



Rivista N°: 4/2024

DATA PUBBLICAZIONE: 12/11/2024

AUTORE: Cesare Pinelli*

GRANITAL E I SUOI DERIVATI. A QUARANTA ANNI DA CORTE COST., N. 170/1984**GRANITAL AND ITS DERIVATIVES. FORTY YEARS SINCE DECISION N. 170/1984 OF THE ITALIAN CONSTITUTIONAL COURT**

Sommario: 1. Proposito e limiti dell'indagine. - 2. Granital. - 3. La "precisazione" del 2017.- 4. Retromarcie e nuove conquiste. - 5. L'arma del sindacato accentrato come controlimite. - 6. Alla ricerca di un assestamento.

1. Proposito e limiti dell'indagine

A distanza di quaranta anni, la sentenza n. 170 del 1984 si conferma come la più importante nella giurisprudenza costituzionale sui rapporti fra diritto interno e diritto dell'Unione europea. Per oltre trenta anni non si avvistano casi di *outruling*, e casomai di estensione della nozione di diritto comunitario immediatamente applicabile, a partire dai principi enunciati dalla Corte di giustizia in sede di interpretazione dei trattati (sent.n. 113 del 1985), nonché per altro verso di estensione alle pubbliche amministrazioni dell'obbligo di non applicare la legge nazionale confliggente (sent.n. 389 del 1989). E l'isolato auspicio rivolto in tal caso "che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie"¹, aveva a che vedere nella specie con istituzioni che a differenza dei giudici si trovano di fronte all'alternativa secca fra applicare o non applicare. Infine, quando giunse il tempo dell'*outruling*, avvenne sotto forma di "precisazione" (sent.n. 269 del 2017), quasi a doverlo commisurare in termini di scostamento dalle statuizioni del 1984².

* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Roma la Sapienza.

¹ Circostanza da ultimo richiamata da F.Saitto, *Giurisdizione costituzionale e protezione dei diritti fondamentali in Europa. I sistemi accentrati di fronte alle sfide della legalità costituzionale europea*, Milano, Franco Angeli, 2024, 131.

² Del "modello *Granital*" quale "premessa mai venuta meno" ragiona S.Barbieri, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Napoli, Jovene, 2023, 322.

Una ricostruzione delle principali coordinate di *Granital* consentirà di verificare la distanza della realtà giuridica di allora da quella odierna. Distanza consistente, ma per certi aspetti meno di quanto spesso si ritenga, e comunque suscettibile di individuare i problemi, quando non i dilemmi, coi quali la Corte si trova alle prese.

D'altra parte gli stessi studiosi auspicano sempre più spesso la fissazione di criteri sufficientemente univoci per orientare le scelte dei giudici comuni in presenza di leggi nazionali asseritamente contrastanti con la Carta dei diritti fondamentali e con la Costituzione³. Segno è che dal 2017 la Corte non ha trovato pace. Si giustifica così una ricerca dei binari entro cui potrebbe assestare il proprio ruolo nella dinamica dei rapporti fra corti nazionali ed europee, da tutte ritenuta irrinunciabile ma pure intesa in una pluralità di versioni.

2. Granital. 3. La “precisazione” del 2017

Come è noto, la sent.n. 170 del 1984 stabilì che le limitazioni di sovranità previste dall'art. 11 Cost., che da tempo erano concepite quale fondamento dell'adesione italiana alla Comunità Europea, abilitano i giudici comuni ad applicare il diritto comunitario “come tale e in quanto tale” ogni volta che sia provvisto di effetto diretto, senza che la legge nazionale incompatibile “venga in rilievo” nella definizione del giudizio.

La Corte accettava così la pressante richiesta della Corte di Giustizia a che non si frapponessero ostacoli all'applicazione del diritto comunitario dotato di effetti diretti negli ordinamenti nazionali, pur senza accoglierne la visione monistica. Una visione diversa dalla tradizionale teoria monistica del diritto internazionale, in quanto non basata su una gerarchia fra ordinamenti da regolare in termini di validità, ma sulla peculiare conformazione di un ordinamento come quello comunitario, le cui norme ad efficacia immediata possono applicarsi solo da parte delle istituzioni degli Stati membri.

La Corte costituzionale accolse dunque la regola per cui il diritto comunitario dotato di effetto diretto andasse applicato “come tale e in quanto tale”, fondandola non già su un principio comunque esterno, come avrebbe preteso la Corte di Giustizia, ma in un'autolimitazione dell'ordinamento costituzionale, e corrispondentemente si riservò la cognizione sulle violazioni dei principi supremi, compresi i diritti inviolabili dell'uomo, in ipotesi perpetrate dal diritto comunitario.

Tale riserva, in cui si condensava la già enunciata “dottrina dei controlimiti”, indicava il limite entro il quale la Corte accettava il ricorso della Corte del Lussemburgo alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri quale surrogato del difetto di un catalogo dei diritti fondamentali nel diritto primario della Comunità. Detto altrimenti, la Corte presumeva l'equiva-

³ G.Repetto, *Esercizi di pluralismo costituzionale. Le trasformazioni della tutela dei diritti fondamentali in Europa tra ambito di applicazione della Carta e “doppia pregiudizialità”*, in *Diritto pubblico*, 2022, 797 ss.; P.Faraguna, *La costruzione di tutele dei diritti fondamentali “sempre più integrate”. Orgoglio e (doppio) pregiudizio di fronte alla Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2023, 2 ss.; S.Barbieri, *Il rinvio pregiudiziale*, cit., 5 ss.; F.Saitto, *Giurisdizione costituzionale*, cit., 47.

lenza delle tradizioni costituzionali comuni alle norme costituzionali interne in termini di protezione dei diritti fondamentali fin quando non fossero a rischio i “principi supremi”. Da noi, ma anche in Germania e più tardi altrove, si affacciava così quel criterio dell’equivalenza che avrebbe avuto grande fortuna soprattutto nella fase precedente l’entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali, e che configura una soluzione patteggiata, ma sempre reversibile in quanto soggetta a una valutazione caso per caso, di eventuali conflitti intercorrenti tra giurisdizioni.

Ha senso rivolgere oggi a *Granital* l’accusa di formalismo, come fanno molti commentatori? Quaranta anni bastano a richiedere un esercizio di storicizzazione, senza contare perduranti elementi di continuità di cui pure occorrerà tener conto.

Non c’è da stupirsi se l’apparato argomentativo allora impiegato si ponesse in termini di fonti e non di diritti. Si trattava ancora di verificare come si potesse superare la versione più tradizionale, statualistica e formalistica del principio di esclusività, secondo cui poteva dispiegare efficacia sul territorio nazionale il solo diritto prodotto da fonti all’uopo abilitate: ed è difficile negare che la soluzione del 1984, ricorrendo alla teoria romaniana della rilevanza di un ordinamento per un altro, consentisse di superare quella versione senza rinunciare al sindacato di legittimità proprio in riferimento al rispetto dei diritti inviolabili e degli altri principi supremi⁴.

La Corte inaugurava così implicitamente, si è detto, il ricorso al criterio dell’equivalenza in ordine alla tutela dei diritti. Più in là allora non si andava, e un minimo esercizio di storicizzazione consente anche qui di non stupirsene. La Corte italiana, al pari, anche qui, delle altre corti costituzionali, rifiutava di considerarsi giudice ai fini del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ex art. 177 TCE. Ripescando un antico precedente (sent.n. 13 del 1960), si autodefiniva “organo di garanzia costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni”, pur di riservarsi un margine di apprezzamento autonomo dal circuito giudici comuni-Corte di giustizia relativo all’interpretazione del diritto comunitario, in vista di un arbitraggio finale sul relativo contrasto col diritto interno. Nelle ipotesi di “doppia pregiudizialità”, comunitaria e costituzionale, il rifiuto della Corte di considerarsi giudice ai fini del rinvio comportava infatti che fosse il giudice comune a dover sollevare la questione di pregiudizialità comunitaria avanti alla Corte del Lussemburgo, riceverne l’interpretazione della norma comunitaria ed eventualmente sollevare incidente di costituzionalità, col risultato di riservare alla Corte costituzionale l’ultima parola (fra le altre, ord.nn. 536 del 1995, 316 del 1996, 108 e 109 del 1998).

In definitiva, un approccio condotto (quasi) esclusivamente in termini di fonti anziché di tutela dei diritti fondamentali rifletteva semplicemente la allora preminente esigenza di stabilire il trattamento giurisdizionale di leggi confliggenti col diritto comunitario direttamente applicabile, in un quadro di rapporti fra i due ordinamenti che solo allora cominciava a investire la tutela dei diritti.

Vi è di più. La spinta a un’interazione crescente fra parametri in direzione della reciproca integrazione avrebbe pur sempre continuato a presupporre una separazione di ambiti

⁴ Si può vedere C.Pinelli, *Costituzione e principio di esclusività. I Percorsi scientifici*, Milano, Giuffrè, 1990.

quanto all'oggetto. L'art. 51 della Carta, col prevedere che le sue disposizioni "si applicano [...] agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione", marcava in effetti un confine esattamente corrispondente alla visione di "ordinamenti distinti e autonomi" ancorché "necessariamente coordinati" enunciata in *Granital*. Quanto alla Corte di Giustizia, in *Fransson* (2013) si è limitata a precisare che la locuzione della Carta "conferma (...) la giurisprudenza della Corte relativa alla misura in cui l'operato degli Stati membri deve conformarsi alle prescrizioni derivanti dai diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione" (par. 18), richiamandosi alle Spiegazioni relative alla Carta, che ne affermano la continuità con quella giurisprudenza, e giungendo alla deduzione secondo cui "i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non possono quindi esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione". Una posizione simile non chiudeva certo tutti i problemi, ma poteva essere interpretata come una riappropriazione di spazi solo a condizione di ritenere che l'art. 51 della Carta ne avesse chiusi alcuni rispetto alla giurisprudenza pregressa.

Nei giudizi sulla violazione dei diritti fondamentali, la questione dell'oggetto del giudizio non è dunque divenuta meno rilevante per il fatto che la Carta ha in parte cambiato la prospettiva delle interazioni fra parametri. Casomai è proprio la nuova prospettiva a mettere ancor più in luce i differenti impianti della giustizia costituzionale in ciascuno Stato membro, nella misura in cui attiva competenze e si riferisce a oggetti del giudizio tutt'altro che omogenei, anche limitatamente ai sistemi accentrati⁵. Proprio qui si registra la massima distanza fra una corte giudice delle leggi, che solo mediatamente può garantire i diritti fondamentali, e l'intestazione a molte altre corti di funzioni che consentono di garantirli in via immediata, con una conseguente maggiore idoneità alla reciproca interrelazione. E' il "tallone di Achille" della nostra Corte costituzionale⁶, che spiega come mai, fra le possibili prospettive sollecitate dalla giurisprudenza in materia, si è scelta quella del rapporto coi giudici comuni.

3. La "precisazione" del 2017

D'altra parte, la portata innovativa della "precisazione" del 2017 si risolve nell'obbligo per i giudici comuni di sollevare questione di legittimità davanti alla Corte in tutti i casi di doppia pregiudizialità relative a diritti fondamentali, salvo il rinvio pregiudiziale avanti la Corte di giustizia per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione e "Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale". La Corte reagiva così a casi in cui, si legge testualmente, "la non applicazione trasmoda inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge". Il che avveniva a seguito della allora recentissima chiusura della partita di *Taricco* con piena soddisfazione della Corte italiana, così

⁵ Come riconosce a più riprese F.Saitto, *Giurisdizione costituzionale*, cit.

⁶ Così A.R.Salerno, *Tutela dei diritti fondamentali e giurisprudenza costituzionale in materia penale. Il tema della discrezionalità legislativa*, Tesi di Dottorato in diritto costituzionale, Università degli Studi della Tuscia, 2024.

incoraggiata a proseguire quel tipo di interazione con la Corte di giustizia tramite ulteriori rinvii pregiudiziali, come poi sarebbe infatti avvenuto.

Gli ordini argomentativi che portavano a richiedere ai giudici comuni l'obbligo di sollevare questione di legittimità costituzionale potevano tuttavia ritenersi innovativi solo nel loro congiunto operare.

Già nel 1999, quando il diritto alla durata ragionevole del processo riconosciuto dall'art. 6 CEDU metteva in risalto la distanza dalla Costituzione (all'epoca non ancora modificata all'art. 111), la Corte osservava che le diverse formule espressive dei cataloghi dei diritti dell'uomo "si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione", e adduceva a riprova che il diritto di agire in giudizio garantito dall'art. 24 Cost. implica una ragionevole durata del processo (sent.n. 388 del 1999). Pur di non ridiscutere l'indirizzo che escludeva il carattere di parametro delle norme CEDU, e di fronte al rischio di un'eterointegrazione incontrollabile, la Corte cercò in tutti i modi di occultare le differenze di contenuto fra i cataloghi dei diritti, fino a forzare l'interpretazione della Costituzione⁷.

Un ventennio più tardi la "precisazione" veniva riferita non al diritto convenzionale bensì al diritto dell'Unione, e specificamente a una Carta "dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri)". Eppure il potenziale integrativo veniva del pari rilevato sul piano dell'interpretazione, con lo stesso intento di estendere la cognizione della Corte a cataloghi dei diritti suscettibili di intrecciarsi con quello costituzionale, ma anche con la stessa consapevolezza che interprete ultimo di ciascuno restava la Corte dell'ordinamento di riferimento di ciascuno.

Secondariamente, la rilevazione dell'intreccio fra parametri generato dalla Carta veniva riferita ai casi di doppia pregiudizialità, già comunque frequenti in giurisprudenza. L'intreccio semplicemente aumentava le occasioni di doppia pregiudizialità, configurando dunque una innovazione meramente quantitativa, o una connessione debole fra l'uno e le altre.

Infine, la stessa deduzione tratta dalla rilevazione dell'intreccio accennato – "Pertanto, le violazioni dei diritti della persona 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 (art. 134 Cost.)" – solo in apparenza segnava un tratto forte di discontinuità. Sebbene terminologicamente molto prossima, una tale qualificazione del sindacato accentrato non coincide ancora con quella di "principio supremo". E la scelta delle parole era qui, e rimane, davvero cruciale.

Se visti congiuntamente, i tre ordini argomentativi riuscivano a comporre un quadro sicuramente innovativo rispetto a quello in cui si era mossa *Granital*. Ma solo il terzo si configurava come dirimente, pur se per la stessa Corte non esclusivo ("anche in virtù"), per ritenere obbligatoria l'attivazione da parte del giudice del sindacato di legittimità su pretese "violazioni dei diritti della persona". Col paradosso di fondare quell'obbligo, e con esso le chances di

⁷ C.Pinelli, *La durata ragionevole del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Oss. a sent.n. 388 del 1999, in *Giur.cost.*, 1999, 3000-3001.

recupero di un ruolo da protagonista nella nuova dinamica delle interazioni fra corti, proprio sul nucleo duro della sua struttura.

4. Retromarce e nuove conquiste

La giurisprudenza successiva avrebbe subito trasformato l'obbligo del giudice in una facoltà, con la conseguente necessità di individuare i criteri idonei a indirizzarne le scelte. E proprio qui gli orientamenti della Corte hanno maggiormente oscillato. Anziché fornirne un quadro completo, già a disposizione grazie ai commenti più accreditati⁸, ci si limiterà a seguire il destino dei tre ordini argomentativi ricavabili dalla sent.n. 269 del 2017.

Se il terzo è rimasto nella formulazione originaria, diversamente deve dirsi per gli altri due. La sent.n. 20 del 2019 avviava un indirizzo per cui, alla espansione della parametricità al di là del testo della Carta – si trattava di una direttiva i cui principi ne avevano addirittura ispirato le disposizioni –, corrispondeva la sostituzione dell'obbligo con una facoltà di dare alla Corte “la prima parola”, con l'argomento che “la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione”.

Subito dopo, ribadita l'ammissibilità di questioni sollevate nella ipotesi di concorso di parametri (Costituzione e CDFUE), la Corte aggiungeva: “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” (sent.n. 63 del 2019).

L'orientamento sarebbe stato poi confermato (sent. nn. 11 del 2020 e 182 del 2021). E tuttavia l'affermazione della “non preclusione”, fondata sull’“arricchimento degli strumenti di tutela” assicurato dalla sopravvenienza della Carta, non forniva al giudice alcun criterio utile ad orientarlo nella scelta richiesta dalla presenza di una doppia pregiudizialità. In altre sentenze (nn. 254 del 2020 e 194 del 2018) la Corte si richiamerà bensì al requisito della compiutezza normativa della disposizione del diritto UE applicabile⁹, ma non al punto da dar vita a un indirizzo consolidato.

Ancora più avanti, si sarebbe infatti registrata un'autentica oscillazione fra il ritorno al rispetto della regola *Granital*, solo temperato dall'avvertenza che il sindacato accentrato non è alternativo ma confluisce con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo “nella costruzione di tutele sempre più integrate” (sent.n. 67 del 2022), e l'affermazione, che risulterebbe suffragata “da un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale”, secondo cui l'effetto diretto eventualmente risultante dal diritto dell'Unione non preclude la cognizione della Corte costituzionale circa la legittimità della legge nazionale confliggente, anche qui accompagnata dal rilievo per cui l'arricchimento degli strumenti di tutela assicurato dalla Carta “vede tanto il

⁸ Cfr. nota (1).

⁹ G.Repetto, *Esercizi di pluralismo costituzionale*, cit., 791.

giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze" (sent.n. 149 del 2022).

In definitiva l'orientamento della non alternatività dei rimedi, pur restando costante (v. anche sent.n. 15 del 2024), non riesce a nascondere accentuazioni opposte, rispettivamente, del primato del diritto dell'Unione quale "architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali" (sent. n. 67 del 2022) e del sindacato accentratore quale "fondamento dell'architettura costituzionale" (sent.n. 269 del 2017). Né l'ambiguità si scioglie allorché la Corte osserva che, per evitare perduranti contrasti interpretativi in presenza di disposizioni nazionali incompatibili col diritto dell'Unione, e fermi gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, il sindacato accentratore consente "di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea" (sent.n. 15 del 2024). Siamo ancora nell'ambito di una valutazione di certi vantaggi, fondati sulla esigenza di assicurare certezza del diritto in presenza di perduranti contrasti interpretativi, non di una prescrizione. Tanto che nella specie la Corte aveva avvertito che l'esigenza di immediata applicazione del diritto UE dotato di efficacia diretta era stata già soddisfatta, e che era piuttosto in gioco "una logica interna all'ordinamento nazionale che, con una forma rimediale peculiare e aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche *pro futuro*, della discriminazione".

Rimane pertanto allo stato confermata una tensione irrisolta fra l'affermazione di una fungibilità dei rimedi in vista della "costruzione di tutele sempre più integrate" e la sottolineatura dei vantaggi del sistema accentratore in termini di certezza del diritto, che pure comunque non basta ad affermarne la natura di principio supremo. Così, nella giurisprudenza successiva al 2017, a un'effettiva retromarcia circa l'obbligo del giudice di promuovere in via prioritaria il giudizio davanti alla Corte, e a una virtuale espansione del parametro europeo al di là del testo della Carta, si aggiungevano ulteriori correzioni di rotta troppo legate a singoli casi per consentire la formazione di un indirizzo giurisprudenziale sufficientemente univoco.

5. L'arma del sindacato accentratore come controlimiti

Un primo modo per superare la tensione irrisolta di cui si è detto potrebbe consistere nel percorrere l'ultimo miglio che dal 2017 in poi la Corte ha sempre evitato, qualificando come "principio supremo" il sindacato accentratore. Finora i principi supremi sono stati fatti sapientemente balenare quali controlimiti nei rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia, come nel caso Taricco. Ma se la Corte qualificasse espressamente il sindacato accentratore come controlimiti alle limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 Cost., potrebbe continuare nello stesso tempo a ragionare di un "concorso di rimedi giurisdizionali" mirante alla "costruzione di tutele sempre più integrate"?

Per poter svolgere una funzione, l'affermazione del sindacato accentratore quale controlimiti dovrebbe invero equivalere alla rivendicazione di un'esclusiva titolarità in capo alla Corte

non del solo potere di annullamento delle leggi ma anche della cognizione circa la loro conformità a Costituzione indipendentemente dalla provenienza (interna o esterna) dell'atto che abbiano in ipotesi violato.

Torniamo così giocoforza a un approccio condotto in termini di fonti e di ordinamenti. La stessa giurisprudenza mostra come l'evocazione del controlimito non sia facilmente dissociabile dal richiamo alla minaccia di attivazione di uno strumento ultimo che una corte ha a disposizione per rivendicare una certa funzione, di uno strumento cioè non sempre bilanciabile con altri. In questo senso, l'evocazione del controlimito del sindacato accentrato andrebbe oltre la constatazione di un vantaggio in termini di certezza del diritto, derivante dal possibile annullamento della legge incostituzionale, che la Corte ha più volte operato a partire dal 2017 quale mero argomento a favore della soluzione accentrata.

Finquando si esaurisca nella generalmente incontestata attribuzione alla Corte del monopolio dell'annullamento delle leggi, l'evocazione del sindacato accentrato può valere appunto nei termini di una soluzione più vantaggiosa della non applicazione, e dunque bilanciabile con essa sulla base di altri argomenti. Se viceversa il monopolio derivante dal sindacato accentrato venisse riferito alla cognizione circa la conformità della legge a Costituzione in quanto principio supremo dell'ordinamento costituzionale, e pertanto controlimito alle "limitazioni di sovranità" ex art. 11 Cost., non potrebbe non tornare in discussione il fondamento giuridico del rimedio della non applicazione della legge nazionale da parte del giudice comune.

Una scelta simile, con l'abbandono dell'indirizzo inaugurato da *Granital* e un ritorno a *Frontini* (1973), isolerebbe nuovamente la Corte dal circuito fra giurisdizioni nazionali ed europee formatosi intorno alla tutela dei diritti fondamentali: non solo per il merito della scelta, ma anche in forza della rivendicazione di giudice delle leggi così implicitamente operata. Superato l'originario stadio dell'isolamento grazie al recente accorto uso dei rinvii pregiudiziali, la Corte tornerebbe al punto di partenza.

Infine, una tale qualificazione non potrebbe venire disgiunta dalla configurazione dell'identità nazionale di cui all'art. 4 TUE. La Corte di giustizia ha già escluso che la Corte costituzionale di uno Stato membro possa richiamarsi alla clausola dell'identità nazionale onde aggirare la regola per cui l'ultima parola sull'interpretazione del diritto primario dell'Unione spetta alla Corte di giustizia.

In *RS* (2022) ha prima affermato che "l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non osta a una normativa o prassi nazionale che prevede che i giudici ordinari di uno Stato membro, in forza del diritto costituzionale nazionale, siano vincolati da una decisione della Corte costituzionale di tale Stato membro che dichiari una norma nazionale conforme alla costituzione di detto Stato membro. Tuttavia, lo stesso non può dirsi nel caso in cui l'applicazione di una siffatta normativa o di una siffatta prassi implichi l'esclusione di qualsiasi competenza di tali giudici ordinari a valutare la conformità al diritto dell'Unione di una norma nazionale, che la Corte costituzionale di tale Stato membro abbia dichiarato conforme a una disposizione costituzionale nazionale che preveda il primato del diritto dell'Unione". La Corte ha poi aggiunto che, "qualora la Corte costituzionale di uno Stato membro ritenga che una disposizione del diritto derivato dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia, violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale di detto Stato membro, tale Corte costituzionale deve sospendere

la decisione e investire la Corte di giustizia di una domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE, al fine di accertare la validità di tale disposizione alla luce dell'art. 4, paragrafo 2, TUE, essendo la Corte di giustizia la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione". Infine la Corte di giustizia ha desunto dalla propria competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione che "la Corte costituzionale di uno Stato membro non può, sulla base della propria interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione, ivi compresa quella dell'articolo 267 TFUE, legittimamente dichiarare che la Corte di giustizia ha pronunciato una sentenza che viola la sua sfera di competenza e, pertanto, rifiutare di ottemperare a una sentenza pronunciata in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia".

Nel respingere le azioni di annullamento dell'Ungheria e della Polonia contro il regolamento sulla condizionalità finanziaria a tutela dello Stato di diritto n. 2020/2022, la Corte ha poi affermato per la prima volta che "l'art. 2 TUE non è semplicemente una dichiarazione di linee guida politiche o di intenzioni, ma contiene i valori che ... sono una parte integrante dell'identità dell'Ue come ordine giuridico comune, valori che hanno una concreta espressione in principi, comprese delle obbligazioni vincolanti per gli Stati" (*Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea e Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (2022)*). E' questo, un passaggio costituzionale che impegna una corte che lo abbia varcato a non tornare indietro, orientandone corrispondentemente ruolo e aspettative.

Già prima delle sentenze del 2022 poteva dirsi che più la Corte costituzionale di uno Stato membro assume a parametro il diritto primario dell'Unione, e più si trova a dover assimilare la regola che l'ultima parola nella sua interpretazione, compresa la clausola dell'identità nazionale, spetta alla Corte di giustizia. A più forte ragione ciò vale dopo che la Corte di giustizia ha interpretato l'art. 2 TUE in modo da metterne in luce la portata costituzionale. Anche per questo, la Corte costituzionale non potrebbe vantare nei confronti della Corte del Lussemburgo il carattere "sistemico" dei propri scrutini, ancora di recente paragonato alla valutazione "parcellizzata" della Corte di Strasburgo.

Per tutte queste ragioni, l'evocazione del sindacato accentrato quale principio supremo, o non aggiungerebbe nulla di nuovo ove fosse riferita al monopolio sull'annullamento della legge, cui la Corte ha già più volte accennato dal 2017 in poi, o equivarrebbe a una svolta insuscettibile di trattative con altre corti ove venisse riferita alla stessa cognizione della conformità di una legge a Costituzione indipendentemente dalla provenienza dell'atto con cui si ritenga in collisione.

6. Alla ricerca di un assestamento

In alternativa all'attivazione del controlimite del sindacato accentrato, per superare l'incertezza gravante sulla sua giurisprudenza la Corte potrebbe puntare più decisamente sulla "costruzione di tutele sempre più integrate", proseguendo al contempo lungo la strada dei ricorsi al rinvio pregiudiziale.

Si tratterebbe in primo luogo di sviluppare quel filone, come si è visto già presente nella giurisprudenza costituzionale, che distingue i casi di normativa UE dal contenuto completamente determinato, direttamente applicabile dal giudice comune salvo rinvio alla Corte di giustizia, dai casi che richiedano un qualche intervento discrezionale del legislatore nazionale, circa i quali resterebbe rimessa al giudice comune la scelta derivante dalla doppia pregiudizialità. Una definitiva presa di posizione in tal senso garantirebbe una pari attenzione all'oggetto e al parametro del giudizio, tenendo conto dei vincoli e delle opportunità strutturali a disposizione della Corte costituzionale italiana, e dunque senza quelle forzature che la strada della qualificazione del sindacato accentrato come controlimite inevitabilmente comporta anche con una corte animata dalle migliori intenzioni.

Tuttavia la distinzione prospettata non consentirebbe ancora di individuare un criterio capace di orientare il giudice comune in presenza di doppia pregiudizialità. Sovvengono in proposito i richiami più volte ricorrenti alla "costruzione di tutele sempre più integrate" tramite "l'arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali" indotta dall'introduzione della Carta. Ebbene una collocazione a pieno titolo della Corte costituzionale italiana fra i giudici chiamati a tale compito potrebbe favorire tale arricchimento per una via finora intentata. Nel rispetto delle condizioni accennate, la Corte potrebbe dispiegare il ricco arsenale delle sue tecniche decisorie – dalle interpretative di rigetto alle additive – anche in presenza di violazioni della Carta dei diritti fondamentali o di altre disposizioni del diritto primario dell'Unione da parte della legge. Un arsenale la cui duttilità consentirebbe di soddisfare esigenze di tutela dei diritti fondamentali più adeguatamente di quanto possa l'alternativa secca fra accoglimento e rigetto della questione. E se riesce difficile immaginare allo stato la reazione della Corte di giustizia, essa dovrebbe comunque intervenire sul terreno del confronto circa la migliore tutela. Che è quanto giustifica la piena compartecipazione della Corte italiana alla costruzione dello spazio costituzionale europeo.