

La collaborazione tra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea  
Giovanni Pitruzzella  
Giudice della Corte costituzionale

- Viviamo tempi grandiosi e terribili. Possiamo godere delle conquiste di un settantennio di integrazione europea, in termini di pace, democrazia, libertà, benessere economico, stato di diritto. Ma oggi, insieme all'ordine mondiale in cui si inseriva l'Europa unita, queste conquiste sono minacciate. Crescono i nemici esterni della democrazia liberale e quindi dell'Unione che si fonda sui suoi valori. Ma crescono pure i nemici "interni", in società corrose dalla polarizzazione ideologica.
- Nel nuovo contesto diventa sempre più feconda la nozione che l'ex presidente del *Bundesverfassungsgericht*, Andreas Voßkuhle ha chiamato *europäischer Verfassungsgerichtverbund*, un sistema di cooperazione tra le Corti costituzionali, di cui fanno parte la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte EDU.
- I rapporti tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento comunitario per tanto tempo sono stati basati sulla sentenza *Granital* (n. 170 del 1984);
- Risolvendo il conflitto che si era creato tra la giurisprudenza costituzionale e quella della Corte di giustizia, la prima si è conformata alle indicazioni che provenivano dalla sentenza *Simmenthal* della Corte di giustizia: il principio del primato e quello dell'effetto diretto trovavano piena accettazione nell'ordinamento italiano e il giudice comune aveva aperta la strada alla disapplicazione del diritto nazionale in conflitto con il diritto comunitario.
- *Granital*, però, va letta nella sua interezza: essa manteneva ferma la teoria dualistica (secondo cui ordinamento nazionale e ordinamento comunitario sono distinti e separati) e la dottrina dei controlimiti.
- La separatezza tra i due ordinamenti comportava che una legge non avrebbe mai potuto essere annullata per contrasto con il diritto comunitario e che, quindi, la Corte costituzionale non si sarebbe dovuta occupare di risolvere le antinomie tra diritto comunitario e legge. Questo compito doveva essere svolto dal giudice comune attraverso la disapplicazione della legge nel caso concreto portato alla sua attenzione.
- Giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte di giustizia erano destinate a non incontrarsi mai tranne in caso di uno scontro. Cioè in caso di conflitto tra il diritto comunitario e i diritti inalienabili o i principi fondamentali che definiscono l'identità costituzionale italiana. In questo caso la Corte costituzionale avrebbe applicato la dottrina dei "controlimiti", dichiarando l'incostituzionalità della legge di esecuzione del Trattato nella parte in cui consentiva l'applicazione di norme comunitarie in contrasto con i principi fondamentali.
- La prospettiva della separazione è superata dalla recente giurisprudenza costituzionale: il punto di partenza è la sentenza n. 269 del 2017, che attribuisce al giudice la scelta se disapplicare o sollevare questione di legittimità costituzionale, quando c'è un duplice conflitto con la Carta dei diritti fondamentali e con la Costituzione; la giurisprudenza successiva ha smesso di dare importanza al "contenitore" della norma del diritto dell'Unione violata – non necessariamente quindi la Carta dei diritti fondamentali (sentenze nn. 20/2019, 11/2020, 44/2020)- . Ad esse ha fatto seguito la fondamentale sentenza n. 15 del 2024, dove il diritto dell'Unione violato era una direttiva, che entrava in conflitto con una norma costituzionale, che riguardava non più i diritti fondamentali, ma il principio di eguaglianza. Questi filoni di giurisprudenza sono ripresi e sistemati nella sentenza n. 181 del 2024, i cui contenuti sono

riprodotti e specificati in sentenze e ordinanze successive: la 210 del 2024, l'1 del 2025, la 7 del 2025, la 31 del 2025, l'ordinanza n. 21 del 2025.

- Due aspetti di questa più recente giurisprudenza vanno sottolineati: non c'è più alcun riferimento alla dottrina dei "controlimiti" (anche se la Corte non dice espressamente di averla superata); la separazione – con l'eventualità di uno scontro - lascia il posto alla collaborazione.
- Questa giurisprudenza valorizza, infatti, la collaborazione tra la Corte di giustizia, i giudici comuni e la Corte costituzionale.
- I passaggi ricorrenti nelle sentenze citate sono: il riconoscimento del primato, considerato caposaldo dell'integrazione e necessario per assicurare l'eguaglianza tra gli Stati membri, e la competenza esclusiva della Corte di giustizia a dare un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione; perciò, nei casi in cui il significato del diritto dell'Unione è dubbio, la Corte costituzionale prospetta il rinvio pregiudiziale.
- La Corte costituzionale rimette al giudice comune la più ampia libertà nella scelta della soluzione più idonea in relazione al caso concreto al fine di risolvere il conflitto tra una legge e il diritto dell'Unione: rinvio pregiudiziale, disapplicazione, interpretazione conforme, ma anche proporre una questione di costituzionalità, per violazione degli artt. 117, 1 comma e 11 Cost.
- La giurisprudenza costituzionale valorizza l'art. 117, 1 comma, introdotto con la riforma costituzionale del 2001. Prima la *europa clause* era solo l'art. 11 Cost., che, in verità, non si riferiva alla Comunità ma che è stato utilizzato per giustificare il principio del primato e quello degli effetti diretti. Un'esplicita scelta europeista è stata fatta con la riforma costituzionale del 2001: l'art. 117, 1 comma dice che la legge deve rispettare gli obblighi comunitari. Il diritto dell'Unione e il diritto costituzionale italiano diventano ancora più interdipendenti.
- Ne derivano due conseguenze: l'interpretazione integrata del diritto costituzionale e del diritto dell'Unione (assistiamo all'europeizzazione del diritto costituzionale: la giurisprudenza costituzionale utilizza la giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo per la soluzione di casi costituzionali nazionali); la possibilità, lasciata alla scelta del giudice comune, di disapplicare, previo eventuale rinvio pregiudiziale, ovvero di proporre una questione di costituzionalità per violazione dell'art. 117, 1 comma e dell'art. 11, nel caso di contrasto tra la legge e il diritto dell'Unione.
- Vi è un limite alla libera scelta del giudice. La questione proposta alla Corte deve avere un "tono costituzionale". Questa è un'espressione classica della giurisprudenza costituzionale sui conflitti. Non si può sollevare la questione di costituzionalità per contrasto della legge con il diritto europeo se non c'è al contempo la violazione di diritti, principi o interessi garantiti dalla Costituzione.
- Il riferimento al "tono costituzionale" significa, altresì, che la questione di costituzionalità è ammissibile non solo per la violazione di una disposizione costituzionale che riguarda i diritti fondamentali (come sembrava dire la prima giurisprudenza sulla doppia pregiudiziale), ma anche per violazione di altre disposizioni, e in particolare di quel principio costituzionale fondamentale che è il principio di eguaglianza.
- I casi portati all'attenzione della Corte riguardano, infatti, soprattutto la violazione del principio costituzionale di eguaglianza, insieme al contrasto con il diritto dell'Unione.
- Si tratta di casi in cui era pendente davanti al giudice un'azione antidiscriminatoria, nei quali al giudice viene chiesto sia di rimediare alla specifica discriminazione contestata dall'attore, sia di rimuovere dall'ordinamento la causa generale della discriminazione. Ove questa derivi da una legge, il giudice non può eliminare con efficacia generale la causa della discriminazione se non chiedendo l'intervento della Corte costituzionale (sentenza n. 15 del 2024 e sentenza n. 1 del 2025).

- In questi casi, vi è l'esigenza di rimuovere la legge con efficacia erga omnes. La sentenza di annullamento è lo strumento impiegato allo scopo, su richiesta del giudice.
- Vi sono inoltre altri casi in cui è lamentata la violazione del principio di eguaglianza, aggravata dalla diversità di giudizi, perché alcuni giudici disapplicano e altri invece continuano ad applicare la legge, e dal fatto che l'amministrazione applica la legge incompatibile con il diritto dell'Unione (sentenza n. 181 del 2024).
- Infine, vi è un caso in cui, in presenza di un conflitto tra una norma penale incriminatrice e il principio di proporzionalità della pena, una differente applicazione da giudice a giudice della misura della sanzione penale, porterebbe ad una violazione del principio di eguaglianza in materia penale, che è uno dei fondamenti della riserva di legge in materia penale.

\*\*\*\*\*

- Una conseguenza dell'uso del 117, 1 comma come parametro è l'incremento dei casi in cui all'attenzione della Corte è portata la violazione del diritto dell'Unione e insieme alla violazione del diritto costituzionale.
- Le sentenze che si basano sull'art. 117. 1 comma e l'art. 11, comunque, si contano sulle dita delle mani e quindi praticamente non intaccano il normale meccanismo della disapplicazione da parte del Giudice comune.
- Poiché, comunque, sono cresciute le questioni – sempre munite di “tono costituzionale” - in cui la Corte costituzionale valuta la compatibilità di una legge con il diritto dell'Unione, aumentano i rinvii pregiudiziali in Corte di giustizia. Senza la giurisprudenza recente sarebbe più difficile trovare l'occasione per interloquire con la Corte di giustizia.
- La Corte costituzionale utilizza il rinvio pregiudiziale anche per introdurre il suo punto di vista nel processo davanti la Corte di giustizia.
- Perché è importante la collaborazione tra la Corte di giustizia e le Corti Costituzionali, che si realizza attraverso il rinvio pregiudiziale?
- Le due Corti non viaggiano in due orbite distinte, ma sono interdipendenti perché sono interdipendenti i sistemi giuridici di cui sono espressione. A questo riguardo va sottolineata l'espansione del diritto dell'unione che è materialmente costituzionale: dall'interpretazione espansiva dell'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali da parte della Corte di giustizia (a partire dalla sentenza *Åkeberg Fransson* che ha reso più flessibile il criterio di cui all'art. 51 CDFUE) agli effetti diretti riconosciuta dai Giudici di Lussemburgo ad alcune sue disposizioni (artt. 21, 31 (2), 47, 49(3), 50), dalla giurisprudenza sui valori di cui all'art. 2 TUE, alla giurisprudenza sulla cittadinanza, per finire con quella che riguarda i diritti a prestazioni sociali e quindi incide sullo stato sociale e sulle politiche fiscali dello Stato (si veda il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale sull'assegno sociale le conclusioni dell'Avvocato generale Richard de la Tour del 10 luglio 2025).
- Due conseguenze: 1) l'*overlapping* tra diritto dell'Unione materialmente costituzionale e diritto costituzionale nazionale è sempre più frequente; 2) l'aumento delle sentenze della Corte di giustizia che riguardano questioni in relazione alle quali nelle democrazie nazionali esistono forti conflitti morali e politici, che pongono altrettanto forti problemi all'accettazione sociale e quindi alla legittimazione delle decisioni che li riguardano.
- In questi casi, le Corti costituzionali normalmente operano un bilanciamento tra diritti o tra principi diversi, tutti di rango costituzionale ma che sono tra loro in conflitto, trovando un equilibrio che, di regola, è quello che meglio risponde all'esigenza di tenere unite società ad elevato pluralismo. Non si tratta, perciò, semplicemente di verificare una legge alla stregua di un parametro costituzionale e di interpretare la Costituzione, ma di operare un bilanciamento che permetta di tutelare i diritti e, al tempo stesso, mantenere l'unità del sistema

costituzionale, contrastando le spinte disgregatrici. Tutto ciò è particolarmente importante in società che, per svariate ragioni, oggi tendono alla polarizzazione.

- Le Corti costituzionali sono le meglio piazzate per effettuare tale compito e hanno la legittimazione che deriva loro dall'essere garanti e interpreti privilegiati delle Costituzioni nazionali. Costituzioni che – a differenza dei Trattati – sono espressione del potere costituente del popolo sovrano e, di regola, hanno un alto livello di accettazione sociale – certamente questo è vero nell'esperienza italiana –, concorrendo a definire l'identità politica dello stesso popolo.
- Quando la Corte costituzionale nel suo rinvio pregiudiziale prospetta, naturalmente con spirito collaborativo e lasciando l'ultima parola sull'interpretazione del diritto dell'Unione alla Corte di giustizia, una determinata soluzione lo fa per cercare di armonizzare – sempre che sia possibile - l'interpretazione del diritto dell'Unione con il bilanciamento di diritti e/o di principi da essa effettuato. L'obiettivo è quello di assicurare il primato del diritto dell'Unione – caposaldo irrinunciabile dell'integrazione europea – ed insieme, ove possibile, garantire gli equilibri costituzionali nazionali necessari per preservare l'unità dell'ordinamento giuridico e la coesione sociale.
- La Corte di giustizia dovrebbe avere interesse a questo tipo di collaborazione, per due ragioni. La prima è che ne risulta rafforzato – grazie all'efficacia erga omnes delle sentenze della Corte costituzionale successive alla sentenza della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale – il principio del primato. Senza che questo minimamente pregiudichi i rapporti diretti della Corte di giustizia con i giudici comuni, che restano sempre liberi, in qualsiasi momento, di disapplicare la legge o, se la Corte costituzionale non lo ha fatto, di proporre un rinvio pregiudiziale. La seconda è che ne risulta irrobustita la sua legittimazione e quindi l'accettazione diffusa presso i cittadini europei e le istituzioni nazionali della sua giurisprudenza.
- La partecipazione, naturalmente nel rispetto dei ruoli, della Corte costituzionale al processo di interpretazione del diritto dell'Unione, infatti, permette di trasferire sulla Corte di giustizia una parte delle risorse di legittimazione di cui la prima dispone.
- L'impatto sarà più forte se la collaborazione si estenderà a più Corti costituzionali, rendendo viva l'immagine della Comunità europea delle Corti.
- Il fatto è che l'Unione non galleggia nel vuoto, come non galleggia nel vuoto nessuna costituzione, neppure quella dell'Unione. Ogni Costituzione ha bisogno di un punto di appoggio – come evidenziato dalle diverse teorie della Costituzione in senso materiale – . - L'Ordinamento dell'Unione e la sua Costituzione hanno bisogno del consenso della “società europea” (cui si riferisce l'art. 2 TUE) e insieme del sostegno delle democrazie nazionali, di cui una componente essenziale è la giustizia costituzionale.
- In un sistema che vede sempre più integrati ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione, le Corti espressione dei due ordinamenti hanno un obiettivo comune, pur nell'ambito di competenze che restano distinte: assicurare la piena ed efficace attuazione del principio del primato e, al contempo, mantenere l'appoggio all'Unione degli ordinamenti nazionali, rafforzare la legittimazione del diritto europeo e assicurare la coesione delle società nazionali.
- Attraverso la collaborazione tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali si può valorizzare la nozione di “tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”.
- Il risultato è la costruzione di uno spazio costituzionale europeo, comune all'Unione e agli Stati membri, che non sia il prodotto di un processo top-down – con tutti i limiti di legittimazione che, in sistemi molto integrati, ne possono derivare – ma di un processo circolare, fondato sul rispetto reciproco, il riconoscimento dei differenti ruoli, la disponibilità all'ascolto e all'apprendimento.

- Invece della contrapposizione tra le Corti, la prospettiva è quella dell'integrazione tra sistemi giuridici e tra Corti che collaborano tra loro. Una prospettiva che può trarre ispirazione da quella teoria costituzionale che prende il nome di "Collaborative Constitutionalism".