibattuto in dottrina, pertanto, nel presente contributo si cercherà di ricostruire le tappe più significative della giurisprudenza costituzionale in materia, giungendo ad analizzare

² Avverso tale orientamento della Corte costituzionale sono stati mossi molteplici rilievi critici da una parte della dottrina, soprattutto perché tale posizione sarebbe stata contraria agli orientamenti della Corte di giustizia in punto di «giurisdizione nazionale»: cfr. E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, in *Riv. dir. int.*, 1996, pp. 452 e ss. e A. ADINOLFI, *Una «rivoluzione silenziosa»: il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, *ivi*, 2013, pp. 1250 e ss. In molti in dottrina hanno evidenziato che l'orientamento della Corte sul punto non era motivato da ragioni giuridiche, bensì dall'esigenza di garantirsi uno spazio di «autonomia ermeneutica» rispetto al ruolo sempre più invasivo della Corte di giustizia, S. AGOSTA, *Il rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato Ce, tra (ingiustificato) horror obsequii della Corte costituzionale ed irresistibile vocazione espansiva del giudice comunitario*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 352 e R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 244. Un mutamento di questo orientamento costituzionale era stato auspicato in dottrina, con diverse sfumature, da V. ONIDA, "Armonia tra diversi" e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 554; M. CARTABIA, *La Carta di Nizza, i suoi giudici e l'isolamento della Corte costituzionale italiana*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA, D. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 201 e ss. *Contra*, G. ZAGREBELSKY, *Intervento introduttivo alla seduta su «Corti europee e Corti nazionali»*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*. Atti del Seminario, Roma, Facoltà di Giurisprudenza della LUISS, Milano, Giuffrè, 2002, p. 536.

l'ultimo decisivo intervento con l'ordinanza n. 182/2020 che sembra inaugurare una nuova stagione di apertura verso i giudici di Lussemburgo.

2. La sentenza n. 269/2017 e la “presunta” inversione dell'ordine delle pregiudiziali: luci e ombre delle diverse posizioni espresse in dottrina

Secondo un orientamento dottrinale maggioritario la sentenza n. 269/2017 avrebbe riconosciuto la precedenza della questione di costituzionalità rispetto al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia quando il giudice nazionale si trovi ad applicare un atto legislativo interno che sembra ledere diritti garantiti tanto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che dalla Costituzione. In tali casi graverebbe sul giudice comune un obbligo di sollevare in via prioritaria la questione di costituzionalità, con conseguente capovolgimento dell'ordine delle pregiudiziali inaugurato con la sentenza n. 170 del 1984.

In realtà, ad un'attenta analisi della decisione del 2017 e delle successive pronunce in tema di doppia pregiudizialità emerge che la Corte costituzionale ha inteso soltanto rimuovere il precedente obbligo gravante sul giudice comune di esperire in via prioritaria il rinvio pregiudiziale, senza tuttavia indicare il nuovo ordine delle pregiudiziali e, quindi, il criterio che dovrebbe seguire il giudice comune nel decidere quale via intraprendere per prima.

Nel caso di specie la Corte costituzionale era stata investita della questione di legittimità costituzionale concernente quella norma che prevede l'applicazione di contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro al fine di assicurare il funzionamento dell'AGCM. La disposizione è censurata per un possibile contrasto con gli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost., in relazione ai principi di eguaglianza e capacità contributiva, nella parte in cui escludeva dai contributi i consumatori, le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici diversi dagli imprenditori, poneva come base imponibile il fatturato, da considerarsi non espressivo di capacità contributiva e prevedeva una imposizione regressiva.

Il ricorrente nel giudizio *a quo* aveva chiesto di non applicare la disposizione per contrasto con la normativa dell'Unione europea pertinente, mentre la Commissione tributaria provinciale di Roma aveva deciso di sollevare previamente questione di costituzionalità «stimando “più aderente al sistema giuridico complessivo” scrutinare prioritariamente la conformità della disciplina al diritto interno e la sua aderenza ai principi costituzionali». La Corte costituzionale svolge una precisazione sul rapporto tra norma UE avente effetti diretti e diritto nazionale, ribadendo la giurisprudenza pregressa: la valutazione del contrasto della prima con il secondo spetta al giudice *a quo*, pena l'inammissibilità della questione di costituzionalità per difetto di rilevanza, dovendo il rimettente non applicare la norma interna incompatibile.

A questo punto della motivazione, però, la Corte costituzionale aggiunge un importante *obiter* nel quale afferma che un diverso approccio deve riguardare la Carta dei diritti dell'Unione «dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale»³. Può, infatti, accadere che i diritti previsti dalla Carta si sovrappongano ai principi e ai diritti garantiti dalla Costituzione italiana e quando la disposizione nazionale è oggetto di dubbi di legittimità in riferimento a entrambe le Carte fondamentali secondo la Corte 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»⁴.

Le censure concernenti i diritti della persona secondo il giudice costituzionale «postulano la necessità di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale», per cui la Corte deciderà «alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei, 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»⁵.

Secondo un'interpretazione letterale del testo della sentenza la Corte costituzionale afferma la necessità del proprio intervento *erga omnes* quando è in gioco la tutela di diritti fondamentali, mentre non sembra riconoscere sempre e comunque la priorità della questione costituzionale⁶.

Al contrario la dottrina maggioritaria ha letto in questo *obiter* un'inversione dell'ordine delle pregiudiziali⁷ ed ha espresso note critiche, poiché il giudice

³ Cfr. Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

⁴ *Ibidem*. Evidenzia R. MASTROIANNI, *ult. cit.*, p. 32, che non sarebbe chiaro se al giudice comune o alla Corte costituzionale spetti effettuare il rinvio pregiudiziale.

⁵ *Ibidem*. Criticità sono espresse da E. CANNIZZARO, *I valori costituzionali oltre lo Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 26, per il quale la Corte costituzionale avrebbe così un «ruolo preventivo, teso ad affermare una interpretazione *verfassungskonforme* delle norme della Carta dei diritti nazionali, modellandone il contenuto secondo i canoni interpretativi e le esigenze proprie di un ordine costituzionale nazionale, e condizionando in maniera impropria le politiche interpretative della Corte di giustizia».

⁶ In tal senso cfr. anche A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 15.

⁷ Secondo A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 259, con questa decisione «la Corte costituzionale impone una gerarchia (non solo temporale) tra le due (possibili) questioni pregiudiziali europea e costituzionale, nel senso che la prima deve cedere di fronte all'esigenza di assicurare la generale e uniforme applicazione della costituzione in materia di diritti fondamentali da essa stessa riconosciuti». Leggono nella sentenza n. 269 del 2017 la proclamazione della priorità della pregiudiziale di costituzionalità anche A. GUZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale?*, in *marginale alla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18.12.2017, p. 2; G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25.01.2018, p. 7; ID., *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del*

costituzionale non avrebbe spiegato il fondamento del nuovo orientamento ed il perché le norme della Carta UE non possano produrre effetti diretti nell'ordinamento nazionale⁸.

In tal senso una parte della dottrina censura il fatto che dinanzi alla Carta UE non rilevarebbe più il carattere strutturale delle norme, se dotate o meno di effetto diretto, bensì «un criterio assiologico-sostanziale, che attiene alla capacità delle norme d'incarnare i valori fondamentali dell'ordinamento»⁹, senza che la Corte costituzionale abbia spiegato il motivo della prevalenza di tale criterio assiologico e «perché mai non possa lo stesso giudice comune – ricorrendone le condizioni – farsi interprete e garante diretto del primato delle norme in grado eminente espressive di valore»¹⁰.

A ben vedere, però, la Corte costituzionale è molto chiara nell'affermare le ragioni del proprio orientamento: la necessità di una decisione *erga omnes*

2017, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2018, p. 8; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24.01.2018, p. 2; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 2961; R. ROMBOLI, *Caro Antonio ti scrivo (così mi distraigo un po')*. In dialogo con il Ruggieripensiero sul tema della “doppia pregiudizialità”, in *ConsultaOnLine*, 2019, p. 647; ID., *Dalla “diffusione” all’“accentramento”: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il Foro Italiano*, 2018, pp. 2226 e ss. in cui l'autore evidenzia che la Corte costituzionale non avrebbe strumenti per sanzionare l'inadempimento dell'obbligo di sollevare prioritariamente la questione di costituzionalità; C. PINELLI, *L'approccio generalista del modello di rapporti tra fonti: i trattati sono tutti uguali?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 12, parla di un'«ingiunzione al giudice di invertire la sequenza nei casi di doppia pregiudizialità»; G. REPETTO, G. MARTINICO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 735, secondo i quali «the Italian Constitutional Court imposes a duty for the domestic judge to activate an incidenter constitutional review 'where a law is the object of doubts concerning the rights enshrined in the Italian Constitution or those guaranteed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union in those contexts where EU law applies»; F. SALOMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentrato della Consulta. L'integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla “conformità” alla Costituzione e la mera “compatibilità” con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in *Federalismi*, 2019, p. 11, secondo la quale, con la sentenza n. 269 del 2017, la pregiudiziale europea viene «postergata» a quella costituzionale; 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*, 2019, p. 5.

⁸ R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi*, cit., p. 25. In tal senso anche G. REPETTO, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla “doppia pregiudizialità” in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2019, p. 5.

⁹ Cfr. A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Rivista Diritti comparati*, 2017, p. 239. In tal senso anche C. AMALFITANO, *ult. cit.*, p. 15 e R. ROMBOLI, *Caro Antonio ti scrivo (così mi distraigo un po')*, cit., p. 649; N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema “a rete” di tutela dei diritti in Europa*, in *Federalismi*, 2019, p. 17.

¹⁰ Cfr. A. RUGGERI, *ult. cit.*, p. 240.

dinanzi alla violazione di diritti fondamentali per esigenze di certezza del diritto¹¹ e, nondimeno, la definizione di quella «tradizione costituzionale» che sarà oggetto di armonizzazione ermeneutica con i diritti della Carta Ue¹².

Dal primo punto di vista il sindacato accentratore mira, infatti, ad evitare una tutela dei diritti fondamentali parcellizzata e frammentaria, con sacrificio di altri diritti antagonisti ugualmente tutelati dalla Costituzione, nonchè a garantire il principio della massima espansione della tutela cosicchè «il risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento sia di segno positivo e garantisca un plus di tutela per tutto il sistema dei diritti fondamentali»¹³. Una parte della dottrina ha, altresì, evidenziato che la Carta UE non ha l'obiettivo di porre *standard* uniformi di tutela dei diritti fondamentali in tutti gli Stati membri, per cui «l'esigenza di immediata e incondizionata applicazione del diritto Ue non si pone e dunque la dottrina Granital non è strettamente rilevante»¹⁴ quando sono in gioco i diritti sanciti dalla Carta Ue.

¹¹ Afferma N. LUPO, *ult. cit.*, p. 12 «è chiaro infatti che, ove bastasse l'invocazione della violazione, da parte di un atto legislativo, di un diritto fondamentale riconosciuto nella Carta dei diritti dell'Unione europea per escludere ogni competenza della Corte costituzionale, quest'ultima vedrebbe ridotto al lumicino il ruolo di garante della conformità delle leggi e degli atti aventi forza di legge alla carta costituzionale che le è espressamente attribuito dall'art. 134 Cost.». In tal senso anche M. MASSA, *La prima parola e l'ultima. Il posto della Corte costituzionale nella tutela integrata dei diritti*, in DPCE, 2019, p. 748; ID., *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, in Osservatorio sulle fonti, 2019, p. 12.

¹² Cfr. A. ANZON DEMMIG, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei "controlimiti"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28.02.2018, p. 1, secondo la quale tale orientamento costituzionale esprime l'intento della Corte «di riacquistare e di mantenere il suo ruolo di effettivo custode dei "controlimiti" e cioè dell'identità costituzionale italiana nei confronti di indebite intromissioni da parte dell'ordinamento europeo e della giurisprudenza della Corte di Giustizia» ed il medesimo intento era sotteso anche alla ordinanza n. 24 del 2017 sul caso *Taricco*. Saluta con favore tale orientamento anche N. LUPO, *ult. cit.*, p. 25, secondo il quale «che (anche) la Corte costituzionale contribuisca esplicitamente e attivamente alla definizione (e alla difesa, ove necessario) dell'identità costituzionale italiana e alla costruzione (e alla tutela, per la parte di sua competenza) delle tradizioni costituzionali comuni mi pare, comunque la si guardi, una bella notizia». Anche M. MASSA, *La prima parola e l'ultima*, cit., p. 750, guarda con favore tale affermazione del giudice costituzionale, poichè solo la Consulta «si pronuncia definitivamente sui controlimiti e, perciò, può attendersi un particolare livello di attenzione da parte della Corte di giustizia. La prima parola è sempre importante, ma ha un peso speciale quando chi la proferisce ha (perlomeno in un certo senso ed entro certi limiti) anche l'ultima». Criticamente, invece, cfr. E. CANNIZZARO, *ult. cit.*, p. 23, secondo il quale «il ritorno al nazionalismo giuridico nella giurisprudenza costituzionale ha trovato il proprio apogeo nella recente sentenza n. 269 del 2017».

¹³ Cfr. L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18.12.2017, p. 6.

¹⁴ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *ult. cit.*, p. 3. In tal senso cfr. anche G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali*, cit., p. 2958; A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 22; C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, in *ConsultaOnLine*, 2018, p. 389.

Tra le critiche¹⁵ mosse al nuovo “presunto” ordine delle pregiudiziali vi sarebbe, invece, la circostanza che l’eventuale declaratoria incostituzionalità della norma interna, intervenendo prima del rinvio pregiudiziale, precluderebbe la successiva proposizione del rinvio di validità della norma europea¹⁶ o, ancora, la priorità della pregiudiziale di costituzionalità attribuirebbe un primato all’interpretazione della Carta UE data dalla Corte costituzionale, determinando una «riconformazione, sul piano ermeneutico, dei contenuti della stessa Carta, anche per il tramite delle invocate tradizioni costituzionali comuni», in contrasto con le origini della Carta Ue e con la giurisprudenza unionale¹⁷.

In termini opposti, invece, altra parte della dottrina ha letto nella sentenza n. 269/2017 un intento chiarificatore, dando al giudice comune degli indirizzi per orientarsi dinnanzi a discipline sui diritti della persona derivanti da fonti diverse, riconducendo «sotto l’ombrello della giurisdizione costituzionale la garanzia dei diritti inalienabili della persona»¹⁸.

¹⁵ In senso critico è stato, inoltre, sostenuto che alla luce del nuovo orientamento del giudice costituzionale non sarebbe chiaro se la priorità accordata alla questione di costituzionalità valga anche nei casi in cui la sovrapposizione riguardi diritti garantiti dalla Costituzione e diritti fondamentali che non sono previsti nella Carta Ue, ma individuati dalla Corte di giustizia come principi generali del diritto, e, ancora, se la disapplicazione possa continuare ad operare nelle ipotesi in cui il contrasto riguardi una disposizione interna e norme della Carta che non trovano corrispondenza in norme costituzionali, cfr. R. MASTROIANNI, *ult. cit.*, p. 31. Rispetto alla prima di tali critiche si può rispondere che la Corte costituzionale afferma la necessità del proprio sindacato accentrato quando è in gioco una questione “materialmente costituzionale”, ossia concernente diritti fondamentali, per cui sembrerebbe irrilevante il fatto che il diritto in gioco sia espressione di un principio generale del diritto UE e non sia previsto nella Carta. Rispetto alla seconda questione, invece, se un diritto previsto nella Carta UE non trovasse corrispondenza nella Costituzione italiana non si porrebbe una questione materialmente costituzionale, per cui l’*obiter* in oggetto non dovrebbe operare e al giudice comune si aprirebbe la via, in caso di dubbi interpretativi o di validità, del rinvio pregiudiziale o, in mancanza di dubbi, la non applicazione della disciplina nazionale. In tal senso cfr. anche A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 23.

¹⁶ Cfr. G. SCACCIA, *L’inversione della “doppia pregiudiziale”*, cit., p. 11.

¹⁷ Cfr. R. CONTI, An, *quomodo e quando del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Giustizia quando è “in gioco” la Carta dei diritti fondamentali UE*, in *www.giudicedonna.it*, 2017, pp. 16 e 17; ID., *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, in *Rivista Diritti comparati*, 2018, p. 284.

¹⁸ A. ANZON DEMMIG, *ult. cit.*, p. 5. Secondo E. MALFATTI, *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 302, la priorità della pregiudiziale di costituzionalità rappresenterebbe un’«operazione strategica» della Corte costituzionale «nel segno di una riacquistata centralità nel sistema complessivo delle relazioni interne e interordinamentali». Anche M. MASSA, *Dopo la «precisazione»*, cit., p. 12, vede nella sentenza n. 269 del 2017 una «funzione eminentemente difensiva: serve a consentire l’immediato coinvolgimento della Corte stessa nella giurisdizione sui diritti fondamentali con rilevanza interna ed europea, garantendo al contempo che esso non sia lasciato a scelte caso per caso dei giudici comuni». Per G. SCACCIA, *ult. cit.*, p. 8 la priorità della pregiudiziale di costituzionalità consente un’«elaborazione giurisprudenziale dei diritti che si compie a partire dai materiali forniti dalle tradizioni giuridiche degli Stati membri. Così attivando una dinamica normativa in cui il rispetto dell’identità costituzionale non sia visto come il confine esterno

Un dato che non può essere revocato in dubbio consta nel fatto che la decisione n. 269/2017 deve essere letta nel solco di quella giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente cercato di ovviare alla propria emarginazione nel circuito della tutela dei diritti¹⁹ attraverso il ricorso al rinvio pregiudiziale da parte della stessa Corte costituzionale²⁰ e l'allentamento dell'obbligo di interpretazione conforme a carico dei giudici comuni²¹. In particolare, la decisione n. 269/2017 sembra essere “figlia” del contesto in cui si inserisce: un contesto caratterizzato dalla «progressiva estraneazione della Corte costituzionale dai processi di più attiva tutela dei diritti fondamentali»²² a causa dell'uso improprio dell'interpretazione conforme da parte dei giudici comuni²³, dell'applicazione diretta di norme europee prive di effetto diretto, della tendenza del giudice nazionale a dialogare in via diretta con la Corte di giustizia attraverso il rinvio pregiudiziale²⁴, della espansione dei poteri della Corte di Giustizia «anche al di là dei confini strettamente risultanti dai Trattati»²⁵, della crescente

ed estremo della discrezionalità interpretativa dei giudici di Lussemburgo, ma un'essenziale coordinata ermeneutica delle norme europee».

¹⁹ Come evidenziato da A. RUGGERI, *Materiali per uno studio dei limiti al sindacato di costituzionalità delle leggi (introduzione a una teoria giuridica della funzione “giurisprudenziale” conseguenziale)*, in *Giur. cost.*, 1985, pp. 355 e ss.; N. TROCKER, *La pregiudizialità costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, pp. 853 e ss.; A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, Esi, 1990, pp. 257 e ss.

²⁰ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 102, 103 del 2008; 207 del 2013; 24 del 2017.

²¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 221, 262 del 2015; 45, 95, 204 del 2016; 42 del 2017.

²² Così G. SCACCIA, *ult. cit.*, p. 4. Lo evidenziano anche S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta “opportuna” della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2019, p. 7; A. GUAZZAROTTI, *Logica competenza dell'UE e sindacato diffuso sulle leggi: alle origini del riduzionismo della Costituzione italiana*, in *DPCE*, 2019, p. 807; in tal senso cfr. anche A. COSENTINO, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 5; A. MANGIA, *L'interruzione della Grande Opera. Brevi note sul dialogo tra le Corti*, in *DPCE*, 2019, p. 868; E. MALFATTI, *ult. cit.*, p. 300; C. Amalfitano, *ult. cit.*, p. 4, secondo la quale la stessa Corte costituzionale si sarebbe “autoesclusa” dal dialogo diretto con la Corte di giustizia e ciò avrebbe pregiudicato la sua centralità nella tutela dei diritti.

²³ Criticamente cfr. in dottrina G. LANEVE, *L'interpretazione conforme a Costituzione: problemi e prospettive di un sistema diffuso di applicazione costituzionale all'interno di un sindacato (che resta accentrato)*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 3 e ss.; M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale oggi, e l'interpretazione “conforme a”*, in *Federalismi*, 2007; ID., *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, *Annali IX*, Milano, Giuffrè, 2016.

²⁴ In tal senso cfr. G. SCACCIA, *ult. cit.*, p. 5; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali*, cit., p. 3; A. COSENTINO, *ult. cit.*, p. 3; R. MASTROIANNI, *ult. cit.*, p. 6; A. MANGIA, *ult. cit.*, p. 872; afferma R. ROMBOLI, *Caro Antonio ti scrivo (così mi distraigo un po')*, cit., p. 648 che «il rinvio è stato ed è utilizzato non tanto per ricevere la corretta interpretazione del diritto comunitario allo scopo di una omogenea applicazione del medesimo, quanto per attivare un vero e proprio controllo di “comunitarietà” della normativa nazionale». In tal senso cfr. anche E. MALFATTI, *ult. cit.*, p. 302.

²⁵ A. ANZON DEMMIG, *ult. cit.*, p. 2; cfr. anche A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 2017, p. 12, il quale pone in evidenza l'espansione

propensione dei giudici comuni all'applicazione diretta della Carta UE²⁶ e alla non applicazione di norme interne confliggenti ben oltre i casi di "attuazione del diritto dell'Unione"²⁷, tanto che autorevole dottrina ha parlato di un «effetto di "traboccamento" della Carta, un vero e proprio spill-over della stessa»²⁸. Si spiega, così, perchè il destinatario principale della sentenza n. 269/2017 sembra essere proprio il giudice comune²⁹ al quale si chiede di evitare una diretta disapplicazione tramite la Carta Ue quando siano in gioco diritti fondamentali tutelati anche dalla Costituzione italiana.

delle competenze della Corte di giustizia attraverso il rinvio pregiudiziale, il quale «nato per assicurare la corretta interpretazione dei Trattati, si è progressivamente caricato di ulteriori profili: si è prima esteso al diritto derivato e si è, poi, progressivamente trasformato sia in un penetrante sindacato sulla stessa legislazione interna agli Stati sia in un possibile sindacato sulla stessa validità del diritto europeo». Anche S. AGOSTA, *Il rinvio pregiudiziale*, cit., pp. 352 e ss., evidenzia una «inarrestabile espansione» delle competenze sostanziali e dei poteri processuali della Corte di giustizia, soprattutto per l'interpretazione espansiva delle proprie competenze, attraverso la quale la Corte ha riconosciuto a se stessa il potere di interpretare il quesito pregiudiziale anche riformulandolo, finendo per accertare in tal sede se la normativa nazionale sia in contrasto con quella europea. Anche R. BIN, *Giurisdizione e ruolo delle Corti costituzionali nel processo di integrazione europea. Una conclusione*, in DPCE, 2019, p. 906 evidenzia che la Corte di giustizia ha «esteso con non velata prepotenza il proprio ambito di azione» e guarda con favore alla sentenza n. 269 del 2017, nella quale legge un monito al giudice comune sulla precedenza del ricorso alla Corte costituzionale a tutela dei diritti fondamentali. Prima della sentenza n. 269/2017, segnalava l'«invadenza» della Corte di giustizia in materie legate alla sovranità degli Stati, con particolare riferimento alle sentenze *Fransson, Melloni e Taricco*, R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "controlimiti" 2.0*, in *Federalismi*, 2016, pp. 5 e ss.

²⁶ In senso critico cfr. A. BARBERA, *ult. cit.*, p. 7; L. SALVATO, *ult. cit.*, p. 2. *Contra* cfr. R. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28.12.2017, p. 4.

²⁷ L. SALVATO, *op. e loc. ult. cit.*; cfr. anche G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale"*, cit., p. 5 e A. ANZON DEMMIG, *ult. cit.*, p. 6. Cfr. anche G. REPETTO, G. MARTINICO, *ult. cit.*, p. 742, secondo i quali la sentenza n. 269/2017 è «a reaction to the risks of the non-correct application (both in terms of scope and content) of the Charter, on the one hand, and as a consequence of the progressive constitutionalisation of EU law, on the other, that has introduced norms that in a way mirrors the contents of certain domestic constitutional norms».

²⁸ A. BARBERA, *ult. cit.*, p. 4. Precedentemente in riferimento ai principi generali di diritto dell'Unione a tutela dei diritti fondamentali cfr. V. ONIDA, *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, in AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 47 e ss., 67 e ss.

²⁹ Come osserva anche A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 24; A. GUAZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione"*, cit., p. 1. In tal senso cfr. anche G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali*, cit., p. 2964, il quale afferma che «sembra difficilmente contestabile [, infatti,] che l'intento che ha mosso la Corte sia quello di contrastare prassi disapplicative poco vigilate che, usando il tramite (e talvolta il pretesto) della Carta dei diritti, creano quella fuga dal giudizio incidentale che in questa sentenza (oltre che da tempo nella dottrina) viene duramente stigmatizzata». Cfr. anche S. CATALANO, *ult. cit.*, p. 8. In tal senso anche D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali*, cit., p. 2, secondo la quale la sentenza n. 269 del 2017 è «un chiaro richiamo all'ordine per i giudici comuni: quando sul tavolo ci sono diritti costituzionali, e non classiche libertà economiche del diritto UE, è opportuno rivolgersi, in primo luogo, al giudice costituzionale».

Ad un'attenta analisi della sentenza, come preannunciato, la Corte non afferma la rigida priorità della pregiudiziale di costituzionalità³⁰, ma si limita ad affermare la necessità del controllo accentrato di costituzionalità, anche eventualmente a seguito del rinvio pregiudiziale, rimuovendo il precedente obbligo gravante sui giudici comuni di disapplicare immediatamente la norma nazionale incompatibile con la disciplina di un diritto fondamentale prevista dalla Carta Ue.

Del resto, l'assenza di un obbligo per il giudice comune di sollevare previamente la questione di costituzionalità è l'unica via realmente compatibile³¹ con quanto affermato dalla Corte di Giustizia nei casi *Melki*³² e *Global Starnet Ltd*³³: «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 al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione o alla giurisprudenza della Corte»³⁴.

A ciò si aggiunga che la Corte costituzionale non avrebbe uno strumento processuale idoneo a sanzionare l'eventuale deviazione da parte dei giudici

³⁰ In tal senso cfr. A. RUGGERI, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, Studi dell'anno 2018, XXII*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 578, il quale non vede «neppure un rigo nella 269 a sostegno del supposto rovesciamento dell'ordine cronologico delle due pregiudizialità [...], la novità sta [...] nel fatto che d'ora innanzi [il giudice] potrà scegliere a quale pregiudizialità dare la precedenza»; S. CATALANO, *ult. cit.*, p. 24.

³¹ In tal senso cfr. anche A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 29, secondo il quale «il giudice comune resta libero di sollevare il rinvio pregiudiziale in ogni momento e, se decidesse di sollevare in prima battuta la questione di costituzionalità, nulla impedirebbe al Giudice costituzionale di sollevare esso stesso il rinvio pregiudiziale interpretativo o di validità, con ciò restando salvo l'effetto utile dell'art. 267 TFUE, nella consapevolezza che l'ordinamento dell'Unione ben potrebbe fornire ad un "medesimo" diritto una lettura – e, quindi, una portata applicativa – diversa da quella derivante dalla Costituzione nazionale».

³² Corte di giustizia, Grande sezione, sent. 22 giugno 2010, nella causa C-188/10, *Melki*.

³³ Corte di giustizia, prima sezione, sent. 20 dicembre 2017, nella causa C-322/16, *Global Starnet Ltd*. In tal caso il Consiglio di Stato italiano aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale, ritenuta infondata dalla Corte costituzionale, ed aveva successivamente proposto rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE chiedendo alla Corte di Giustizia se, dopo la sentenza della Corte costituzionale, si potesse sollevare il rinvio pregiudiziale sulla portata della Carta UE. La Corte di giustizia, al punto 25, afferma che «il fatto che la Corte costituzionale italiana si sia pronunciata sulla conformità delle disposizioni del diritto nazionale, costituenti anche l'oggetto della seconda questione pregiudiziale, alle disposizioni della Costituzione italiana che il giudice del rinvio considera, in sostanza, come le norme di riferimento corrispondenti e identiche agli articoli 26, 49, 56 e 63 TFUE e all'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali, non ha alcuna incidenza sull'obbligo, previsto dall'articolo 267 TFUE, di sottoporre alla Corte eventuali questioni riguardanti l'interpretazione del diritto dell'Unione».

³⁴ Corte di giustizia, prima sezione, sent. 20 dicembre 2017, cit., punto 21.

comuni dall'*obiter* della sentenza n. 269, peraltro, contenuto in una mera declaratoria di inammissibilità³⁵.

Inoltre, la tesi della priorità della pregiudiziale di costituzionalità sarebbe particolarmente problematica in riferimento ai giudici nazionali di ultima istanza sui quali grava l'obbligo di sollevare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Una parte della dottrina³⁶ ha suggerito che, per salvaguardare il suddetto obbligo, la priorità della pregiudiziale di costituzionalità dovrebbe essere circoscritta ai soli casi in cui vi sia totale «sovrapponibilità» tra censura costituzionale e unionale, requisito, però, piuttosto labile³⁷ e rimesso all'ampia discrezionalità del giudice nazionale³⁸.

Un altro profilo della sentenza n. 269/2017 fortemente criticato dalla dottrina³⁹ è l'affermazione secondo la quale resta salvo il potere dei giudici comuni 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». In particolare, non sarebbe chiaro se la disapplicazione debba riguardare soltanto profili diversi da quelli esaminati nella decisione

³⁵ Cfr. N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019*, cit., p. 6, secondo il quale i giudici comuni non si sentirebbero vincolati dalla motivazione di pronunce della Corte costituzionale quando contenute in un *obiter* e ritiene utile un intervento che recepisca il nuovo orientamento all'interno delle norme integrative per i giudizi di legittimità costituzionale. R. ROMBOLI, *Dalla "diffusione" all'"accentramento": una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 2018, pp. 2226 e ss.; G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale"*, cit., p. 13, il quale prospetta la facoltà delle parti del giudizio sospeso di eccepire dinanzi alla Corte di giustizia l'irricevibilità del rinvio pregiudiziale per il mancato rispetto dell'ordine delle pregiudiziali indicato nella sentenza n. 269 del 2017.

³⁶ G. SCACCIA, *ult. cit.*, p. 12.

³⁷ A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 34, parla di un profilo «sfuggente, atteso che le questioni (di legittimità costituzionale e di compatibilità europea) sono composte dalla norma-oggetto e dalle norme-parametro (necessariamente diverse), nonchè filtrate dalle pretese regolative del caso concreto».

³⁸ R. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017*, cit., p. 9 ha evidenziato sempre in relazione ai giudici di ultima istanza, il problema della effettività e immediatezza della tutela che deriverebbe dalla priorità della questione costituzionale: non essendo previsti dinanzi al giudice di legittimità meccanismi attivabili *ex officio* di natura cautelare se il giudice sollevasse prioritariamente la questione di costituzionalità sarebbero pregiudicate, nelle more del giudizio costituzionale, le aspettative del titolare del diritto. A ben vedere, però, analogo problema si porrebbe qualora la Corte di Cassazione attivasse per primo il rinvio pregiudiziale: in caso di sentenza che accerti il contrasto con la Carta Ue, permanendo il dubbio di costituzionalità, il giudice di legittimità dovrebbe comunque promuovere la questione di legittimità costituzionale e non potrebbe comunque offrire alcuna tutela cautelare in pendenza del giudizio costituzionale. Inoltre, la limitazione della effettività e immediatezza della tutela del singolo sarebbe giustificata dalla esigenza sistemica di assicurare la certezza del diritto con una decisione avente effetti *erga omnes* della Corte costituzionale. In tal senso cfr. anche A. CARDONE, *op. e loc. ult. cit.*

³⁹ Cfr. sul punto R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi*, cit., p. 28.

costituzionale di rigetto⁴⁰ oppure possa essere disposta per qualsiasi profilo⁴¹. Come vedremo il problema della interpretazione della formula «per altri profili» è stato superato con il successivo chiarimento contenuto nella sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale.

Dopo aver enunciato il suddetto *obiter* il giudice costituzionale si pronuncia nel senso della declaratoria di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, poiché la questione sollevata dal giudice *a quo* non riguardava la violazione di diritti fondamentali previsti dalla Carta UE, ma il contrasto con disposizioni dei Trattati aventi effetti diretti, pertanto, il rimettente aveva l'onere, non ottemperato, di valutare l'eventuale non applicazione del diritto interno.

Anche dall'analisi del "seguito" della sentenza n. 269/2017 emerge che i giudici comuni non hanno desunto da tale decisione la priorità della questione di costituzionalità rispetto al rinvio pregiudiziale. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla decisione n. 12108 del 2018 della Corte di Cassazione, Sezione lavoro, nella quale la disciplina nazionale concernente il limite di età, diverso per uomini e donne, per il licenziamento dei danzatori dipendenti delle fondazioni teatrali per il raggiungimento di tali limiti è stata ritenuta discriminatoria e il giudice ha direttamente disapplicato la disciplina nazionale per contrasto con la direttiva 2006/54, corrispondente al principio di cui all'art. 21 della Carta UE. Il giudice di legittimità ha spiegato la propria scelta di non adire il giudice costituzionale sia perché la Corte di giustizia era già intervenuta sulla questione, fornendo chiari indirizzi interpretativi sia perché l'*obiter* contenuto nella sentenza n. 269/2017 rappresenterebbe soltanto una «proposta metodologica»,

⁴⁰ Così C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale*, cit., p. 6. Sul punto una parte della dottrina ha sottolineato la difficoltà di individuare gli «altri profili», diversi da quelli considerati nel giudizio costituzionale, dal momento che già nella ordinanza di rimessione il giudice *a quo* dovrebbe indicare quali sono i profili di contrasto e «sotto quali aspetti la norma di legge appare sospetta di violare, a un tempo, la Costituzione e la Carta dell'Unione», cfr. A. RUGGERI, *ult. cit.*, p. 580; in tal senso anche S. CATALANO, *ult. cit.*, p. 28.

⁴¹ R. CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, cit., p. 291. Cfr. anche A. RUGGERI, *Dopo la sentenza n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere fra le Corti?*, in *ConsultaOnline*, 2018, p. 157, il quale ha messo in luce che laddove la Corte di giustizia riscontrasse un'antinomia con la Carta, il giudice comune si troverebbe stretto tra due fuochi: «obbligato dal diritto dell'Unione a far luogo all'applicazione diretta della norma self-executing della Carta di Nizza-Strasburgo, per un verso, e, per un altro verso, sollecitato a rivolgersi nuovamente al giudice costituzionale». Diversamente, G. SCACCIA, *ult. cit.*, p. 6 ha prospettato un'interpretazione conforme alla giurisprudenza unionale al fine di risolvere il problema degli «altri profili»: il giudice costituzionale non ha escluso il potere del giudice comune di sollevare il rinvio pregiudiziale dopo il giudizio di costituzionalità, perché un simile orientamento avrebbe mostrato profili di frizione con i principi espressi nella giurisprudenza unionale. La Corte costituzionale avrebbe piuttosto voluto affermare che il giudice comune non potrebbe direttamente disapplicare la disposizione nazionale per profili di contrasto con la Carta già esaminati dalla pronuncia costituzionale di rigetto, dovendo in tal caso proporre rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

«non ha natura obbligatoria per il Giudice ordinario» perché contenuta in una decisione di inammissibilità.

In altre decisioni la Corte di Cassazione, Sezione lavoro ha, invece, sollevato prioritariamente rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia pur essendo esperibile anche la via del giudizio costituzionale⁴², come nel caso della ordinanza n. 13678/2018, in cui si dubitava della compatibilità di una norma interna in materia di limiti di età per l'esercizio dell'attività lavorativa per i piloti dipendenti da una società per i servizi segreti con il divieto di discriminazione per ragioni di età contenuto nella direttiva 2000/78 e nell'art. 21 della Carta UE o, ancora, all'ordinanza n. 451/2019 concernente il diritto alle ferie retribuite e all'indennità sostitutiva per quelle non godute in caso di licenziamento illegittimo, con la quale viene sollevato rinvio pregiudiziale in riferimento all'art. 31, par. 2, Carta UE e alla direttiva 2003/88⁴³.

Dal “seguito” della sentenza n. 269/2017 emerge, pertanto, come i giudici comuni non sembrano sentirsi vincolati da un nuovo “presunto” ordine delle pregiudiziali.

3. Le sentenze nn. 20 e 63 del 2019 sono la “naturale prosecuzione” della sentenza n. 269/2017

Due anni dopo l'*obiter* della sentenza n. 269 la Corte costituzionale torna sul tema della doppia pregiudizialità con una decisione, la n. 20/2019, salutata dalla dottrina come una “messa a punto”⁴⁴ rispetto al suddetto *obiter* sia perché, alla luce di tale decisione, il giudice comune non avrebbe più un obbligo ma una mera facoltà di sollevare la relativa questione di costituzionalità, sia perché tale decisione avrebbe espressamente riconosciuto la facoltà di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia anche su profili già analizzati nel giudizio costituzionale.

A ben vedere, però, aderendo alla tesi, qui sostenuta, che la sentenza n. 269/2017 non imponga un nuovo rigido ordine delle pregiudiziali, la sentenza

⁴² M. MASSA, *Dopo la «precisazione»*, cit., p. 4, legge in tali decisioni una «reazione in parte polemica perché mette variamente in discussione vincolatività, portata e persuasività della precisazione» della sentenza n. 269/2017.

⁴³ Diversamente con l'ordinanza n. 3831 del 2018 la Corte di Cassazione ha sollevato alcune questioni di legittimità costituzionale in materia di indagini e sanzioni della CONSOB, in riferimento al principio *nemo tenetur se ipsum accusare*, con riferimento a parametri costituzionali e dell'Unione.

⁴⁴ Parla di «significative messe a punto» G. REPETTO, *Il significato europeo*, cit., p. 6 e di «toni più sfumati» M. MASSA, *ult. cit.*, p. 13. C. AMALFITANO, *ult. cit.*, p. 7, parla, invece, di un ridimensionamento della portata dell'*obiter*, dovuto anche alle numerose criticità evidenziate dalla dottrina. In tal senso anche S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2019, p. 656.

n. 20/2019 può essere letta come la “naturale prosecuzione” dell’*obiter* della decisione n. 269⁴⁵.

Ad essere censurate nel caso di specie erano diverse disposizioni di legge che prevedevano la pubblicazione *online* da parte delle pubbliche amministrazioni dei compensi dei dirigenti connessi all’assunzione della carica, agli importi di viaggi di servizio e missioni, la dichiarazione dei redditi e quella concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili, le azioni di società, anche in relazione al coniuge non separato ed ai parenti entro il secondo grado e l’ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica. Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale di tali disposizioni con riferimento all’art. 117, primo comma, Costituzione, in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nonché a diverse norme della direttiva 95/46/CE relativa alla tutela dei dati personali, a causa della quantità ingente di dati da pubblicare e delle modalità della loro divulgazione. Il giudice *a quo* invoca anche la violazione del principio di uguaglianza sotto un duplice profilo: gli obblighi di pubblicazione graverebbero su tutti i dirigenti pubblici, senza alcuna distinzione in base all’amministrazione di appartenenza, alla qualifica, alle funzioni e per l’irragionevole equiparazione, prevista dalle disposizioni censurate, dei dirigenti pubblici con i titolari di incarichi politici⁴⁶. Con riferimento ai parametri unionali il giudice *a quo* esclude che la normativa europea offra una soluzione del caso concreto, in mancanza di effetti diretti, scarta, così, la via della disapplicazione e anche quella del rinvio pregiudiziale, proprio perché in un’occasione analoga la Corte di giustizia aveva devoluto al giudice nazionale la valutazione sul corretto bilanciamento tra i due diritti potenzialmente confliggenti – la tutela dei dati personali e il diritto di accesso agli stessi – e decide di sollevare questione di legittimità costituzionale, ritenendo che la valutazione sul bilanciamento tra tali diritti non possa che spettare al giudice costituzionale.

La Corte ritiene ammissibili le questioni⁴⁷ e riconosce che dinanzi alla scelta del giudice comune di sollevare per prima la questione di legittimità costituzionale della norma interna che presenta profili di incompatibilità sia con la Costituzione sia con la Carta UE, la Corte non dichiara più, come in passato,

⁴⁵ In tal senso cfr. anche A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 36.

⁴⁶ A ciò il giudice *a quo* aggiunge la violazione dell’art. 3 Cost. anche per intrinseca irragionevolezza della disciplina censurata: la pubblicazione *on line* di una quantità enorme di dati comporterebbe rischi di alterazione, manipolazione e riproduzione di questi ultimi per finalità diverse da quelle per le quali la loro raccolta e trattamento sono previsti, con pregiudizio per le esigenze di informazione veritiera e, quindi, di controllo, alla base della normativa.

⁴⁷ Criticità sono espresse da O. POLLICINO, G. REPETTO, *Not to be Pushed Aside: the Italian Constitutional Court and the European Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 27.02.2019, là dove la Corte ha ritenuto ammissibile la questione per carenza di effetti diretti della norma di diritto derivato.

l'inammissibilità, ma entra nel merito⁴⁸: «la “prima parola” che questa Corte, per volontà esplicita del giudice a quo, si accinge a pronunciare sulla disciplina legislativa censurata è pertanto più che giustificata dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco» e rivendica nuovamente il proprio potere di contribuire all'elaborazione delle “tradizioni costituzionali nazionali”.

La Corte, quindi, in linea con la sentenza n. 269/2017, pone in evidenza come sia stato il giudice a quo a scegliere di sollevare per prima la questione di costituzionalità, ribadendo che sul giudice comune non grava alcun obbligo in riferimento all'ordine delle pregiudiziali.

La sentenza n. 20/2019 non rappresenta, pertanto, un *revirement* del precedente orientamento, ivi la Corte costituzionale riafferma i principi di diritto della sentenza n. 269/2017 secondo i quali i diritti enunciati nella Carta UE «intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana»⁴⁹, «in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale»⁵⁰ e ribadisce che se una legge concernente diritti fondamentali sia sospettata di contrasto sia con la Costituzione sia con la Carta UE, «fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea – va preservata l'opportunità di un intervento con effetti erga omnes di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)»⁵¹. Sempre in linea con il precedente orientamento la Corte riafferma che deciderà la questione «alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato»⁵².

La Corte costituzionale aggiunge che «resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria. In generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi

⁴⁸ Parla a buon diritto di un «ampliamento delle maglie della rilevanza» A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 37; anche C. AMALFITANO, *ult. cit.*, p. 12, sottolinea che tale orientamento potrebbe essere stato influenzato dai casi *Melki e Abdeli* e *A. Contra*, invece, G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in *Questione Giustizia*, § 2, secondo il quale la Corte costituzionale si sarebbe «impadronita del “caso” come occasione per ritornare sulla 269» anziché sollevare rinvio pregiudiziale.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*. Secondo A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, in *ConsultaOnline*, 2019, p. 116, l'avverbio «eventualmente» starebbe ad indicare che il parametro costituzionale dovrebbe avere la precedenza rispetto alle norme UE.

giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, *esclude ogni preclusione*⁵³: si ribadisce, pertanto, in modo ancor più chiaro rispetto al precedente *obiter*, che non vi è alcun obbligo per il giudice comune di promuovere prioritariamente l'una o l'altra pregiudiziale.

La sentenza n. 20/2019 aggiunge, però, un tassello importante in tema di doppia pregiudizialità, non limitandosi a ribadire pedissequamente quanto affermato due anni prima: la necessità del sindacato costituzionale accentrato viene estesa dalla Corte costituzionale ai casi di contrasto del diritto interno con il diritto derivato⁵⁴, poiché i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, previsti dalla direttiva 95/46/CE, non solo danno specificazione ai diritti garantiti dalla Carta UE, ma «hanno costituito “modello” per quelle norme, e perciò partecipano all'evidenza della loro stessa natura»⁵⁵. Come meritoriamente osservato in dottrina l'affermazione del controllo accentrato sugli atti legislativi nazionali anche quando risultino in contrasto con norme di diritto derivato aventi “natura materialmente costituzionale” ha esteso le funzioni del giudice costituzionale⁵⁶.

Una parte della dottrina ha criticamente osservato che la sentenza n. 20 avrebbe determinato una «dilatazione in modo pressochè indefinito ed incontenibile dell'area in cui può affermarsi il meccanismo del sindacato accentrato di costituzionalità invece di quello dell'applicazione diretta»⁵⁷ con conseguente

⁵³ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.3 del *Considerato in diritto*, corsivo aggiunto.

⁵⁴ Già dai commenti alla sentenza n. 269/2017 emergeva il quesito se la necessità del controllo accentrato di costituzionalità sulle norme interne contrastanti con norme UE in tema di diritti fondamentali dovesse valere soltanto per le norme della Carta UE o anche per le altre norme UE di diritto derivato volte a dare ad esse diretta specificazione o attuazione: cfr. A. RUGGERI, *Dopo la sent. n. 269 del 2017*, cit., p. 162; C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il “cammino comunitario”: invito alla discussione sulla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18.12.2017, p. 3; S. LEONE, *ult. cit.*, p. 652, secondo la quale l'*obiter* della sentenza n. 269 ha una «una vocazione inevitabilmente espansiva, non potendosi affatto escludere che una norma di impronta tipicamente costituzionale si situi in *altra* fonte comunitaria, diversa». Anche S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità*, cit., p. 12, si chiede se «il ragionamento contenuto nella sentenza n. 269 del 2017 possa essere esteso anche alle disposizioni dell'Unione europea che si collegano strettamente con quelle della Carta di Nizza, nonché alle norme UE, come ad esempio quelle dei Trattati, che possano essere considerate partecipi del carattere materialmente costituzionale e che riconoscano diritti ai singoli».

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁶ Cfr. in tal senso anche A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 40; G. REPETTO, *Il significato europeo*, cit., p. 7. G. BRONZINI, *ult. cit.*, § 3, parla di un «macroscopico effetto estensivo». In tal senso cfr. anche R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s'ha da fare o no?*, in *Giustizia insieme*, 4.03.2019, § 6. S. CATALANO, *ult. cit.*, p. 14, guarda con favore l'estensione operata dalla sentenza n. 20 del 2019 «perché consente alla Corte costituzionale di recuperare ulteriore terreno nell'assolvimento del suo compito di garanzia dei diritti, riportando al centro della scena la Costituzione italiana, spesso postergata dai giudici comuni, come si è già notato, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

⁵⁷ A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto europolitano e diritto interno*, cit., p. 113. In tal senso cfr. anche F. SALOMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen*, cit., p. 17. In particolare, secondo A. RUGGERI, *ult. cit.*, pp. 115 e 116 il controllo di costituzionalità viene esteso

pregiudizio per il principio del primato del diritto UE e dell'effetto diretto. A ben vedere, però, l'estensione del controllo accentrato non sembra collidere con i principi affermati nella sentenza *Fransson*, in cui la Corte di giustizia ha riconosciuto che, se una misura interna rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE, ma sussiste una discrezionalità dello Stato membro nell'attuazione della normativa unionale, resta consentito ai giudici interni di applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali⁵⁸.

Altra parte della dottrina ha tratto da questa sentenza il riconoscimento di due diversi tipi di rapporto tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale: quello "tradizionale" di cui alla giurisprudenza *Granital* e quello «della "269 temperata"»⁵⁹ che prevede una deroga al primo quando sono in gioco diritti fondamentali tutelati sia dalla Costituzione sia dalla Carta UE, ma anche dal diritto derivato che abbia rappresentato il "modello" per la Carta stessa.

La dottrina maggioritaria è, inoltre, concorde nel ritenere che la sentenza n. 20 avrebbe compiuto una messa a punto dell'*obiter* della sentenza n. 269 sotto un duplice profilo: trasformando la «doverosità della previa rimessione alla Consulta in opportunità»⁶⁰ e prevedendo espressamente la facoltà per il giudice comune di sollevare rinvio pregiudiziale sulla «medesima disciplina» oggetto del controllo di costituzionalità e non più soltanto «per altri profili»⁶¹.

Rispetto alla questione dell'ordine delle pregiudiziali una parte della dottrina ha sostenuto che alla luce della sentenza n. 20 si dovrebbe ricorrere in primo luogo alla Corte costituzionale quando dalla norma unionale posta a tutela di un diritto fondamentale non si possa ricavare la regola del caso concreto,

anche alla violazione di norme di diritto derivato «comunque espressive – potrebbe dirsi – di una intrinseca carica assiologica, in quanto legate da una "singolare connessione" con la Carta stessa», superando il criterio formale incentrato sulle caratteristiche della fonte in cui è contenuta la disposizione, pertanto, l'A. parla di una «destrutturazione dei criteri formali».

⁵⁸ In tal senso cfr. G. REPETTO, *ult. cit.*, p. 8; A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 40.

⁵⁹ C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale*, cit., p. 14.

⁶⁰ C. AMALFITANO, *ult. cit.*, p. 8. Analogamente anche S. CATALANO, *ult. cit.*, pp. 25 e ss., secondo il quale con la sentenza n. 20 la Corte ha voluto «lanciare un ulteriore messaggio ai giudici comuni, sollecitandoli – pur non intendendoli necessariamente obbligati – a rivolgersi alla Corte costituzionale»; N. LUPO, *ult. cit.*, p. 19, secondo il quale «la Corte costituzionale ha riconosciuto che spetta al giudice ordinario "gestire" i casi di "doppia pregiudizialità" e che lo può fare senza vincoli assoluti. Ma, al tempo stesso, gli ha rivolto – come dire – un caldo "invito" a coinvolgere, ove del caso, e preferibilmente in prima istanza, la Corte costituzionale, anche in nome della possibilità, per questa, di annullare la norma con efficacia *erga omnes*». Anche secondo G. REPETTO, G. MARTINICO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe*, cit., p. 738, la sentenza n. 20 del 2019 conterrebbe un mero "invito" ai giudici nazionali a sollevare per prima la questione di costituzionalità.

⁶¹ In tal senso cfr. A. RUGGERI, *ult. cit.*, p. 117; G. BRONZINI, *op. e loc. ult. cit.*; C. AMALFITANO, *ult. cit.*, p. 9; A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, in *Questione Giustizia*, 6.02.2020, § 3.

occorrendo in tal caso un bilanciamento che solo il giudice costituzionale è in grado di assicurare con una pronuncia dotata di effetti *erga omnes*⁶². La Corte costituzionale, investita per prima della questione, dovrebbe a sua volta sollevare rinvio pregiudiziale ogniqualvolta volesse dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma interna contrastante con quella costituzionale e dell'Unione, perché in tal caso il suo annullamento impedirebbe alla Corte di giustizia di valutare la sua compatibilità con il diritto unionale⁶³.

Rispetto alla diversa questione dei motivi del rinvio pregiudiziale la dottrina maggioritaria è concorde nel leggere nella sentenza un'apertura ad un rinvio «a tutto campo»⁶⁴, non più limitato ai profili diversi da quelli esaminati dalla Corte costituzionale. Parte della dottrina evidenzia, però, che residuano margini per un conflitto fra Corti, ad esempio nel caso in cui ad una prima declaratoria di infondatezza della Corte costituzionale seguisse una sentenza della Corte di Giustizia che riscontrasse la violazione del diritto unionale: in tal caso la questione posta dalla dottrina è se il giudice comune potrebbe direttamente disapplicare la norma interna o, invece, dovrebbe ricorrere nuovamente alla Corte costituzionale⁶⁵.

La soluzione prospettata per superare tale *empasse* sarebbe l'applicazione diretta della norma unionale e la contestuale proposizione di una questione di costituzionalità sulla norma interna con essa incompatibile, onde ottenere una decisione di accoglimento con effetti *erga omnes*: una soluzione che, tuttavia, non sembrerebbe compatibile rispetto ai canoni della pregiudizialità e della rilevanza della questione di legittimità costituzionale⁶⁶.

⁶² C. AMALFITANO, *ult. cit.*, p. 19.

⁶³ *Ivi*, p. 22 e ss. Secondo l'A., inoltre, la Corte costituzionale dovrebbe sollevare rinvio pregiudiziale prima di azionare i "controlimiti" e quando voglia adottare una decisione di rigetto anche per i profili di contrasto con il diritto UE, per evitare che il suo orientamento sia superato da un successivo rinvio del giudice comune e da una sentenza diametralmente opposta della Corte di giustizia. L'A. immagina, inoltre, che il giudice comune possa disapplicare e contestualmente sollevare una questione di legittimità costituzionale per annullare con efficacia *erga omnes* la norma che si ritenga lesiva di disposizioni dell'Unione non soltanto nei casi di violazione di diritti fondamentali, ma anche rispetto a qualunque violazione di norme dell'Unione direttamente applicabili o aventi effetto diretto e a tal fine l'A. propone una riforma della legge n. 87 del 1953. Similmente, anche A. RUGGERI, *Dopo la sent. n. 269 del 2017*, cit., pp. 160 e ss. il quale, però, ritiene opportuno un intervento del legislatore di revisione costituzionale. *Contra* cfr. A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 42, perché tale soluzione «rischia di oscurare del tutto il requisito della pregiudizialità e, quindi, della rilevanza della questione, con conseguente scardinamento delle norme a presidio dell'incidentalità del giudizio».

⁶⁴ A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto europolitano e diritto interno*, cit., p. 117. In tal senso cfr. anche G. BRONZINI, *op. e loc. ult. cit.*; R. CONTI, *ult. cit.*, § 4; S. CATALANO, *ult. cit.*, p. 29; S. LEONE, *ult. cit.*, p. 658.

⁶⁵ A. RUGGERI, *ult. cit.*, p. 118. In tal senso anche R. CONTI, *ult. cit.*, § 6. Secondo G. BRONZINI, *op. e loc. ult. cit.*, il giudice comune, una volta accertata la violazione della disciplina unionale, dovrebbe disapplicare la norma interna incompatibile.

⁶⁶ R. CONTI, *ult. cit.*, § 4 prospetta la possibilità di sollevare contestualmente rinvio pregiudiziale e questione di legittimità costituzionale. Tale soluzione è, tuttavia problematica se sol si pensa che

Le sentenze nn. 269/2017 e 20/2019, a parere di chi scrive, lasciano in realtà aperte due questioni fondamentali: in primo luogo, quale sia il criterio in base al quale il giudice nazionale potrebbe decidere se sollevare prima la questione di costituzionalità o il rinvio pregiudiziale, in secondo luogo, come venga utilizzato il parametro europeo nel giudizio costituzionale in caso di doppia pregiudizialità.

Come evidenziato in dottrina⁶⁷ la successiva sentenza n. 63/2019 non ha risposto a tali questioni, ma ha ribadito i principi espressi nelle precedenti decisioni del 2017 e del 2019.

Si dubitava della legittimità costituzionale di quella disposizione transitoria che posticipava l'entrata in vigore delle modifiche apportate al regime sanzionatorio per la fattispecie di abuso di informazioni privilegiate *ex art. 187-bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 al momento dell'emanazione dei regolamenti della Banca d'Italia e della CONSOB, escludendo la retroattività in *mitius* della normativa più favorevole, per asserita violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 7 CEDU e 49, paragrafo 1, terzo periodo, Carta UE, posti a tutela della retroattività delle disposizioni penali più favorevoli.

La Corte costituzionale riafferma i principi di diritto già espressi nell'*obiter* del 2017: «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. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte *non potrà esimersi*, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la

potrebbe aprire la via ad un contrasto tecnico tra giudicati e, come osserva A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 44, «non consentirebbe a nessuna delle due Corti di giovare della decisione dell'altra nella costruzione dei rispettivi parametri». In tal senso cfr. anche cfr. N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019*, cit., p. 22, secondo il quale la proposizione contestuale dei due rimedi «rischierebbe di dare origine a corto-circuiti e di stimolare il conflitto, anche involontario, tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia, anziché favorire la doverosa collaborazione» e A. COSENTINO, *ult. cit.*, § 4, secondo il quale tale via «sembra non facilmente praticabile senza un intervento legislativo che rimoduli il requisito della rilevanza nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale».

⁶⁷ A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 45.

dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti erga omnes, di tale disposizione»⁶⁸.

La Corte costituzionale riafferma in modo ancora più chiaro rispetto ai precedenti in materia la possibilità per i giudici comuni di proporre rinvio pregiudiziale, sia prima che dopo il giudizio di costituzionale⁶⁹, per qualsiasi profilo, e rafforzando, così, quella lettura, in questa sede accolta, per la quale la sentenza n. 269/2017 non ha invertito l'ordine delle questioni, ma ha superato il precedente obbligo posto a carico del giudice di sollevare previamente rinvio pregiudiziale.

Diversamente una parte della dottrina⁷⁰ ha visto nella decisione un vero e proprio *revirement* dell'*obiter* della sentenza n. 269 in riferimento a tre aspetti, ossia all'esplicito riconoscimento al giudice comune del potere di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia anche su profili già esaminati nel giudizio costituzionale, alla facoltà e non più l'obbligo per il giudice comune di sollevare per prima la questione di costituzionalità e alla possibilità di non applicare la norma interna incompatibile con la Carta secondo la Corte di giustizia, senza dover nuovamente ricorrere alla Corte costituzionale.

Alla luce di una interpretazione piana e letterale delle sentenze nn. 269/2017, 20 e 63/2019 sembra, invece, di poter dire che la Corte costituzionale ha voluto una volta per tutte affermare che la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata per prima, ma non si tratta di una soluzione a rime obbligate per il giudice comune, ben potendo il rinvio pregiudiziale precedere il giudizio costituzionale.

Al contempo le sentenze nn. 20 e 63/2019 hanno ribadito e precisato in termini di maggior chiarezza la portata dell'*obiter* della sentenza n. 269 e non sembrano costituire un "ripensamento" rispetto ad esso⁷¹: nei casi di possibile violazione dei diritti fondamentali previsti dalla nostra Costituzione e dalla Carta Ue, o dal diritto derivato materialmente costituzionale, il giudice comune non ha più l'obbligo di sollevare previamente rinvio pregiudiziale e, dunque,

⁶⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 63 del 2019, punto 4.3. *del Considerato in diritto*, corsivi aggiunti. Nel merito la Corte riconosce la natura punitiva della sanzione amministrativa prevista dall'art. 187-bis, d.lgs. n. 58 del 1998 e afferma che essa è soggetta al principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale, accogliendo la questione in riferimento agli artt. 3 e 117, comma 1, Cost. con riguardo agli artt. 7 CEDU e 49 Carta UE.

⁶⁹ In tal senso anche S. CATALANO, *op. e loc. ult. cit.*

⁷⁰ M. SCOLETTA, *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative punitive: la svolta, finalmente, della corte costituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2.04.2019, § 3.

⁷¹ *Contra* cfr. C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale*, cit., p. 8, secondo la quale, con le sentenze nn. 20 e 63/2019 la Corte costituzionale avrebbe trasformato l'obbligo della previa rimessione alla Corte costituzionale in una facoltà.

«sarà libero, nei casi di doppia pregiudizialità, di valutare se promuovere in prima battuta la *quaestio legitimitatis* o il rinvio pregiudiziale, senza dover più temere, nel primo caso, di andare incontro alla scure della decisione di inammissibilità per difetto di rilevanza»⁷², perché ciò che interessa alla nostra Corte non è avere la «prima parola»⁷³, ma è l'affermazione dell'indefettibilità del controllo di costituzionalità, prima o dopo il rinvio pregiudiziale non rileva, quando la questione sia “materialmente costituzionale”, riguardando la tutela di diritti fondamentali.

Alla luce di tali interventi giurisprudenziali continuano, però, a rimanere aperte le due questioni fondamentali della individuazione del criterio che dovrebbe guidare il giudice comune nella scelta se sollevare per primo il rinvio pregiudiziale o la questione di costituzionalità e della definizione delle modalità attraverso le quali le norme europee poste a tutela dei diritti fondamentali integrano il parametro costituzionale⁷⁴.

4. Il criterio “guida” per il giudice comune nei casi di doppia pregiudizialità

Diversi sono gli orientamenti dottrinari in merito al modo con il quale “gestire” l'ordine delle pregiudiziali: vi è chi ha proposto⁷⁵ che il giudice comune sollevi in primo luogo il rinvio pregiudiziale e, nel caso in cui la Corte di Giustizia accerti la violazione della Carta, possa ricorrere al giudice costituzionale muovendo censure fondate sia su parametri interni sia unionali. In tal caso, però, qualsiasi sia la valutazione del giudice costituzionale, il giudice comune dovrebbe successivamente disapplicare la norma interna, salvi ovviamente i controlli. In alternativa, secondo tale orientamento dottrinario⁷⁶, si potrebbe anche esperire la via della contestuale proposizione del rinvio pregiudiziale e della questione di legittimità costituzionale, soluzione che non convince per i motivi in precedenza esposti in punto di contrarietà ai principi della pregiudizialità e della rilevanza della questione costituzionale.

Altri autori prospettano la possibilità di un intervento del legislatore costituzionale al fine di derogare in casi specifici proprio all'incidentalità del giudizio costituzionale⁷⁷: si dovrebbe esperire in primo luogo il rinvio pregiudiziale e, in caso di sentenza della Corte di Giustizia che accerti la violazione della norma UE, il giudice comune dovrebbe applicare direttamente la norma della Carta e, a garanzia del primato del diritto Ue, potrebbe sollevare questione di

⁷² A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 47.

⁷³ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁴ In tal senso cfr. A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 48, il quale prospetta la via di un «parametro costituzionale misto, che integri Costituzione italiana e Carta UE», cfr. pp. 58 e ss.

⁷⁵ R. CONTI, *An, quomodo e quando del rinvio pregiudiziale*, cit., pp. 26 e 27.

⁷⁶ R. CONTI, *ult. cit.*, spec. p. 28.

⁷⁷ A. RUGGERI, *Dopo la sent. n. 269 del 2017*, cit., pp. 160 e ss.

legittimità costituzionale per ottenere la caducazione della norma interna incompatibile. Anche questa soluzione, però, come osservato, pregiudicherebbe irrimediabilmente la rilevanza della questione costituzionale, elemento cardine del giudizio di costituzionalità.

Altra parte della dottrina individua il criterio “guida” per il giudice comune nella scelta dell’ordine delle pregiudiziali nella «sinergia di una duplice analisi, l’una volta a valutare il grado di discrezionalità nell’attuazione del diritto dell’Unione di cui il legislatore nazionale abbia goduto nell’emanare la norma oggetto del dubbio di legittimità sia costituzionale che euro-unitaria e, l’altra, volta a valutare il grado di specificazione che il diritto garantito dalla Cdfue abbia ricevuto nel diritto derivato dell’Unione»⁷⁸, decidendo l’ordine delle pregiudiziali sulla base della «prevalenza» nella fattispecie concreta dei profili nazionali o unionali alla luce delle suddette variabili. Il criterio della specificazione del diritto derivato rispetto alle norme della Carta appare, però, problematico: è difficile capire se una norma è attuativa di una previsione costituzionale concernente i diritti fondamentali, «perché la diretta precettività delle norme costituzionali irradia tutto l’ordinamento e induce a far apparire tutte le norme subordinate attuative o specificative di questa o quella libertà fondamentale»⁷⁹.

Un’altra via prospettata in dottrina ben prima dell’*obiter* del 2017 è quella della distinzione tra norme europee puntuali e di immediata applicazione e norme europee di principio, dovendo il giudice comune nel primo caso disapplicare e, se del caso, proporre rinvio pregiudiziale, e nel secondo, invece, ricorrere al giudice delle leggi⁸⁰ trattandosi di un «contrasto fra una regola ed un possibile “parametro”». Detta soluzione non sembra, però, in linea con quanto affermato nella sentenza n. 20/2019 che ha esteso il controllo accentrativo di costituzionalità anche ai casi in cui il contrasto riguardi una norma del diritto derivato.

È stato, infine, prospettato il criterio che distingue le norme interne vincolate da quelle discrezionali rispetto alle norme unionali⁸¹: il giudice comune dovrebbe sollevare per prima la questione di costituzionalità ogniqualvolta la norma nazionale, in asserito contrasto con la Carta Ue e con la Costituzione, esprima scelte discrezionali del legislatore nazionale, non essendo interamente

⁷⁸ Cfr. A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, cit., § 4.

⁷⁹ A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 50 e ID., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 44 e ss.

⁸⁰ A. BARBERA, *La Carta dei diritti*, cit., p. 9.

⁸¹ Cfr. G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali*, cit., p. 2961, secondo il quale la priorità della questione di costituzionalità riconosciuta dalla sentenza n. 269 del 2017 si riferirebbe ai soli casi in cui siano in gioco atti interni «che, per il fatto di non risultare interamente vincolati ai contenuti dalla Carta, sono frutto di un’attività discrezionale del legislatore interno e che quindi, come tali, non possono ricadere unicamente nel sindacato della Corte di giustizia».

vincolata nel contenuto da atti normativi dell'Unione. In tal caso la Corte costituzionale dovrebbe determinare, nella prospettiva dell'art. 53 della Carta, quale sia il livello di tutela di un determinato diritto fondamentale nel nostro ordinamento costituzionale non in astratto, ma nell'ambito della fattispecie concreta derivante dal giudizio *a quo*, ben potendo la Corte di giustizia essere adita in sede di rinvio pregiudiziale dalla stessa Corte costituzionale o dal giudice comune a seguito del controllo di costituzionalità.

Laddove, invece, la norma interna abbia un contenuto vincolato rispetto alla norma unionale, senza alcun margine di discrezionalità per il legislatore nazionale, il giudice comune dovrebbe sollevare in prima istanza il rinvio pregiudiziale⁸² su due diverse questioni, una interpretativa, qualora sussista il dubbio che la norma UE abbia effetti che vincolino *in toto* il legislatore italiano e l'altra di validità della norma UE qualora dubiti della sua conformità al diritto dei Trattati o della Carta.

Secondo tale impostazione dottrina, inoltre, a seguito del rinvio pregiudiziale, la Corte costituzionale potrebbe sempre essere investita della questione per decidere della compatibilità della norma interna a contenuto vincolato con la Costituzione, consapevole che, in caso di decisione di accoglimento, si potrebbe configurare un'eventuale responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi europei. In linea con tale impostazione si può richiamare l'ordinanza n. 117/2019 con la quale la Corte costituzionale ha formulato rinvio pregiudiziale, interpretativo e di validità del reg. UE n. 596/2014, ritenendo che la caducazione della disposizione nazionale censurata, considerata «puntuale attuazione» del diritto derivato, «rischierebbe di porsi in contrasto con il diritto dell'Unione»⁸³. Nel caso di specie, infatti, la disciplina nazionale

⁸² In tal senso cfr. A. CARDONE, *ult. cit.*, 51.

⁸³ Corte cost., ord. n. 117 del 2019, punto 9 del *Considerato in diritto*. A commento della quale cfr. A. RUGGERI, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in *ConsultaOnLine*, 2019, p. 244, secondo il quale è positiva l'operazione ermeneutica della Corte costituzionale di «comporre in "sistema"» la Costituzione, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Carta dell'Unione, le tradizioni costituzionali comuni e la CEDU. A. ANZON DEMMIG, *Applicazioni virtuose della nuova "dottrina" sulla "doppia pregiudizialità" in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2019, p. 189, ritiene che il rinvio pregiudiziale sia «una chiara conferma insieme dello "spirito di leale collaborazione tra corti nazionali ed europee nella definizione di livelli comuni di tutela dei diritti fondamentali" e del rispetto delle competenze della Corte europea». Anche secondo S. CATALANO, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità. Osservazioni a margine della opportuna scelta compiuta con l'ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale*, *ivi*, 2019, pp. 162 e ss. con questa decisione la Corte «rafforza l'impressione, già ricavabile dalla lettura delle sentenze nn. 20 e 63 del 2019, di voler proporre, nella tutela dei diritti fondamentali, un nuovo 'patto' ai giudici comuni. Da un lato, si suggerisce a questi ultimi di dare al Giudice delle leggi la "prima parola", dall'altro, si accetta di coinvolgere attivamente la Corte di giustizia nel dialogo, ammettendo che essa possa essere chiamata in causa da entrambi». Anche G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e*

sanzionava la mancata ottemperanza alle richieste della CONSOB, ovvero la causazione di un ritardo nell'esercizio delle sue funzioni, anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, avesse contestato un abuso di informazioni privilegiate e ciò in attuazione di un obbligo previsto dal reg. n. 596/2014: tale obbligo secondo la Corte costituzionale potrebbe risultare di dubbia compatibilità con gli artt. 24 Cost., 6 Cedu, 47 e 48 CDFUE, i quali riconoscono un diritto fondamentale dell'individuo a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessionaria secondo il principio *nemo tenetur se ipsum accusare*.

Si chiede, pertanto, alla Corte di giustizia se le disposizioni di diritto derivato in questione debbano essere interpretate nel senso che consentono allo Stato membro di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura "punitiva". In caso di risposta affermativa, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione nazionale non si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione. In caso di risposta negativa, quindi, di norma interna a contenuto interamente vincolato, si chiede alla Corte di Giustizia se le disposizioni di diritto derivato nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Pertanto, la Corte costituzionale chiede ai giudici di Lussemburgo se la norma di diritto derivato vincola *in toto* la norma nazionale alla disciplina sospettata di incostituzionalità e, in caso di risposta affermativa, chiede alla Corte di giustizia di valutarne la validità in riferimento alla Carta Ue, tenendo anche conto della "tradizione costituzionale nazionale" posta a tutela del diritto al silenzio.

La ricostruzione dottrina fondata sul livello di vincolatività della norma unionale appare la più convincente dal punto di vista dell'utilità pratica: quando una norma nazionale sembra esplicitare il contenuto vincolante di una disposizione unionale il previo rinvio pregiudiziale è la via più rapida ed efficace per comprendere l'esatta portata e garantire l'uniforme applicazione del diritto unionale. Non sfugge, però, che la natura vincolata o discrezionale di

sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019, ivi, 2019, p. 171, saluta con favore la decisione poichè «il protagonismo rivendicato dalla Consulta, in reazione a un'oggettiva, crescente emarginazione, si accompagna a una più ampia disponibilità al dialogo diretto con la Corte di giustizia, anche al fine di disattivare potenziali conflitti in via preventiva, e dunque, ridurre il ricorso, sempre traumatico, all'arma dei controlimiti».

una norma interna può non apparire sempre *ictu oculi* evidente, pertanto, tale criterio dovrebbe poter orientare il giudice comune in modo flessibile e non perentorio. Tale soluzione è corroborata anche dall'orientamento espresso dalla Corte di giustizia nel caso *Åkerberg Fransson*⁸⁴, ove si riconosce che gli Stati membri possono applicare gli *standard* nazionali di tutela dei diritti, qualora il diritto unionale lasci agli ordinamenti nazionali la possibilità di esercitare scelte discrezionali, suscettibili di essere valutate, in prima battuta, con riferimento ai parametri interni.

5. L'ordinanza n. 182/2020: l'ulteriore estensione del controllo di costituzionalità e la lettura in chiave integrativa della disciplina materialmente costituzionale

La Corte costituzionale è stata recentemente investita dalla Corte di Cassazione della questione di legittimità costituzionale concernente quelle disposizioni nazionali che prevedono il requisito del permesso di soggiorno Ue di lungo periodo per la concessione allo straniero dell'assegno di natalità e di maternità, sospettate di violare gli artt. 3, 31, 117, c.1 Cost., in riferimento agli artt. 20, 21, 24, 33, 34 Carta Ue.

Si tratta, quindi, di una ipotesi di doppia pregiudizialità nella quale il rimettente dubita della compatibilità delle disposizioni interne ad un tempo con norme della Costituzione e della Carta Ue.

La Corte costituzionale ribadisce che «quando è lo stesso giudice rimettente a sollevare una questione di legittimità costituzionale che investe anche le norme della Carta, questa Corte *non può esimersi dal valutare* se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla Carta (sentenza n. 63 del 2019, punto 4.3. del Considerato in diritto). L'integrarsi delle garanzie della Costituzione con quelle sancite dalla Carta determina, infatti, “un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione” (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto)»⁸⁵.

Nel caso di specie le disposizioni censurate non avevano un contenuto vincolato rispetto alle norme unionali di diritto derivato, pertanto, il giudice *a quo* sembra aver seguito il parametro della discrezionalità/vincolatività rispetto al diritto europeo nella scelta dell'ordine delle pregiudiziali⁸⁶. La Corte costituzionale, però, non prende posizione circa la via che potrebbe guidare il giudice

⁸⁴ Corte di giustizia, Grande sezione, sent. 26 febbraio 2013, nella causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, punto 29.

⁸⁵ Corte cost., sent. n. 182 del 2020, punto 3.1 del *Considerato in diritto*, corsivi aggiunti.

⁸⁶ Cfr. Corte Cass., ord. n. 178 del 2019, punto 11 Considerato in diritto: «Solo in sede di giudizio costituzionale è possibile, infatti, valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi».

rimettente nel decidere se esperire previamente il rinvio pregiudiziale o la questione di costituzionalità e si limita a ribadire che se interpellata in prima battuta entrerà nel merito della questione: un'occasione mancata, quindi, per la Corte costituzionale che avrebbe potuto indicare al giudice nazionale un criterio orientativo dinanzi ai casi di doppia pregiudizialità.

Nella fattispecie la questione di legittimità costituzionale concerne la legittimità del requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo⁸⁷ per la fruizione dell'assegno di natalità e di maternità, con esclusione dei casi di permesso unico. In particolare, si chiede alla Corte di Giustizia se l'art. 34 Carta Ue, là dove garantisce il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali nel rispetto del diritto Ue e delle legislazioni nazionali, per ogni soggetto che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione, debba essere interpretato nel senso di ricomprendere l'assegno di natalità e di maternità e se, pertanto, il diritto unionale osti ad una normativa nazionale che non estende ai titolari di permesso unico tali prestazioni, concesse, invece, ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo.

Le disposizioni unionali pertinenti in tema di prestazioni sociali dello straniero sono la direttiva 2011/98/UE relativa ai cittadini di paesi terzi titolari del permesso unico e il regolamento n. 883/2004 concernente la parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale. In particolare, la norma conferente è l'art. 12 della direttiva che per i cittadini di paesi terzi ammessi in uno Stato membro per fini non lavorativi, in possesso di permesso di soggiorno, e per cittadini di paesi terzi ammessi a fini lavorativi, estende lo stesso trattamento previsto per i cittadini dello Stato membro in cui soggiornano in riferimento ai «settori della sicurezza sociale» definiti dal regolamento n. 883/2004, ossia alle prestazioni di maternità, di paternità e alle prestazioni familiari. La direttiva consente, però, agli Stati membri di limitare il diritto alla parità di trattamento, quindi, di introdurre deroghe, ad eccezione dei cittadini di paesi terzi che svolgono o abbiano svolto un'attività lavorativa per almeno sei mesi e siano registrati come disoccupati. Secondo la direttiva deroghe alla parità di trattamento possono essere introdotte dagli Stati membri con riferimento ai sussidi familiari per i cittadini di paesi terzi autorizzati a lavorare nello Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, o ammessi a scopo di studio o coloro ai quali sia consentito di lavorare in ragione di un visto. Nel dare attuazione alla direttiva in questione lo Stato italiano ha disciplinato il permesso unico di soggiorno con il d. lgs. n. 40/2014 senza però esercitare queste facoltà di deroga.

⁸⁷ Disciplinato dall'art. 9, d.lgs. n. 286/1998: si tratta di un permesso a tempo indeterminato, rilasciato dal questore, previo possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno valido e la dimostrazione di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, di un alloggio idoneo, previo superamento di un test di lingua italiana, purchè il soggetto non costituisca un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

In un caso recente la Corte di giustizia ha affermato che, considerando anche il mancato esercizio della deroga da parte dello Stato italiano, l'art. 12 della direttiva osta a una normativa che esclude dall'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori lo straniero titolare di permesso di soggiorno unico⁸⁸, trattandosi di una prestazione di sicurezza sociale attribuita secondo criteri obiettivi e finalizzata ad «alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli»⁸⁹.

Le questioni fondamentali che si chiede alla Corte di giustizia di dirimere nel caso di specie constano, quindi, nella possibilità di qualificare l'assegno di natalità come «prestazione familiare» e l'assegno di maternità come «prestazione di maternità» secondo il diritto unionale e, in caso di risposta affermativa, nel valutare se l'esclusione da tali prestazioni dei titolari di permesso unico sia compatibile con la facoltà di deroga prevista dalla direttiva.

Come ha chiarito la Corte di giustizia, al fine di qualificare una provvidenza come prestazione sociale ricompresa nell'ambito applicativo del regolamento n. 883/2004 occorre guardare al contenuto e alle finalità della prestazione. In riferimento, in particolare, alle «prestazioni familiari» la Corte di giustizia ha ulteriormente precisato che esse consistono in «un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli»⁹⁰.

L'assegno di natalità, tuttavia, differisce dalle prestazioni familiari già valutate dalla giurisprudenza unionale e presenta «aspetti inediti» discendenti dalla pluralità di funzioni che esso persegue: da un lato, una finalità premiale consistente nell'incentivare la natalità, in quanto prestazione strutturata in termini universali e con maggiorazione per i figli successivi al primo, dall'altro la diversa funzione di sostegno al nucleo familiare in condizioni economiche disagiate, corroborata dalla circostanza che la prestazione è parametrata al reddito del nucleo familiare.

Tale pluralità di funzioni rende dubbia la qualificazione dell'assegno di natalità come prestazione familiare e richiede un intervento della Corte di giustizia per chiarire quale sia la funzione prevalente della prestazione in oggetto: laddove il carattere premiale fosse recessivo si potrebbe qualificare la provvidenza come prestazione familiare.

Alla luce della giurisprudenza di Lussemburgo in materia di prestazioni sociali, si può pronosticare che i criteri obiettivi definiti dalla legge per l'erogazione dell'assegno di natalità e di maternità e l'individuazione del presupposto

⁸⁸ Corte di giustizia, settima sezione, sent. 21 giugno 2017, nella causa C-449/16, *Kerly Del Rosario Martinez Silva*, punto 32.

⁸⁹ *Ivi*, punto 24.

⁹⁰ Cfr. Corte di giustizia, settima sezione, sent. 21 giugno 2017, cit., e sent. 19 settembre 2013, nelle cause C-216/12 e C-217/12, *Hliddal e Bornand*, punto 55.

di concessione nel reddito familiare dovrebbero spingere la Corte di giustizia a qualificare tali provvidenze come prestazioni sociali. A ciò si aggiunga che la disposizione nazionale censurata, escludendo tutti i titolari di permesso unico da tali prestazioni, con ogni probabilità verrà considerata incompatibile con la facoltà di deroga prevista dalla direttiva soltanto per casi specifici.

La Corte costituzionale dichiara, quindi, apertamente di optare per il rinvio pregiudiziale per diverse ragioni: occorre chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta Ue, garantire l'uniforme interpretazione dei diritti e obblighi derivanti dal diritto unionale e, ancora, assicurare la massima garanzia dei diritti a livello sistemico «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia». Nel motivare la richiesta del procedimento accelerato per la definizione del rinvio pregiudiziale la Corte costituzionale, infatti, evidenzia l'esistenza di un ampio contenzioso giurisprudenziale e uno stato di «grave incertezza sul significato da attribuire al diritto dell'Unione»⁹¹: i giudici di merito tendono a leggere nell'art. 12 della direttiva una norma a effetti diretti, mentre l'Inps ha dimostrato di non seguire tale via.

Il rinvio pregiudiziale è, quindi, motivato dalla esigenza di garantire il ruolo nomofilattico della Corte di giustizia rispetto al diritto unionale ed il principio della massima espansione della tutela dei diritti fondamentali. Nel caso di specie la Corte riscontra una «connessione inscindibile» tra i diritti costituzionali e quelli garantiti dalla Carta Ue, «arricchiti dal diritto secondario» «tra loro complementari e armonici», pertanto, spetta al giudice costituzionale garantire la loro massima tutela previo dialogo con la Corte di giustizia.

Un aspetto significativo della decisione consta nel fatto che, nel caso di specie, la Corte costituzionale estende il proprio sindacato ben oltre i confini posti nella sentenza n. 20/2019, ossia oltre i casi in cui il diritto derivato abbia costituito il “modello” per le disposizioni della Carta: in questa fattispecie, infatti, il diritto derivato rappresenta una specificazione attuativa della Carta ed il rinvio pregiudiziale, “formalmente” sollevato per ottenere una corretta interpretazione della Carta medesima, in realtà, mira a chiedere alla Corte di giustizia il significato da attribuire alle norme di diritto derivato pertinenti. La stessa questione di costituzionalità si incentra sulla compatibilità del diritto nazionale, a contenuto non vincolato dal diritto Ue, con le norme della direttiva 2011/98/UE. La Corte costituzionale estende, pertanto, ulteriormente l'oggetto della giurisdizione costituzionale alle norme nazionali di attuazione del diritto derivato non “materialmente costituzionale”, assumendo, così, un ruolo di chiusura come garante ultimo della corretta attuazione del diritto unionale in senso conforme ai diritti fondamentali, previo dialogo con i giudici di Lussemburgo. Tale estensione del sindacato costituzionale accentrato non sembra,

⁹¹ Corte cost., sent. n. 182 del 2020, punto 8 del *Considerato in diritto*.

però, illimitata, poichè resta ancorata al criterio della discrezionalità della norma interna rispetto al diritto unionale e, quindi, ai principi affermati nella sentenza *Fransson*.

Come in precedenza osservato, a seguito delle decisioni costituzionali del 2017 e del 2019, era rimasta aperta l'ulteriore questione delle modalità di utilizzo del parametro europeo nel giudizio di legittimità costituzionale nei casi di doppia pregiudizialità e in dottrina sono stati prospettati diversi orientamenti. Vi è stato chi ha interpretato il passaggio della sentenza n. 269 del 2017, secondo cui la Corte decide «alla luce dei parametri interni ed *eventualmente* di quelli europei secondo l'ordine di volta in volta appropriato», come indicazione per cui il parametro europeo sarà valutato solo in via eventuale e successiva⁹² rispetto al parametro costituzionale, qualora quest'ultimo non conduca alla declaratoria di incostituzionalità. Si tratta, però, di una soluzione che poggia sull'«alterità» tra parametri interni e unionali e che non sembra compatibile con l'affermazione ormai pacifica per la quale le norme della Carta UE integrano pienamente la portata degli art. 11 e 117, comma 1, Cost. nel giudizio costituzionale.

Nell'ordinanza n. 182/2020 la Corte costituzionale non prende espressamente posizione sul punto, ma sembra indicare una via più chiara rispetto ai propri precedenti in tema di doppia pregiudizialità: i principi costituzionali «devono, difatti, essere interpretati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell'Unione europea [...]. Sulla portata e sulla latitudine di tali garanzie, che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, *in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione*, si concentrano le questioni pregiudiziali che in questa sede si ritiene di sottoporre al vaglio della Corte di giustizia»⁹³.

La via indicata dalla Consulta sembra essere quella della «integrazione ermeneutica» delle due Carte nella quale si riconducono a sistema l'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia e quella prospettata dalla Corte costituzionale. Si tratta di una lettura tipicamente «integrativa» della disciplina costituzionale posta a tutela dei diritti fondamentali, intesa come integrazione materiale in senso smendiano⁹⁴, e non in chiave «oppositiva-difensiva»⁹⁵ tipica della concezione tradizionale dei controlimiti.

⁹² In tal senso cfr. S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità*, cit., p. 36; cfr. anche G. Scaccia, *L'inversione della "doppia pregiudiziale"*, cit., p. 1.

⁹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 182 del 2020, punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

⁹⁴ Come proposto da M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, in particolare pp. 136 e 217 e, più di recente, da A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 75.

⁹⁵ Hanno individuato nei controlimiti uno strumento di garanzia dell'identità costituzionale nazionale G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2002, pp. 9 e ss.; N. ZANON, *Decisioni della Commissione europea, regolamenti comunitari e indipendenza funzionale del giudice italiano: se discutessimo un po' di*

La lettura integrativa del parametro di costituzionalità è corroborata dalla circostanza che nel caso di specie, a differenza di quanto accaduto nel caso *Taricco*, la Corte costituzionale non afferma un orientamento nazionale consolidato da “opporre” al diritto unionale, ma si limita a chiedere preventivamente alla Corte di giustizia la via per interpretare le norme di diritto derivato dalla definizione delle quali dipende la risoluzione delle questioni di costituzionalità: l’elaborazione della “tradizione costituzionale nazionale” terrà conto della via ermeneutica prospettata dalla giustizia unionale.

In maniera non dissimile una visione integrativa dei parametri costituzionali interni e unionali era stata prospettata in dottrina all’indomani delle sentenze nn. 20 e 63/2019: «il parametro di costituzionalità dovrà essere necessariamente la risultante interpretativa, potenzialmente nuova ed autonoma, della norma costituzionale interna a tutela del diritto fondamentale dedotto nel giudizio a quo e della corrispondente norma della Carta di Nizza posta a garanzia dell’omologo diritto»⁹⁶.

Tale orientamento dottrinario prospetta la creazione di una «norma mista» fondata sulla «massimizzazione della minor tutela»: quando diritto costituzionale nazionale e unionale prevedono limiti diversi allo stesso diritto fondamentale anche alla luce dei diversi bilanciamenti giurisprudenziali, la norma mista che va ad integrare il parametro di costituzionalità dovrebbe massimizzare in concreto quella che in astratto sarebbe, invece, la minor tutela, perché prevede un limite non previsto nell’altro ordinamento, attraverso un’interpretazione restrittiva del limite stesso «basata sulle ragioni di tutela “materialmente costituzionali” che definiscono il contenuto essenziale del diritto nell’ordinamento in cui il limite non esiste e in cui, quindi, il diritto esprime una portata precettiva astrattamente più ampia»⁹⁷.

Tale ricostruzione ha l’indiscusso pregio di assicurare la portata precettiva di entrambe le fonti, costituzionale e unionale, imponendo l’applicazione di un limite non previsto nell’altro ordinamento e l’interpretazione restrittiva di tale limite a tutela del contenuto essenziale del diritto secondo il sistema normativo che quel limite non prevede.

A tale ricostruzione si può aggiungere che l’interpretazione restrittiva del limite previsto in uno solo dei due ordinamenti dovrebbe tradursi in uno *strict*

“controlimiti”?, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005; F. SALMONI, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 556 e ss.

⁹⁶ Cfr. A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 58, secondo il quale «legalità costituzionale interna e legalità costituzionale europea non costituiscono due circuiti alternativi, ma rappresentano gli elementi contestualmente costitutivi di una nuova “legalità costituzional-europea”, la cui esistenza non può essere disconosciuta senza revocare in dubbio l’integrazione del parametro di costituzionalità che si realizza proprio per il tramite degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.».

⁹⁷ A. CARDONE, *ult. cit.*, p. 59.

scrutiny, in modo da assicurare la compressione minore possibile del diritto antagonista.

La decisione n. 182/2020 non arriva a teorizzare questa soluzione della “norma mista” anche perché, trattandosi di una ordinanza di rinvio pregiudiziale, sarebbe stato prematuro indicare in tal sede il parametro di costituzionalità da utilizzare a seguito della decisione della Corte di giustizia. Tuttavia, la lettura in chiave integrativa dei due sistemi di tutela offerta dalla Corte costituzionale in tale ordinanza, là dove parla di un «rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione», fa ben sperare in ordine al futuro impiego del parametro misto che potrebbe in effetti essere configurato già nella pronuncia che definirà il giudizio costituzionale a seguito della decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale.

Nel caso specifico, infatti, Carta Ue e Costituzione sono armoniche nel rimettere al legislatore la disciplina di istituti a tutela della maternità e della famiglia, mentre è la direttiva 2011/98/UE in attuazione dell’art. 34 Carta a “consentire” delle limitazioni in casi specifici. Pertanto, nella concezione del parametro “misto costituzionale e unionale”, i limiti previsti nella normativa europea dovrebbero essere oggetto di un’interpretazione restrittiva secondo il canone di stretta ragionevolezza dinanzi al quale la normativa nazionale censurata che esclude *in toto* i titolari del permesso unico dalle prestazioni sociali in oggetto è destinata a cadere.

6. La doppia pregiudizialità come “*genus*” nel quale rientrano fattispecie diverse: un tentativo di sistematizzazione delle diverse *species*

Alla luce della giurisprudenza costituzionale esaminata è possibile enucleare nell’alveo del vasto *genus* della doppia pregiudizialità diverse fattispecie, la peculiarità delle quali dovrebbe condurre la Corte costituzionale, investita per prima della questione, ad intraprendere soluzioni procedurali ed ermeneutiche diverse.

Una distinzione fondamentale consta nei casi in cui: *a*) norma costituzionale e norma della Carta Ue siano tra loro pacificamente armoniche, *b*) dai casi in cui, invece, non siano perfettamente sovrapponibili secondo i bilanciamenti concreti delle rispettive Corti, costituzionale e di Lussemburgo.

Nei casi *sub a*) di armonia fra Carte in cui entri in gioco anche una disciplina di diritto derivato occorre ulteriormente distinguere: *a1*) le fattispecie in cui la norma di diritto derivato pertinente appaia compatibile con le norme della Carta, da quelle in cui *a2*) sussiste un dubbio circa la compatibilità del diritto derivato con la disciplina costituzionale europea.

Nel primo caso *a1*), se la norma di diritto derivato ha un significato pacifico e conforme alla Carta Ue *a1a*), la Corte costituzionale potrà decidere direttamente la questione secondo le norme costituzionali e unionali, considerate in

chiave integrativa, in assenza di dubbi ermeneutici sui parametri del giudizio costituzionale perfettamente sovrapponibili: è questo il caso della sentenza n. 20/2019⁹⁸.

Nel caso, invece, in cui *a1b)* la norma di diritto derivato pertinente appaia compatibile con la Carta Ue, ma la Corte costituzionale abbia dei dubbi circa il preciso significato da attribuirle, come nel caso della ordinanza n. 182/2020, si apre la via del rinvio pregiudiziale interpretativo a seguito del quale la Corte costituzionale potrà decidere la *questio legitimitatis* alla luce del “parametro misto”, frutto dell’integrazione ermeneutica tra parametro costituzionale e unionale per come “vivono” nei bilanciamenti delle rispettive Corti. Le due Carte in tal caso sono in armonia ed è la norma di diritto derivato a contemplare un limite che, secondo la tesi qui sostenuta, dovrà essere interpretato secondo un principio di stretta ragionevolezza in modo da determinare la minor compressione possibile del diritto antagonista.

Diversamente, *a2)* quando la norma di diritto derivato pone dei dubbi in ordine alla compatibilità con la norma conferente della Carta, la via che si dovrebbe perseguire è quella del duplice rinvio pregiudiziale, interpretativo e di validità, al fine di comprendere la corretta interpretazione del diritto derivato e, in caso di significato incompatibile con la Carta, ottenere la relativa declaratoria di invalidità: è questa la via perseguita con l’ordinanza n. 117/2019.

Diverso e più problematico è, invece, il caso *sub b)* in cui la Costituzione e la Carta Ue, per come interpretate alla luce dei diversi bilanciamenti concreti delle rispettive Corti, non si presentino con un significato normativo armonico, come accaduto nella vicenda relativa al caso *Taricco*. Anche in tale ipotesi la via che si dovrebbe aprire è quella del rinvio pregiudiziale interpretativo e di validità, ma previa definizione in chiave “rappresentativa” e non “oppositiva” da parte del nostro giudice costituzionale, nell’ordinanza di rinvio, della “tradizione costituzionale nazionale consolidata” che dovrà orientare la Corte di giustizia nella individuazione delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. All’esito del rinvio pregiudiziale la Corte costituzionale dovrebbe applicare il parametro “misto”, frutto della integrazione di senso tra diritto costituzionale e della Carta Ue, alla luce dei bilanciamenti concreti delle rispettive Corti, applicando l’eventuale limite previsto in uno solo dei due ordinamenti, ma interpretandolo restrittivamente per garantire la minor limitazione possibile del diritto contrapposto.

⁹⁸ In cui la Corte costituzionale dichiara che «lo scrutinio intorno al punto di equilibrio individuato dal legislatore sulla questione della pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti amministrativi va condotto alla stregua del parametro costituzionale interno evocato dal giudice a quo (art. 3 Cost.), come integrato dai principi di derivazione europea», cfr. Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 3.1. del *Considerato in diritto*.

7. Considerazioni conclusive

Alla luce dei diversi interventi costituzionali analizzati a partire dalla sentenza n. 269/2017 è possibile individuare alcuni punti fermi in tema di doppia pregiudizialità: nei casi di possibile contrasto della norma nazionale con i diritti garantiti sia dalla Carta UE, o dal diritto derivato di essa attuativo, sia dalla Costituzione, non opera più l'obbligo del necessario previo rinvio pregiudiziale, ma è rimessa alla discrezionalità del giudice la scelta di quale rimedio esperire per primo, se il giudizio costituzionale o il rinvio pregiudiziale. La Corte costituzionale non ha, quindi, previsto un nuovo e rigido ordine delle pregiudiziali, "inverso" rispetto a quello prospettato a partire dal caso *Granital*: se è il giudice comune a scegliere di adire per primo il giudice costituzionale, questi non dichiarerà più l'inammissibilità per difetto di rilevanza, ma entrerà nel merito della questione, mentre nel diverso caso in cui il rinvio pregiudiziale sia esperito per primo sarà opportuno il successivo controllo di costituzionalità data la natura materialmente costituzionale della questione⁹⁹.

Rispetto ai precedenti in materia l'ordinanza n. 182/2020 deve essere segnalata, poichè ha esteso il controllo accentrato di costituzionalità anche in caso di contrasto della norma nazionale con il diritto derivato meramente attuativo della Carta, ma che non ha costituito il "modello" per la disciplina costituzionale unionale, andando oltre quanto affermato nella sentenza n. 20/2019. La Corte costituzionale assume, così, una funzione di chiusura in ordine alla attuazione del diritto derivato tutto in senso conforme ai diritti fondamentali, purchè la norma nazionale presenti margini di discrezionalità rispetto al diritto U.e.

Occorre, inoltre, osservare che all'indomani della giurisprudenza costituzionale del 2017 e del 2019 in tema di doppia pregiudizialità le questioni lasciate aperte erano essenzialmente due: quella del criterio che può orientare il

⁹⁹ Tanto che autorevole dottrina parla del sindacato accentrato di costituzionalità sostanzialmente come un principio supremo di organizzazione dell'ordinamento costituzionale, come «"controlimito interno" al diritto dell'Unione», elemento della «struttura fondamentale, politica e costituzionale» degli Stati membri cui fa riferimento il comma 2 dell'art. 4 del Trattato UE, oltre che come tradizione costituzionale comune ai sensi dell'art. 6 dello stesso Trattato, cfr. A. CARDONE, *ult. cit.*, pp. 65 e 66; in precedenza ID., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, cit., p. 83. Per una teorizzazione dei controlimiti in ordine a profili organizzativi del sistema costituzionale con particolare riguardo all'articolazione territoriale della Repubblica cfr. P. CARETTI, *Corte e rinvio pregiudiziale*, in *Diritto comunitario e diritto interno*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007, Milano, Giuffrè, 2008, p. 146. In riferimento ai principi organizzativi come principi supremi, cfr. N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui «principi supremi» d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*. Atti del Seminario (Palermo 28-29 maggio 1998), Torino, Giappichelli, 2000, pp. 106 e ss. In precedenza, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, p. 286, ha posto per primo il problema se dovessero essere considerate immodificabili anche «quel minimo di strutture organizzative» che sono legate ai principi espressivi delle scelte fondamentali del Costituente da «un necessario rapporto di strumentalità».

giudice comune nella scelta del rimedio giurisdizionale più adeguato, se il rinvio pregiudiziale o la questione di costituzionalità, e delle modalità di utilizzo del parametro unionale nel giudizio costituzionale.

Rispetto alla prima di tali questioni la Corte costituzionale nella recente ordinanza n. 182/2020 non prende posizione, limitandosi ad affermare che essendo stata investita per prima della questione non potrà esimersi da una valutazione di merito. Occorre, tuttavia, precisare che nel caso di specie il giudice *a quo* sembra aver seguito il criterio della vincolatività/discrezionalità della norma nazionale rispetto al diritto unionale, optando per la previa questione di costituzionalità poiché la norma interna è espressione della discrezionalità del legislatore nazionale.

Anche rispetto alla questione del parametro nel giudizio di costituzionalità la Corte costituzionale non si esprime a chiare lettere, ma adotta una lettura integrativa tra i due sistemi di tutela, che potrebbe lasciar presagire come i tempi possano essere maturi, all'indomani della decisione sul rinvio pregiudiziale, per una applicazione di un "parametro misto", secondo la ricostruzione *sub a1b)*, inteso nel senso di un'integrazione materiale in chiave ermeneutica tra disciplina costituzionale nazionale e unionale per come "vivono" nei bilanciamenti delle rispettive Corti: un parametro che faccia proprio il limite previsto in ordine ad un determinato diritto, ma sottoponendolo ad uno *strict scrutiny*, ad una valutazione di ragionevolezza a maglie strette, per assicurare la minor compressione possibile del diritto medesimo.