



EDITORIALE – 18 DICEMBRE 2024

Il ruolo della Corte costituzionale nella
difesa del principio di uguaglianza e
degli obblighi europei ex art. 117,
primo comma, Cost.

di Nicolò Zanon

Ex Giudice della Corte Costituzionale della Repubblica Italiana



Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost.

di Nicolò Zanon

Ex Giudice della Corte Costituzionale della Repubblica Italiana

Do qui per conosciuta la vicenda che prende avvio con l'*obiter* contenuto nella sentenza n. 269 del 2017, e che la nostra Corte costituzionale ha progressivamente arricchito con affinamenti giurisprudenziali successivi. E, per questo, rinuncio a prolissi intenti ricostruttivi.

La sentenza n. 181 del 2024, che segue la ugualmente rilevante n. 15 del 2024, ci offre ora un capitolo nuovo sul quale riflettere pacatamente, senza diffidenze timorose di ritorni al passato *pre-Granital*, ma anche senza infingimenti rispetto ai (necessari) aggiornamenti che il contesto attuale impone.

Partiamo, allora, sia pur in estrema sintesi, da alcuni evidenti dati di contesto.

Come non ha mancato di ricordare in varie occasioni Augusto Barbera (il cui scritto *La Carta dei diritti: per un dialogo tra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, comparso nel 2017 sulla *Rivista AIC*, è all'origine della vicenda giurisprudenziale qui in questione), la non applicazione della disposizione interna, al cospetto di una norma europea, ha senso reale solo se tra le due disposizioni vi sia genuina e frontale collisione, sicché si possa ritenere (lo sottolinea Gino Scaccia, *Sindacato accentrato di costituzionalità e diretta applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela*, Torino 2022, p. 161) che quella europea sia capace di impadronirsi interamente della fattispecie, somministrando per essa una regola dettagliata e precisa, tanto da prendere il posto della corrispondente e concorrente regola nazionale.

Questo è un ragionamento che conduce, in particolare, a ritenere assai opinabile che i diritti fondamentali, nei termini generalissimi e di principio in cui sono fraseggiati nella Carta europea, possano essere dotati di quel genere di diretta efficacia che, secondo lo schema *Simmenthal-Granital*, dovrebbe determinare l'inammissibilità, per irrilevanza, di questioni di costituzionalità su norme interne delle quali si possa predicare il contrasto con la Carta.

Ma il ragionamento ha un'inevitabile forza espansiva: allo scopo che qui interessa – stabilire se un'eventuale questione di legittimità costituzionale sia irrilevante, perché il giudice comune può procedere autonomamente alla disapplicazione, secondo il classico schema – non può essere decisivo *il tipo* di fonte europea, conta invece il suo *contenuto*. La sentenza n. 181 del 2024 lo dice esplicitamente: non rileva la

fonte da cui promana la norma di diritto dell'Unione in questione, ciò che importa è il *tono costituzionale* della questione che si pone. La sussistenza di questo tono, dunque, può essere suggerita dal confronto fra le disposizioni nazionali e qualsiasi fonte europea, a cominciare dalle direttive. E se essa è ravvisabile, è bene che il giudice comune si rivolga alla Corte costituzionale.

Per rinforzare il proprio ragionamento, la Corte opera, in premessa, un riferimento preciso al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. e afferma che, quando si riconosce la violazione di questo parametro, ciò significa che la legge non ha osservato un obbligo comunitario ed è, per questa ragione, costituzionalmente illegittima: ma siccome l'obbligo dello Stato è quello di assicurare rispetto del diritto europeo e la sua preminenza, tale obbligo è violato sia se il contrasto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, sia se il conflitto riguarda una diversa normativa dell'Unione.

Possiamo dire che, in tal modo, il campo d'applicazione della cd. "doppia pregiudizialità" si allarga assai: ed anzi, proprio il riferimento generale all'art. 117, primo comma, Cost. potrebbe finire per rendere tale campo di applicazione pervasivo (e c'è da immaginare che qualcuno lo ritenga troppo pervasivo...).

D'altra parte, il contesto normativo attuale non è più quello del 1984, né sul versante delle fonti interne, né su quello delle fonti europee, sicché il loro confronto è ormai difficilmente incasellabile negli schemi tradizionali: forse che tante direttive (e anche tanti regolamenti UE) delle (e dei) quali si predica l'effetto diretto hanno realmente un contenuto chiaro, preciso e incondizionato?

Inoltre, è del tutto evidente che proprio il principio di non discriminazione, affrontato dalla sentenza n. 181 del 2024, è il terreno di elezione di problemi del genere, e nella sentenza appare semmai centrale il riferimento anche alla violazione dell'art. 3 Cost. In altri termini, ad essere decisiva è la evocazione congiunta dei due parametri costituzionali, 3 e 117, primo comma, e conta molto anche lo specifico profilo sotto il quale, nella vicenda, era richiamata la violazione del principio di uguaglianza, cioè una discriminazione.

Si ponga mente: le direttive europee in materia di non discriminazione, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, hanno un sicuro "effetto diretto". Ma ci si può ben chiedere, anche al loro cospetto: siamo davvero in presenza di norme europee "direttamente" applicabili nel senso in cui se ne ragiona qui, di norme, cioè, capaci di restituire immediatamente la regola del caso? Accade molto spesso che in tema di uguaglianza e non discriminazione il conflitto non sia risolvibile con una semplice disapplicazione della norma interna (in tesi) discriminatoria, con effetti oltretutto *inter partes*: ma che in molti casi siano necessari conseguenti bilanciamenti, valutazioni di carattere generale, estensioni parziali o totali della regola (negata dal diritto interno) a tutti o solo ad alcuni, oppure – esattamente al contrario – riduzioni del perimetro della regola stessa, e così via.

Principio di eguaglianza e non discriminazione sono, in effetti e per antonomasia, il regno di scelte complesse, che il più delle volte non si prestano a soluzioni puntuali. E che, afferma con una certa chiarezza la Corte, non dovrebbero essere compiute dal giudice *comune*, spettando semmai al giudice *costituzionale* (avevo sostenuto tale soluzione, proprio in tema di non discriminazione, in N. Zanon, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della “precisazione” contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 rispetto alla “grande regola” Simmenthal-Granital*, Atti della giornata di studio su *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell’Unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Roma, Palazzo della Consulta, 5 settembre 2022).

Non deve perciò spaventare (v. invece i timori di S. Barbieri, *La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell’Unione europea?*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 3/2024) il fatto che la Corte affermi esplicitamente che, nei casi esaminati, la Corte costituzionale possa 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 effetto diretto* (punto n. 6.5 del *Considerato in diritto*): è che, in realtà, le norme europee *in questi casi* esibiscono, come si diceva, un effetto diretto solo nominale, che non equivale alla somministrazione di una regola precisa, se non a prezzo di valutazioni, bilanciamenti, estensioni e sottrazioni che non dovrebbero competere al giudice comune.

Il giudice costituzionale va conseguentemente adito *di preferenza* (rispetto alla non applicazione), e a maggior ragione ciò va fatto quando sussistano situazioni dubbie, qualora l’interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze, la pubblica amministrazione sia recalcitrante, i precedenti siano oscillanti. In questi casi, l’intervento caducatorio della Corte costituzionale, ricorda la sentenza in esame citando il precedente della pronuncia n. 15 del 2024, non è affatto nemico del diritto europeo: al contrario, offre proprio un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell’Unione, sotto il profilo della certezza di quel diritto e della sua uniforme applicazione.

Tutto benissimo, dunque? Non ci si possono nascondere alcuni problemi, che non dovrebbero peraltro essere enfatizzati.

Il primo è di natura squisitamente dogmatica, e può dunque affascinare molto i giuristi, ma non sembra determinare un grande impatto sulle realtà delle cose. Mi riferisco al fatto che la non applicazione nel singolo caso è coerente con la tradizionale idea che tra l’ordinamento nazionale e quello europeo non esista gerarchia, ma separazione di competenze: sicché la norma nazionale non applicata non è viziata, non viene perciò annullata (né, in effetti, abrogata), ma resta semplicemente “fuori applicazione” e, in linea puramente teorica, l’uscita dell’Italia dall’ordinamento dell’Unione potrebbe consentirle una nuova efficacia. Invece, l’intervento della Corte costituzionale, necessariamente, accerta un vizio e dichiara

l'illegittimità costituzionale, in nome di un rapporto gerarchico fra fonti. Ma, si badi, questo rapporto intercorre tra fonti *interne*. E qui appare proprio calzante il preciso riferimento che la sentenza n. 181 del 2024 opera all'art. 117, primo comma, Cost.: l'obbligo costituzionale violato impone, sul piano della teoria generale, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma interna, mentre non ci si potrebbe accontentare della sua "semplice" non-applicazione.

Il secondo problema, che qualche immediato commentatore ha rilevato, sta nella permanente scelta discrezionale che resta lasciata ai giudici comuni, tra il disapplicare direttamente, rivolgersi alla Corte di giustizia o sollevare la questione di legittimità costituzionale. A differenza dell'altra, questa è questione di pratica importanza, che interessa assai il lavoro dei giudici e di tutti gli operatori. E tuttavia: che potrebbe fare d'altro la Corte costituzionale? Essa non può ovviamente costringere i giudici comuni a fare alcunché. Può solo offrire argomenti persuasivi nel senso della forte opportunità di consentire alla Corte di pronunciarsi per prima, o, come dirò subito, di essere lei stessa a interrogare, se del caso, la Corte di giustizia. Su un aspetto del genere, sarebbero semmai da immaginare consapevoli (e certo non facili) riforme di natura processuale, fors'anche di rango costituzionale, ma non è questa la sede per ragionarne. Terzo e ultimo problema: il fatto che la sentenza suggerisca al giudice comune di sollevare la questione, anziché operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, anche quando la diretta efficacia della norma europea non sia chiara e dubbi insorgano sulla concreta percorribilità della disapplicazione (ancora S. Barbieri, *op. cit.*, il quale teme che su questo terreno vi saranno "incontri" ravvicinati tra le due Corti, e giudica nel complesso la sentenza n. 181 del 2024 come un arretramento in direzione del passato pre-*Granital*). Ora, la logica della Corte costituzionale non mi pare sia quella di entrare in competizione, su un punto così delicato, con la Corte di giustizia. Qui, ad essere importante non è solo il plus-valore (per i beni costituzionalmente rilevanti della certezza, dell'uniformità e della prevedibilità del diritto) della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma interna lesiva dell'obbligo *ex* art. 117, primo comma, Cost. È, piuttosto, o anche, la possibilità (e non certo l'obbligo, pure in tal caso!) di consentire alla stessa Corte costituzionale di disporre eventualmente, essa, il rinvio pregiudiziale, in casi di rilievo costituzionale assoluto.

Non è forse corretto che sia il giudice costituzionale a rivendicare la possibilità di dire una "parola" su questioni del genere, in dialogo diretto con la Corte di giustizia? Del resto, per riprendere un brano della sentenza n. 20 del 2019 (che, a sua volta, suscitò preoccupate levate di sopracciglio), esprimere la «prima parola» su questioni di questo rilievo (uguaglianza e non discriminazione) non significa pretendere di chiudere il discorso, ma solo volervi prendere parte, collaborando a quell'opera di modellamento delle tradizioni costituzionali comuni di cui ragiona l'art. 6 del Trattato dell'Unione.