

LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA ANCORA SUI RAPPORTI TRA DIRITTO INTERNO E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

(A MARGINE DELLA SENT. N. 181 DEL 2024)

Gian Paolo Dolso

La Corte costituzionale si è di recente pronunciata ancora una volta sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione europea mettendo a fuoco il ruolo dei giudici comuni e quello della Corte costituzionale in caso di contrasto tra normativa interna e normativa dell'Unione europea. Si tratta di un ulteriore tassello che la Corte aggiunge ad un quadro complesso e articolato che ha cominciato a delinearsi a far data dalla nota sentenza n. 269 del 2017.

In quella pronuncia la Corte, in un lungo *obiter dictum*, statuiva che, “laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba 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”. Pertanto – concludeva la Corte – “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.)”¹. Tutto ciò a prescindere dal fatto che le norme contenute nella Carta fossero o no dotate di effetto diretto.

La Corte rilevava nell'occasione che la Carta europea riveste “lo stesso valore giuridico dei trattati” ed è caratterizzata da un “contenuto di impronta tipicamente costituzionale” che in larga parte coincide con quanto previsto dalla nostra Costituzione. Stando così le cose la disapplicazione rischierebbe di configurare una sorta di sindacato diffuso di costituzionalità che di fatto è estraneo al nostro ordinamento, tanto più fonte di problemi quando si tratti di questioni che tocchino i diritti della persona, rispetto ai quali una pronuncia di incostituzionalità, caratterizzata dall'effetto *erga omnes*, appare decisamente preferibile.

* Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Trieste.

¹ Corte cost., sent. n. 267 del 2017, secondo cui “la Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito”.

Anche se forse il richiamo ad alcune pronunce della Corte di giustizia avrebbero dovuto *ex ante* dissipare ogni dubbio, in realtà qualche dubbio la pronuncia poteva sollevare sia con riguardo alla doverosità del ricorso, in prima battuta, alla Corte costituzionale, da parte dei giudici comuni, sia in ordine alla possibilità, per gli stessi, a seguito dell'intervento della Corte costituzionale, di procedere al rinvio pregiudiziale o alla disapplicazione, nel caso in cui si ritenesse la normativa interna in contrasto con quella di matrice UE dotata di effetto diretto².

Quanto al primo profilo, la Corte ha avuto modo di precisare quello che in verità era forse implicito nell'*obiter* della 269 e cioè che di possibilità si trattava piuttosto di un vero e proprio obbligo: del resto, essendo la prescrizione rivolta ai giudici comuni, la Corte non dispone tecnicamente dei mezzi fare valere tale obbligo³.

Quanto al secondo profilo, la Corte, in una pronuncia di poco successiva, ha di fatto precisato che, in casi consimili, i giudici possono effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in ogni fase del giudizio⁴. Si tratta di un concetto ribadito anche in successive decisioni, ove si sono chiariti anche i dubbi in punto di "disapplicazione". In proposito si è attestato che rimane fermo in ogni caso "il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e –ricorrendone i presupposti– di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta"⁵.

Si tratta di indicazioni confermate, e precisate, dalla giurisprudenza anche successiva. Di recente, con sentenza n. 181 del 2024, la Corte è intervenuta ancora sui rapporti tra normativa interna e normativa UE aggiungendo alcuni elementi di novità che meritano di essere segnalati e che di fatto non sono sfuggiti all'attenzione della dottrina⁶.

Il caso muove da una ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato, in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in cui viene sollevata questione di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 44 del decreto legislativo n. 95 del 2017 (*Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia*) "nella parte in cui distingue, nell'ambito della dotazione organica, secondo la differenza di sesso, i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria". Il rimettente deduce un contrasto con la normativa di matrice UE in tema di divieto di discriminazioni in base al sesso nell'ambito del lavoro: vengono evocati vari profili di contrasto sia con norme del Trattato UE e della Carta europea dei diritti fondamentali sia con norme di diritto derivato⁷.

² La Corte costituzionale citava nell'occasione Corte di Giustizia, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri; Corte di Giustizia, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli.

³ Nella sent. n. 20 del 2019, in particolare, la Corte ha precisato che in caso di contrasto tra una normativa interna e una norma della Carta europea dei diritti fondamentali semplicemente "va preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* di questa Corte".

⁴ Corte cost., sent. n. 20 del 2019.

⁵ Così Corte cost., sent. n. 63 del 2019.

⁶ Tra i primi A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto (a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024)*, in *ConsultaOnline*, 21 novembre 2024.

⁷ Attraverso un richiamo all'art. 117, comma 1, Cost. vengono menzionate, con riguardo alla normativa derivata, la direttiva 76/207/CEE, la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006; e di

Il trattamento deteriore per le donne che partecipano al concorso a ispettore della Polizia penitenziaria non sarebbe correlato con requisiti essenziali e determinanti ai fini dello svolgimento del servizio ma finirebbe per integrare “una forma di discriminazione in contrasto con le richiamate direttive europee e pronunce della Corte di giustizia UE”; “le disposizioni censurate, inoltre, lederebbero il principio di eguaglianza e sarebbero prive di ogni ragionevole giustificazione”, in quanto, con riguardo alle mansioni attribuite agli ispettori, che si esplicano anche al di fuori degli istituti penitenziari, non includono “esclusivamente o prevalentemente compiti operativi” e dunque, “non richiedono necessariamente la distinzione uomo/donna ai fini del raggiungimento degli scopi del servizio da espletare”⁸.

Tra le varie eccezioni di inammissibilità viene anche adombrata quella relativa al fatto che nel caso la normativa UE sarebbe dotata di effetto diretto e quindi spetterebbe al giudice provvedere e non alla Corte costituzionale. Sul punto, rigettando l’eccezione, la Corte sviluppa un ampio ragionamento, osservando che “nessun ostacolo, [...] si frappone all’esame del merito anche sotto il profilo del contrasto con disposizioni del diritto dell’Unione europea, che il rimettente ritiene dotate di efficacia diretta”. “Il giudice – prosegue la Corte – ove ravvisi l’incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell’Unione dotato di efficacia diretta [...] può non applicare la normativa interna, all’occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, primo comma, e dell’art. 11 Cost.”. Nel caso in cui la Corte nutrisse dubbi riguardo alla portata della normativa UE, potrà – come da prassi oramai invalsa – proporre essa stessa un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

La Corte, muovendo dalle premesse poste con la pronuncia n. 269 del 2017, constata come, nei casi di “doppia pregiudizialità”, spetti al giudice la scelta di quale via intraprendere: procedere alla disapplicazione ricorrendone i presupposti, proporre rinvio pregiudiziale, sollevare questione di costituzionalità di fronte alla Corte costituzionale. Come osservato anche dalla Corte di giustizia, non rientra tra i poteri delle Corti costituzionali quello di limitare la possibilità, per i giudici, di ricorrere alla Corte di giustizia e/o di procedere alla disapplicazione della normativa interna contrastante con quella dell’UE. La Corte al riguardo soggiunge: “allorché, invece, si censura la violazione dell’art. 117, primo comma Cost., l’aspetto essenziale è che la legge non ha osservato un “obbligo comunitario” ed è, per questa ragione, costituzionalmente illegittima”; “l’obbligo dello Stato è quello di assicurare il rispetto del diritto eurounitario e il principio di preminenza; tale obbligo è violato, sia se il contrasto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, sia se il conflitto riguarda un’altra normativa del diritto dell’Unione”.

Riprendendo l’impostazione della sentenza n. 269 del 2017 e cercando di chiarire -o ridimensionare- la portata della decisione la Corte conclude nel senso che, per radicare la competenza, in questi casi, in capo alla Corte, “è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un “tono costituzionale”, per il nesso con interessi o principi di rilievo

poi l’art. 3, paragrafo 2, TUE, l’art. 8 TFUE, gli artt. 21 e 23 CDFUE, la direttiva 2000/78/CE, oltre alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea.

⁸ Così Corte cost., sent. n. 181 dl 2024.

costituzionale”⁹. Il caso in esame riveste tale carattere “in modo esemplare” dato che la parità di trattamento tra uomo e donna in ambito lavorativo “investe principi fondamentali nel disegno costituzionale e con tali principi interagisce nel sindacato che questa Corte è chiamata a svolgere al metro dell’art. 3 Cost., in una prospettiva di effettività e di integrazione delle garanzie”. Si tratta di un tipico caso in cui si manifesta vividamente quel “concorso di rimedi” che vede tanto il giudice comune quanto la Corte costituzionale “impegnati a dare attuazione al diritto dell’Unione europea nell’ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell’ambito delle rispettive competenze”¹⁰. Come la Corte aveva già osservato anche in precedenti occasioni, “il sindacato accentrato di costituzionalità [...] non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate”.

La scelta, in presenza delle condizioni indicate, sulla via da intraprendere, spetta al giudice chiamato a risolvere il caso, alla luce delle particolarità della vicenda processuale *sub judice*. La Corte ad ogni modo somministra alcune indicazioni che possono orientare il giudice sulla strada da imboccare. In particolare vengono segnalati alcuni indicatori al ricorrere dei quali l’intervento della Corte costituzionale può essere particolarmente utile e quindi da praticare da parte del giudice comune. Attesa la portata *erga omnes* delle pronunce di incostituzionalità, l’investitura della Corte “si dimostra particolarmente proficua, qualora l’interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale”. Un intervento della Corte pare anche da consigliare ove “sussista un dubbio sull’attribuzione di efficacia diretta al diritto dell’Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazioni”. Una volta investita della questione, la Corte “potrà dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale, se accerta l’esistenza del conflitto tra la normativa nazionale e le norme dell’Unione, indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta”.

La situazione da ultimo descritta parrebbe configurare una certa soluzione di continuità rispetto alla giurisprudenza costituzionale inaugurata con la sentenza *Granital*, la sent. n. 170 del 1984. Ciò nondimeno secondo la Corte, la pronuncia di accoglimento in casi consimili “offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell’Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione”. In realtà la Corte constata che il contrasto tra normativa europea dotata di effetto diretto e normativa interna può dare adito a dubbi e incertezze del resto inevitabili alla luce degli effetti *inter partes* delle decisioni in cui si perviene alla disapplicazione, e solo temperate da possibili interventi della Corte di cassazione, in disparte dei dubbi che possono addirittura riguardare la natura della normativa UE e in particolare la sua attitudine a dispiegare effetti diretti, frutto in ogni caso di un’operazione interpretativa che può scontare margini di opinabilità¹¹.

⁹ Corte cost., sent. n. 181 del 2024 (mio il corsivo).

¹⁰ Le citazioni sono tratte ancora da Corte cost., sent. n. 181 del 2024.

¹¹ Proprio al fine di evitare tali situazioni di incertezza, “e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l’ordinamento conosce per l’uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità

Si tratta di uno scenario che trova riscontro nel caso di specie così come rappresentato dal giudice rimettente, il quale descrive una situazione di incertezza interpretativa che ha dato luogo a decisioni non uniformi, in taluni casi riconoscendo, in altri negando, il contrasto tra la normativa interna e quella dell'Unione europea sopra ricordata. Dato che la norma è oggetto di applicazione in svariati giudizi, molti dei quali ancora pendenti, la Corte conclude nel senso che nella circostanza ricorre, "con chiarezza paradigmatica, l'esigenza di una pronuncia efficace *erga omnes*, che travalichi la singola controversia e offra ai consociati e al legislatore indicazioni inequivocabili"¹².

La declaratoria di illegittimità costituzionale quindi, nell'ottica della Corte, non solo realizza la certezza del diritto, che è un principio di sicura valenza costituzionale, ma non si pone in contrasto con le regole che governano i rapporti tra diritto interno e diritto UE: al contrario, a seguito della soluzione adottata "lo stesso primato del diritto dell'Unione si rafforza e si compenetra con le garanzie costituzionali, in un rapporto di vicendevole arricchimento"¹³.

Sulla base quindi dell'art. 3 della Costituzione e dell'art. 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della direttiva 2006/54/CE, la Corte costituzionale dichiara dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del d.lgs. n. 95 del 2017 (oltre che dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al d.lgs. n. 443 del 1992), nella parte in cui distinguono secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria.

È chiaro che una pronuncia del genere va misurata alla luce degli effetti che essa produrrà nel sistema: dipendendo tali effetti dall'atteggiamento dei giudici comuni, ogni considerazione che da questo dato prescinda rischia di degradare a mera ipotesi. Al netto di questo, si può nondimeno osservare che i dati somministrati ai giudici non sono sempre di agevole lettura o, forse meglio, schiudono ad essi una ampia latitudine di scelta. Basti pensare alla nozione di "*tono costituzionale*", condizione necessaria, ed anche sufficiente, perché il giudice possa rivolgersi alla Corte anche in caso di contrasto tra norma interna e normativa "eurounitaria" dotata di effetto diretto. Siamo al cospetto di un concetto che, se letto in modo estensivo, di fatto non pone alcun limite all'intervento della Corte costituzionale.

Si tratta, per vero, di un intervento reso ancora più agevole dal fatto che esso è consentito anche in casi di dubbi relativi all'attribuzione di efficacia diretta al diritto dell'Unione, dubbi invero non così rari nella prassi applicativa. Se poi si pone mente al fatto che la Corte ha statuito che una sua chiamata in causa è raccomandata anche quando si profili la necessità di effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale, non si può non

costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, 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": così Corte cost. sent. n. 181 del 2004, che sul punto cita la – di poco precedente – sent. n. 15 del 2024.

¹² Corte cost., sent. n. 181 del 2024.

¹³ Corte cost., sent. n. 181 del 2024, secondo cui anche la Corte di giustizia ha rimarcato il ruolo della Corte costituzionale e i benefici di pronunce dotate di effetti *erga omnes*, idonee quindi a creare un vincolo per i giudici comuni assicurando appunto la certezza del diritto (Corte di Giustizia, grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, in causa C-350/20, O. D.)

concludere che le possibilità di interventi della Corte costituzionale nella risoluzione dei casi di contrasto tra normativa interna e normativa UE –anche dotata di effetto diretto– potrebbe divenire una via ordinaria, o per lo meno non episodica, per la risoluzione di simili questioni. Pur ad ammettere che ciò non si ponga in contrasto con il principio del primato del diritto UE, come del resto assicura la Corte costituzionale, non si può non osservare che si tratterebbe di uno scenario di certo diverso da quello che si era affermato e stratificato negli anni a seguito della sentenza *Granital*.

Va infine rimarcato che la pronuncia in oggetto non costituisce che l'ultima (o più recente) tappa di un itinerario intrapreso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 269 del 2017. Si tratta di una pronuncia la cui portata è stata analizzata con acribia –non immune da spunti critici– dalla dottrina. Anche a seguito probabilmente dei dubbi e delle perplessità che si erano generate, la Corte costituzionale ha dovuto intervenire più e più volte per chiarire definitivamente il significato di quella pronuncia, aggiungendo ulteriori tessere ad un mosaico che con la sentenza n. 181 appare in qualche misura composto. Questo modo di procedere in modo “progressivo” da parte della Corte, che via via aggiunge e precisa quanto in precedenza statuito, unitamente al fatto che la Corte stessa non dispone di mezzi per imporre le proprie indicazioni ai giudici comuni, che quindi possono interpretarne le prescrizioni in modo anche disomogeneo, rischiano di dare ancora luogo a elementi di incertezza in un sistema il cui assetto nel passato era stato governato in modo affatto diverso, con poche ma epocali sentenze¹⁴.

¹⁴ Basti pensare alle sentenze 14 del 1964, 232 del 1975 e 170 del 1984.