

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**DILETTA TEGA**

***IL SUPERAMENTO DEL "MODELLO GRANITAL"***

**LE QUESTIONI IN MATERIA DI DIRITTI  
FONDAMENTALI TRA INCIDENTE DI  
COSTITUZIONALITÀ E RINVIO PREGIUDIZIALE**

**27 GENNAIO 2020**



**Diletta Tega**  
***Il superamento del “modello Granital”\****  
**Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale\*\***

SOMMARIO: 1. L’*obiter* della pronuncia [n. 269 del 2017](#). – 2. Il seguito giurisprudenziale: le pagliuzze e le travi. – 3. Prime conclusioni: la prospettiva corretta è quella istituzionale.

1. L’*obiter* della [pronuncia n. 269 del 2017](#)

«...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.). 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 [...] questa Corte ritiene 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».

Sono queste solo alcune delle affermazioni più originali contenute in un articolato *obiter* inserito nella [decisione n. 269 del 2017](#)<sup>1</sup>. Tale *obiter* ha espresso la volontà della Corte costituzionale di essere introdotta subito nella conversazione sui diritti fondamentali dotati di “veste” sia italiana sia europea. Ma non ha escluso, in linea di principio, che, qualora sorgessero discordanze interpretative tra la Corte costituzionale e la Corte di Lussemburgo, il giudice comune potrebbe alla fine allinearsi alla seconda. In breve, ad oggi, la Corte costituzionale ha voluto rivendicare a sé, nel dialogo con il giudice Ue, il *diritto alla prima parola*<sup>2</sup> e non all’ultima. Senza dubbio la Corte ha fatto 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<sup>3</sup>. Del resto, parte della dottrina si era già espressa a favore di una meno granitica applicazione

---

\* *Mi sento onorata di poter partecipare, con un mio contributo, agli Studi in onore di Pasquale Costanzo. Nell’ambito della sua vasta produzione scientifica, mi sono giovata, in particolare, dei numerosi e profondi scritti in tema di giustizia costituzionale e di Carta europea dei diritti fondamentali.*

\*\* *Il testo è la versione rivista e aggiornata di un più ampio scritto anticipato nei Quaderni costituzionali n. 3/2019.*

<sup>1</sup> *Obiter* che, oltre ad aver provocato numerose reazioni dottrinali, è stato anche alla base di interessanti interviste a esperti del tema, a cura di R.G. CONTI per [Giustizia Insieme](#), dedicate ai temi *La Carta UE dei diritti fondamentali fa gola o fa paura?*, e *La Carta UE dei diritti fondamentali e i giudici chiamata ad applicarla*, in [Giustizia Insieme](#).

Lo si è definito uno «strumento per “testare” la praticabilità di un approccio a questioni complesse per i soggetti e le relazioni ordinamentali coinvolte» capace di sondare «le reazioni delle giurisdizioni (talvolta anche della cultura giuridica);» di preparare «soluzioni intermedie e aperte alla rimediazione;» prefigurare «i termini della competizione tra sedi giurisdizionali nazionali ed europee», S. STAIANO, *Vecchi e nuovi strumenti di dominio sull’accesso ai giudizi costituzionali*, in [Federalismi.it](#) 13/2019, 1 ss.

<sup>2</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *La sentenza n. 269 del 2017: un «atto interruttivo dell’usucapione» delle attribuzioni della Corte costituzionale?*, in *Quad. cost.*, 2018, 194-196; sia permesso rinviare anche a D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017: il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, ivi, 197-200; M. MASSA, *La prima parola e l’ultima. Il posto della Corte costituzionale nella tutela integrata dei diritti*, in *DPCE*, 2019, 737 ss.

<sup>3</sup> Pasquale Costanzo si è occupato del tema al convegno “Nel sessantesimo della costituzione italiana e della Dichiarazione universale, Bologna 9 giugno 2008” nella relazione: [La dimensione dei diritti della persona nel diritto dell’Unione europea](#) (in *Rendiconti. Vol. 2: Anni 2007-2008*, a cura di G. De Vergottini G., Bononia University Press, 2009, 342-358 e negli [Studi 2008](#) di [Consulta OnLine](#) 26.VIII.2008)

dell'anticipazione della questione comunitaria: Federico Sorrentino, già a commento dell'[ordinanza n. 85 del 2002](#), aveva argomentato a favore dell'ammissibilità del doppio rinvio, ipotizzando anche che fosse ben possibile che una questione di legittimità costituzionale potesse essere proposta prima che il dubbio interpretativo fosse stato sciolto dalla Corte di giustizia<sup>4</sup>. Roberto Romboli aveva sottolineato che la giustificazione, adottata a favore dell'anticipazione della questione comunitaria, non sia condivisibile quando il diritto Ue in discussione non sia direttamente applicabile<sup>5</sup>. La necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale ogni volta che si pone un problema di *costituzionalità europea*, per così dire, era stata proposta da Andrea Cardone, in base all'idea che tra i cd. controlimiti andrebbe annoverato anche il carattere accentrato della giustizia costituzionale *ex art. 134 Cost*<sup>6</sup>.

A questo punto però vanno dati ai giudici comuni gli esatti termini, anche pratici, del coordinamento<sup>7</sup>. In primo piano c'è la possibilità processuale per la Corte costituzionale di prendere subito parte attiva alle discussioni sulla compatibilità tra leggi nazionali e Carta di Nizza, e di impostarne i termini. Numerose sono state le reazioni sia della dottrina<sup>8</sup>, sia della magistratura, entrambe impegnate nel misurare la distanza dell'*obiter* dalla giurisprudenza consolidata a far data dalla sentenza *Granital*, [n. 170 del 1984](#)<sup>9</sup>. Elenco solo alcuni dei più significativi interrogativi che sono stati evidenziati:

i) la questione di costituzionalità va sempre sollevata con precedenza rispetto all'eventuale rinvio pregiudiziale?

ii) è precluso al giudice rimettente, in seguito a un eventuale rigetto (o accoglimento solo parziale) nel merito delle questioni sollevate, di porre gli stessi quesiti alla Corte di Lussemburgo<sup>10</sup> ed, eventualmente, sulla base delle risposte ricevute (se divergenti da quelle del giudice costituzionale), disapplicare la legge italiana?

iii) La innovativa soluzione, pur non mancando certamente di una sua logica e razionalità, può ritenersi in linea con la giurisprudenza Ue?

iv) la garanzia del prioritario intervento della Corte costituzionale si estende anche ai casi in cui la coincidenza opera tra diritti garantiti in Costituzione e diritti fondamentali che *non* sono inseriti nella Carta, o *non solo* in essa, ad esempio perché rilevati dalla Corte (*anche*) in base al meccanismo (tuttora operante come riconosciuto dall'art. 6, comma 3, TUE) del ricorso ai principi generali del diritto<sup>11</sup>?

L'atteggiamento della magistratura non è stato monolitico. La stessa Corte di cassazione ha dato interpretazioni diverse: con la *ordinanza n. 3831*, ha fatto rinvio alla Corte costituzionale che si è

---

<sup>4</sup> F. SORRENTINO, *È veramente inammissibile il «doppio rinvio»?», in *Giur. Cost.*, 2002, 781 ss., in part. 785.*

<sup>5</sup> R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in [Rivista AIC](#), 2014, 1 ss., in part. 7.

<sup>6</sup> A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2012, 89 ss.

<sup>7</sup> Il tema era già stato discusso da Pasquale Costanzo, cfr. *Giudici comuni e Corti sopranazionali*, in a cura di P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA, *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa. Atti del Seminario svoltosi a Copanello (CZ) il 31 maggio-1 giugno 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 583-588.

<sup>8</sup> In merito alle perplessità suscitate dall'*obiter* cfr. A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in [Rivista di Diritti Comparati](#), 2017.

<sup>9</sup> Si è arrivati a ricordare che scardinare il meccanismo del rinvio pregiudiziale potrebbe portare a un possibile ricorso per infrazione per violazione congiunta degli artt. 4 e 19 TUE, cfr. L.S. ROSSI, *Il «triangolo giurisdizionale» e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in [Federalismi.it](#), 16, 2018, 1 ss., in part. 10.

<sup>10</sup> Secondo R. ROMBOLI, *Dalla «diffusione» all'«accentramento»: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 2018, parte I, col. 2226 ss., per esempio, l'espressione «per altri profili» sta a significare che il giudice potrà fare un rinvio pregiudiziale o procedere alla disapplicazione solo per aspetti diversi rispetto a quelli dichiarati *semplicemente* infondati dalla Corte costituzionale. La stessa ord. n. 3831/2018 aveva chiesto alla Corte se tale inciso voleva significare che le violazioni della CDFUE escluse nel giudizio costituzionale non potevano più essere oggetto di cognizione da parte del giudice comune.

<sup>11</sup> 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](#), 1/2018, 1 ss., in part. 31.

pronunciata con le [decisioni nn. 112 e 117 del 2019](#); mentre in altri casi, così come anche il giudice di merito, ha ritenuto che l'*obiter* non abbia avuto «natura obbligante»<sup>12</sup>. Tuttavia, in altre decisioni, sembra avere condiviso lo spirito della svolta.

Non è mancato chi, nel commentare la svolta del [2017](#), ha manifestato un duplice timore: di un possibile *grave imbarazzo* dei giudici comuni nella loro doppia qualità di giudici nazionali e di giudici del diritto Ue; nonché di una sorta di *ingessatura* del giudice, il cui l'intervento non solo verrebbe ritardato, ma anche espropriato di molte valutazioni essenziali, tra cui la strada più opportuna per rendere giustizia il prima possibile<sup>13</sup>.

L'*obiter* ha segnato l'avvio di un ripensamento interpretativo che qualche inquietudine al giudice di Lussemburgo deve averla data, considerato che proprio con riferimento alla riforma francese in merito alla questione prioritaria di costituzionalità esso, pur avendola ritenuta conforme, ha affermato che il canale di comunicazione tra il giudice comune e la Corte Ue deve restare libero (il giudice non può in alcun modo essere impedito nell'esercizio delle facoltà, o nell'adempimento dell'obbligo, di sottoporre questioni pregiudiziali) e che non sono ammesse interferenze nemmeno per effetto di norme interne che prevedano procedimenti incidentali di controllo della legittimità costituzionale delle leggi e ad essi attribuiscono carattere prioritario<sup>14</sup>.

## 2. Il seguito giurisprudenziale: le pagliuzze e le travi

La Corte è tornata sul tema nel 2019 con quattro decisioni: [le pronunce nn. 20, 63, 112 e 117](#)<sup>15</sup>. Le sentenze, nel rispondere ad alcuni dei dubbi già messi in evidenza, contengono elementi sia di *rassicurazione* tanto per il giudice nazionale quanto per quello del Lussemburgo, sia di *conferma* della spinta a un superamento dell'assetto che si era venuto ad affermare dalla [decisione n. 170 del 1984](#) in poi.

Iniziamo dalle *rassicurazioni*. Già con la [sentenza n. 20](#) e, poi con la [successiva n. 63](#), si chiarisce che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia, sulla medesima disciplina sulla quale si pronuncia la Corte costituzionale, qualsiasi questione pregiudiziale. Rimangono liberi di farlo anche dopo il giudizio incidentale di legittimità. Sono altrettanto liberi di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta (che possiedano efficacia diretta). Del resto, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, a parere della Corte, un concorso di rimedi giurisdizionali che arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione. Si superano così le letture più preoccupate dell'*obiter* secondo cui, dopo la sua decisione, il giudice comune può fare rinvio alla Corte di giustizia se sospetta la norma incompatibile con il diritto dell'Unione solo «per altri profili» rispetto a quelli decisi dalla Corte costituzionale. La preoccupazione era legittima, ma eccessiva: e questo è ormai chiarito<sup>16</sup>.

Veniamo alle *conferme* del superamento dell'assetto consolidato in nome del fondamento dell'architettura costituzionale giocato dal sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi. Le

---

<sup>12</sup> A. COSENTINO, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2018, 1 ss.

M. MASSA, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2019, 1 ss., in part. 3-7.

<sup>13</sup> G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in [Questione Giustizia](#), 2019.

<sup>14</sup> Melki e Abdeli, C-188 e 189/10, sp. §§ 44-45 Sono conferme anche le più recenti decisioni del 2017 e 2018 *Global Starnet*, C-322/16, §23, nonché XC, YB, ZA, C-234/17, §§ 41-44.

<sup>15</sup> Cfr., tra i molti che le hanno commentate, 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.it](#), 13/2019, 1 ss.; A. ANZON, *Applicazioni virtuose della nuova «dottrina» sulla «doppia pregiudizialità» in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 6/2019, 179 ss.

<sup>16</sup> M. MASSA, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, cit., 13-14.

ordinanze di rimessione vengono tutte ritenute ammissibili, proprio in applicazione all'*obiter* del 2017. I giudici costituzionali, in una sorta di ulteriore *obiter*<sup>17</sup>, ritengono che il concorso di rimedi che si viene a creare consenta «di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità [...] che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti»<sup>18</sup>. Non è affermazione da poco: sembrerebbe derivarne un ruolo da interpreti del diritto primario Ue e anche di quelle tradizioni costituzionali comuni che, al contrario, sono fonti che dovrebbero orientare l'esercizio interpretativo della CGUE quando è chiamata ad applicare disposizioni della Carta<sup>19</sup>. La Corte poi giudica alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei, comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato<sup>20</sup>. Nel caso nella [decisione n. 20 del 2019](#) lo scrutinio è stato condotto alla stregua del parametro costituzionale interno (artt. 2, 3, 13 Cost.), come integrato dai principi di derivazione europea, ed ha portato ad un annullamento parziale della normativa per violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza limitatamente all'obbligo imposto a tutti i titolari di incarichi dirigenziali, senza alcuna distinzione fra di essi, di pubblicare le dichiarazioni dei redditi<sup>21</sup>. Nella [pronuncia n. 112 del 2019](#) che risponde – insieme all'ordinanza n. 117, all'articolata rimessione operata dalla cassazione con l'ordinanza n. 3831 di cui abbiamo detto poco sopra – l'illegittimità costituzionale della previsione della confisca obbligatoria del prodotto dell'illecito amministrativo e dei beni utilizzati per commetterlo è stata basata sul contrasto con gli artt. 3, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale Cedu, nonché degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE.

Nel vagliare gli eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alle norme della Carta, essa potrà dunque valutare se la disposizione censurata violi le garanzie riconosciute, al tempo stesso, dalla Costituzione e dalla CDFUE, anche «attivando rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta [...]»<sup>22</sup>. Quindi, con l'ausilio della Corte di giustizia che non rimane fuori dalla partita, come si

<sup>17</sup> Come lo definisce S. STAIANO, *Vecchi e nuovi strumenti di dominio sull'accesso ai giudici costituzionali*, cit.,

<sup>18</sup> [Sentenza n. 20 del 2019](#), punto 2.3. del Considerato in diritto.

<sup>19</sup> Così F. MARTINES, *Procedimenti pregiudiziali e applicazione di parametri costituzionali ed europei a tutela dei diritti fondamentali*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2018, 1 ss., in part. 15-16; F. MEDICO, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20 del 2019: verso un doppio Custode del patrimonio costituzionale europeo?*, in [Il Diritto dell'Unione europea](#), 1/2019, 87 ss.

In relazione all'esigenza di approfondire il concetto di tradizioni costituzionali comuni, ci si è chiesti con quale modalità le corti costituzionali nazionali possano contribuire alla conoscenza e alla diffusione della propria tradizione costituzionale e della propria identità costituzionale nazionale, cfr. M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2017, 5, al [sito telematico della Corte costituzionale](#).

<sup>20</sup> R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi*, cit., in part. 26-27, a tal proposito, svolge osservazioni interessanti: a seconda di come la Corte interpreta questo inciso i risultati potranno essere molto diversi, potendo applicarsi solo il parametro interno, con priorità su quello europeo, oppure usare la Carta come parametro interposto, attraverso gli artt. 11 e 17, primo comma, Cost., (2018 26-27). Lo stesso A. afferma che la soluzione potrebbe rinvenirsi nella giurisprudenza inaugurata da *Åkerberg Fransson* in cui l'art. 53 della Carta viene inteso «riconoscere agli Stati membri la facoltà di applicare in prima battuta il sistema costituzionale interno per il giudizio sulle leggi nazionali anche se esse intervengono nel campo di applicazione del diritto europeo, qualora quest'ultimo non determini totalmente l'attività legislativa nazionale ma riconosca agli Stati membri un margine di discrezionalità», facoltà condizionata dalla possibile, successiva verifica del giudice nazionale (eventualmente della Corte di giustizia).

<sup>21</sup> Critico sulla [decisione n. 20](#), 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 [Consulta OnLine, Studi 2019/1](#), 113 ss.; ID., *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*, in [Rivista di Diritti Comparati](#), 2/2019, 1 ss.; così come R.G. CONTI, si veda, per esempio, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta: questo matrimonio s'ha da fare o no?* in [Giustizia Insieme](#), 4 marzo 2019.

<sup>22</sup> Come era stato raccomandato da più parti, cfr., tra gli altri, L.S. ROSSI, *Il "triangolo giurisdizionale"*, cit., 7; G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in [Osservatorio AIC](#), 2/2018, 1 ss., in part. 3.

dimostra con l'[ordinanza n. 117 del 2019](#). Infine, le violazioni dei diritti della persona richiedono la necessità di un intervento *erga omnes* della Corte costituzionale tutte le volte in cui il giudice comune sollevi una questione che coinvolga non solo le norme della CDFUE, ma anche quando essa abbia a che fare con il diritto secondario dell'Unione, che corrisponda ai diritti protetti dalla CDFUE<sup>23</sup>.

Tuttavia, il rinvio operato dall'[ordinanza n. 117 del 2019](#) è diverso da quello ipotizzato dall'ordinanza della Cassazione. Si tratta, nella sostanza, di un rinvio che riguarda la validità del diritto derivato, oltre, e forse più, che l'interpretazione della CDFUE. Pare quasi la messa in pratica di quanto Sergio Panunzio aveva suggerito tempo fa (e di quanto la stessa Corte aveva già fatto nella [ordinanza n. 24 del 2017](#)): chiedere, nei casi più delicati, alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla interpretazione e validità dell'atto comunitario che pone problemi di conformità alla garanzia dei diritti fondamentali e, in *extrema ratio*, applicare la dottrina dei controlimiti, invalidando *in parte qua* la norma del Trattato su cui si fonda l'atto comunitario lesivo, impedendo la operatività del medesimo e della stessa sentenza resa dalla Corte di Lussemburgo a seguito del rinvio pregiudiziale<sup>24</sup>.

Rimangono almeno tre *incertezze* significative. La prima; che cosa ne è stato dell'inversione dell'ordine delle pregiudiziali, contenuta nell'*obiter* del [2017](#)? Iniziamo col dire che il giudice comune in tutti i casi che abbiamo visto si era rivolto *spontaneamente* al giudice costituzionale che, dunque, non ha faticato a prendersi «la prima parola». Il giudice remittente, la cui ordinanza viene decisa dalla [pronuncia n. 20](#)<sup>25</sup>, sapeva bene che in un caso analogo la Corte di giustizia aveva lasciato al giudice del rinvio la valutazione sul corretto bilanciamento tra diritto alla tutela dei dati personali e quello dell'accesso ai dati delle pubbliche amministrazioni, escludendo che l'avesse compiuta direttiva comunitaria in oggetto, per quanto contenente norme direttamente applicabili<sup>26</sup>. Al momento viene da concludere che l'anticipazione del giudizio in via incidentale appare una via possibile, ma non obbligatoria, una via che va preservata «[...] in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale». Sia permessa una duplice osservazione finale: qualora le pronunce di Palazzo della Consulta del 2019 avessero realmente inteso smorzare la priorità del giudizio incidentale – riducendola da precedenza in senso tecnico, giuridicamente doverosa, a più tenue opportunità, se non proprio a mera proposta metodologica – ciò metterebbe in discussione il principale argomento posto alla base della precisazione e forse quello più caratterizzante il superamento del modello *Granital*; e che in ogni caso andrebbe spiegato al giudice comune come utilizzare questa possibilità<sup>27</sup>.

La seconda: nelle [pronunce nn. 63 e 117 del 2019](#) viene affermato che i giudici nazionali hanno «il dovere – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta». Ma questa precisazione, pietra miliare del modello tradizionale, può sembrare in contrasto con l'*obiter* del [2017](#): è proprio grazie all'aver mancato al dovere di disapplicazione che la Corte costituzionale esamina e dichiara ammissibili le questioni. Questa affermazione va letta alla luce della [decisione n. 269 del 2017](#), ammettendo un contemperamento a tale dovere di disapplicazione che, quantomeno viene ritardato dal passaggio in Corte?

La terza: la Corte pare stia virando verso il monismo, abbandonando la logica duale. L'[ordinanza n. 117](#) mostra una profonda conoscenza della giurisprudenza delle Corti Edu e di quella del

---

<sup>23</sup> G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019*, cit., a tale proposito ha scritto di «macroscopico effetto estensivo» del precedente *obiter*.

La Corte sente la necessità di ribadire questa posizione anche laddove non ce ne sarebbe stato bisogno: per esempio nella [pronuncia n. 63/2019](#) nella quale l'ordinanza di rimessione era incentrata sulla Cedu e sfiorava appena la Carta.

<sup>24</sup> Si rinvia al § 7.1. del Considerato in Diritto.

S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in a cura di ID., *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, JOVENE, 2005, 29.

<sup>25</sup> Ordinanza depositata nella Cancelleria della Corte precedentemente alla [decisione n. 269/2017](#).

<sup>26</sup> Ritenuto in fatto, § 1.12.

<sup>27</sup> M. MASSA, *Dopo la «precisazione»*, cit.; sull'ordine delle pregiudiziali si veda S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in [Rivista AIC](#), 3/2019.

Lussemburgo, tanto che svolge un rinvio anche di validità<sup>28</sup>. In questo senso mi pare si possa dire che la Corte italiana abbia seguito ciò che Joseph H. H. Weiler propose al Convegno AIC del 1999: «Le supreme Corti dovrebbero non soltanto rivolgere questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, ma dovrebbero configurare queste ultime non come domande, ma come proposte di soluzione, che spieghino dettagliatamente le ragioni per cui tali proposte siano preferibili nella prospettiva della sensibilità costituzionale della Corte che opera il rinvio. Questo costringerebbe anche la Corte di giustizia europea a prendere in considerazione, a riflettere su e a rispondere a tale sensibilità costituzionale e, nel caso in cui se ne discosti, a giustificare la sua scelta»<sup>29</sup>. Tuttavia, il richiamo, contenuto nell'ordinanza, della Costituzione congiunto con documenti di diritto internazionale e comunitario, evocati come se fossero tutti sullo stesso piano ha già alimentato «la speranza che prima o poi l'atteso riconoscimento della parità delle Carte finalmente si abbia»<sup>30</sup>, Antonio Ruggeri ritiene inoltre che la soluzione ottimale sia, dunque, quella che vede «tutte le Carte simultaneamente affermarsi, alimentandosi e rigenerandosi senza sosta a vicenda»<sup>31</sup>.

Il Relatore stesso, del resto, ha espresso<sup>32</sup> l'auspicio di muoversi in direzione di una prospettiva almeno *tendenzialmente monistica*<sup>33</sup>: «La prospettiva di una tutela integrata dei diritti fondamentali implica, infatti, il riconoscimento che *ogni* giudice nazionale – compresa la stessa Corte costituzionale! – è, in quanto garante dei «diritti inviolabili dell'uomo», *al tempo stesso* giudice della Costituzione, della Convenzione e della Carta, nonché degli altri strumenti internazionali che – in un contesto di *pluralisme ordonné*, per riprendere l'efficace immagine di Delmas-Marty – concorrono al riconoscimento e alla garanzia di tali diritti, a cominciare dal Patto internazionale sui diritti civili e politici».

Ma è davvero opportuno e possibile muoversi in questa direzione<sup>34</sup>? Criteri simili, è stato fatto notare, «sono intrinsecamente inidonei a risolvere i conflitti tra diritti, per la struttura relazionale che li connota»<sup>35</sup>.

### 3. Prime conclusioni: la prospettiva corretta è quella istituzionale

<sup>28</sup> Va segnalato che l'[ordinanza n. 117](#) è, inusualmente, articolata in un *Ritenuto in fatto* e in un *Considerato in diritto*. Questa articolazione potrebbe essere dovuta, oltre ad un elaborato rinvio pregiudiziale, all'intenzione di “valorizzare” J.J.H. WEILER l'articolata ordinanza di rimessione della Cassazione.

<sup>29</sup> J.J.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quad. cost.*, 2000, 5 ss., in part. 13-14.

<sup>30</sup> A. RUGGERI, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del “dialogo” con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in *Consulta OnLine, Studi 2019/II*, 242 ss., in part. 246.

<sup>31</sup> *Rapporti interordinamentali*, cit., l'A. trova una conferma anche nelle [decisioni nn. 24, 25 e 26 del 2019](#). Antonio Ruggeri non esclude, per un aprioristico orientamento, che quest'esito possa dimostrarsi talora non raggiungibile, se non a costo di palesi e vistose forzature dei testi, malgrado la strutturale duttilità ed apertura semantica dei loro enunciati. Non ha dubbi comunque che verso di esso si debba risolutamente puntare, producendo ogni sforzo possibile e sollecitando i canoni che presiedono all'interpretazione al massimo del loro rendimento possibile, in part. 24.

<sup>32</sup> F. VIGANÒ, *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quad. cost.*, 2019, 481 ss., in part. 494.

<sup>33</sup> In tema, si veda la riflessione di G. PALOMBELLA, *Interlegalità. L'interconnessione tra ordini giuridici, il diritto, e il ruolo delle corti*, in [Diritto e questioni pubbliche](#), 2/2018, 315 ss., sulla cd. interlegalità, descritta come la dimensione in cui il diritto non deriva né può farsi dipendere in modo esclusivo da uno tra i singoli ordini giuridici, in part. 330.

<sup>34</sup> *Contra*, A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, pubblicata anche in *Quad. cost.*, 1/2018, 149 ss. Lo stesso A., in realtà aveva già sostenuto posizioni simili, ben prima di essere eletto giudice costituzionale, cfr. ID., *I (non ancora chiari) “vincoli” internazionali e comunitari nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione*, in AA.VV., *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta il 20 aprile 2007*, Milano, Giuffrè, 2008, 107 ss.; ID., *Corte costituzionale e giudici di fronte ai «vincoli comunitari»: una ridefinizione dei confini?*, in *Quad. cost.*, 2/2007, 335 ss.; ID., *Le tre corti e la tutela multilivello dei diritti*, in *La tutela multilivello dei diritti*, a cura di P. BILANCIA, E. DE MARCO, Milano, Giuffrè, 2004, 89 ss.

Da ultimo, R. BIN, *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Dir. cost.*, 2019, 11 ss.; ID., *Critica della teoria dei diritti*, Milano, Franco Angeli, 2018.

<sup>35</sup> M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., 6.

La prima evidenza di quanto si è venuto dicendo è che l'Unione europea ha costruito un sistema di autolegittimazione tendenzialmente perfetto attraverso il primato, l'effetto diretto e il rinvio pregiudiziale. La giurisprudenza della CGUE da questo punto di vista ha fornito assist preziosi, anche grazie al formidabile aiuto che le ha fornito il giudice nazionale. Da questa visuale, sorprende poco che sia la Cassazione francese<sup>36</sup>, quanto quella austriaca<sup>37</sup> abbiano portato davanti alla CGUE i tentativi che, nei rispettivi ordinamenti, miravano a ridurre l'autonomia nell'utilizzo dello strumento del rinvio.

La seconda è che, almeno per quanto concerne il nostro ordinamento, la Corte costituzionale dopo aver stentato ad adeguarsi, lo ha fatto dalla pronuncia *Granital* in poi con un atteggiamento che, nei risultati, è stato collaborativo certamente, ma allo stesso tempo criticabile, in particolare per l'*estraniamiento* in cui si è rinchiusa, rifiutando di ritenersi legittimata a utilizzare il rinvio. Una modalità relazionale improntata in questo modo non è più sostenibile. Non lo è più almeno per tre motivi: *i*) il tema dei diritti è entrato nell'orbita del diritto primario Ue<sup>38</sup>; *ii*) si sono sviluppate dinamiche istituzionali interne complesse in base alle quali il giudice comune nazionale ha visto aumentare la portata del proprio ruolo e, in non pochi casi, l'entusiasmo lo ha portato ad un'interpretazione disinvolta delle fonti del diritto a propria disposizione; *iii*) in un sistema di giustizia costituzionale come quello italiano tutto ciò si è tradotto, come abbiamo detto, in una vera e propria crisi del giudizio incidentale. È in questa prospettiva eminentemente istituzionale che va letta la svolta operata dalla giurisprudenza costituzionale.

Sul tavolo c'è già un'ipotesi (provocatoria) avanzata da Roberto Romboli<sup>39</sup>: la trasformazione del nostro modello misto in uno *duale*, con previsione di un modello diffuso accanto a quello accentrato. Il giudice avrebbe l'alternativa fra disapplicazione e proponimento della questione di costituzionalità, quello di ultima istanza anche in caso di disapplicazione sarebbe tenuto a rimettere altresì la questione alla Corte costituzionale, sulla base della sola non manifesta infondatezza (per definizione la disapplicazione esclude la rilevanza). Questo consentirebbe alla Corte di procedere alla dichiarazione di incostituzionalità e di eliminare l'atto normativo dall'ordinamento o di fornire indicazioni ai fini dell'interpretazione ed applicazione della norma impugnata. Nel caso in cui sussistano dubbi relativamente alla corretta interpretazione del diritto Ue il giudice potrà sempre chiedere l'intervento della Corte di Lussemburgo, all'esito del quale procedere di conseguenza, secondo i casi, a disapplicare o a sollevare questione di costituzionalità.

I futuri pronunciamenti dei tre interlocutori giudiziari diranno il grado di consolidamento e di rendimento del nuovo modello, certamente non esente da complessità sul piano sistemico<sup>40</sup>. In particolare, la risposta al rinvio pregiudiziale, da ultimo proposto dalla Corte costituzionale con l'[ord. n. 117/2019](#), svelerà l'orientamento dei giudici del Lussemburgo nei confronti del nostro ordinamento: sarà *tollerante*, scegliendo di confermare o aumentare le concessioni già fatte

---

<sup>36</sup> Pasquale Costanzo ha seguito queste problematiche, per esempio, in [Decolla in Francia la questione prioritaria di costituzionalità: la Cassazione tenta di spargliare le carte, ma il Consiglio costituzionale tiene la partita in mano \(una cronaca\)](#), in [Consulta OnLine, Studi 2010](#), 30.V.10.

<sup>37</sup> Cfr. la pronuncia *A. contro B. e altri*, dell'11 settembre 2014, C-112/13, nella quale la Cassazione metteva in discussione una pronuncia del *Verfassungsgerichtshof* austriaco che allargava il suo controllo di costituzionalità delle leggi alle disposizioni della CDFUE, si veda R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giur. Cost.*, 2014, 4089 ss., in part. 4098; A. GUAZZAROTTI, *Rinazionalizzare i diritti fondamentali? Spunti a partire da Corte di Giustizia UE, A c. B e altri, sent. 11 settembre 2014, C-112/13*, in [Rivista di Diritti Comparati](#), 2014, per il quale la decisione della Corte costituzionale austriaca è rivelatrice della tendenza a *rinazionalizzare la tutela dei diritti fondamentali e a riaffermare il ruolo centrale che hanno da giocare le corti costituzionali nazionali*. Peraltro, va ricordato che, in entrambe le decisioni la CGUE fornisce al giudice i chiarimenti necessari per risolvere direttamente la questione.

<sup>38</sup> Non va dimenticato del resto il tono perentorio del parere 2/13 con cui la CGUE chiude la porta all'adesione alla Cedu, cfr. §§ 170, 189, 194, 199, 207, 225, 227, 238, 242.

<sup>39</sup> *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in [Rivista AIC](#), 2014, 1 ss., in part. 31.

<sup>40</sup> C. PINELLI, *L'approccio generalista del modello di rapporti tra fonti: i trattati sono tutti uguali?*, in [Osservatoriosullefonti.it](#), 2014, 1 ss., in part. 14.



all'ordinamento francese? O, piuttosto, sarà invece di segno opposto? In quest'ultima evenienza, mi chiedo, se il dovere di disapplicazione potrebbe essere neutralizzato dal controlimite offerto dal rispetto di uno dei principi fondamentali che è lo stesso ordinamento ad opporre<sup>41</sup>. Del resto, come già fatto con il sistema Cedu, la Corte costituzionale torna a ribadire il proprio dovere di compiere il bilanciamento con tutti i diritti, costituzionali/nazionali e Ue. In tale opera di bilanciamento sono insiti due principi fondamentali: quello della massima espansione delle libertà e delle garanzie, teorizzato da Paolo Barile, e quello della necessità che la tutela sia sistemica e non frazionata ([sent. n. 317/2009](#)). Potrebbe, e con quali risultati, ciascuno di questi due principi entrare a far parte del bagaglio dei cd. controlimiti?

Certamente ci si troverebbe a utilizzare uno strumento molto meno dialogante e più estremo della svolta giurisprudenziale inaugurata con l'*obiter* del [2017](#), che, per di più, non avrebbe nemmeno la potenzialità di *rinverdire* il boccheggianti giudizio in via incidentale.

---

<sup>41</sup> Così in riferimento al cd. modello Taricco, M.E. BARTOLONI, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2018, 187.