

*Il dialogo tra le Corti. Uniformità del diritto UE e rimedi interni: perché l'intervento accentrato della Consulta è talvolta necessario**

Patrizia De Pasquale**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Questioni aperte tra disapplicazione, rinvio pregiudiziale e intervento accentrato. – 3. Primato e uniforme applicazione del diritto dell'Unione: dai rimedi diffusi all'esigenza di un accentramento *erga omnes* nelle questioni di tono costituzionale. – 3.1. Il “tono costituzionale” nella recente giurisprudenza della Consulta. – 4. La disapplicazione non uniforme nell'esperienza italiana: frammentazione applicativa e rischi per l'eguaglianza. – 5. La flessione del rinvio pregiudiziale e le sue implicazioni sistemiche. – 5.1. Le ordinanze di rinvio delle Corti supreme. – 6. Ulteriori obiezioni al nuovo corso della Consulta. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Come ben noto, nel sistema istituito dai Trattati UE, il dialogo giurisdizionale non si configura come un processo *top-down* rimesso alla sola Corte di giustizia, bensì come una dinamica circolare nella quale le Corti nazionali – ivi comprese le Corti costituzionali – partecipano attivamente alla progressiva definizione del patrimonio costituzionale europeo, concorrendo alla specificazione dei valori comuni che lo caratterizzano. Tale circolarità è assicurata dal meccanismo del rinvio pregiudiziale¹. È stato infatti autorevolmente affermato che «i rapporti tra le giurisdizioni in Europa, e in particolare tra la Corte di giustizia di Lussemburgo e le Corti costituzionali,

* Intervento presentato al seminario organizzato dalla Biblioteca della Corte costituzionale – Roma, 12 gennaio 2026.

** Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO, vol. I, IV ed., Napoli, 2023, p. 455 ss.

sono molto intensi e si svolgono soprattutto grazie al dialogo che quelle giurisdizioni possono instaurare attraverso la c.d. competenza pregiudiziale della Corte di giustizia»².

Pertanto, è già a monte metodologicamente non corretto inquadrare il rapporto tra Corte di giustizia e Corti costituzionali in termini di conflitto (o, addirittura, di conflitto tra sovranità), sussistendo piuttosto una fitta interdipendenza strutturale tra ordinamenti, nella quale ciascuna Corte è chiamata a svolgere una funzione distinta ma complementare.

Se questo è sempre stato vero, indipendentemente dai tecnicismi, il dialogo è divenuto del tutto necessario allorquando il confronto ha cominciato a riguardare sempre più questioni inerenti ai diritti fondamentali, e questo per almeno due ordini di ragioni. Innanzitutto, perché la stessa Corte di giustizia ha dovuto misurare il proprio ruolo proattivo tanto col divieto di estensione delle competenze dell'Unione, mediante l'interpretazione della Carta (che non può essere il «cavallo di Troia per una surrettizia estensione»³), quanto con l'ontologica funzione spettante alle Corti costituzionali in tema di tutela dei diritti fondamentali. Inoltre, aspetto non meno secondario, perché sia i diritti fondamentali sia i valori dell'UE non sono altro che il prodotto osmotico costante dell'integrazione ordinamentale che avviene attraverso il dialogo tra le Corti, paritetico e multidirezionale. Basti in questo senso pensare che, prim'ancora che dalla Carta di Nizza, i diritti fondamentali sono emersi dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (rispetto alle quali il ruolo delle Corti costituzionali ne è la quintessenza); così come i principi generali, che la Corte di Lussemburgo ha nel tempo dichiarato, fanno oramai parte del patrimonio ordinamentale interno in ragione della cessione di sovranità e della *primauté*.

Il dialogo tra le Corti è, dunque, un tema cruciale non soltanto in termini tecnici, ma anche – permettetemi – in termini culturali e istituzionali, poiché tocca il modo in cui intendiamo l'identità costituzionale, la tutela dei diritti e il ruolo delle giurisdizioni. E altresì perché interessa il rapporto tra il principio del primato e l'eguaglianza tra gli Stati membri. Il primato, infatti, non si esaurisce nella funzione di regola di soluzione delle antinomie tra norme, ma esprime – e forse ancor prima – un principio di eguaglianza strutturale dell'ordinamento dell'Unione, volto a garantire che il diritto dell'UE operi con la stessa forza e gli stessi effetti in tutti gli Stati membri. Senza primato, ciascuno Stato potrebbe selezionare discrezionalmente il grado di applicazione del diritto dell'Unione, producendo un mosaico di “legalità” differenziate che

² A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *DUE*, n. 1, 2019, p. 9 ss.

³ *Ibidem*, p. 18.

minerebbe alla radice la parità tra gli Stati e l'uniformità dei diritti dei cittadini. Il primato assicura invece che tutti gli ordinamenti, indipendentemente dalla loro dimensione o forza politica, partecipino al progetto europeista in condizioni di parità, sottoponendosi allo stesso vincolo giuridico.

2. *Questioni aperte tra disapplicazione, rinvio pregiudiziale e intervento accentrato*

Il principio del primato del diritto dell'Unione europea – è risaputo – assicura, in caso di conflitto tra una norma dell'Unione e una disposizione di diritto nazionale, la prevalenza della prima, nonché la sua applicazione uniforme in tutti gli Stati membri. È pure noto che da questa impostazione discende la regola secondo cui le autorità nazionali, e in primo luogo i giudici, devono disapplicare la norma interna incompatibile quando la riconoscono come tale nel giudizio concreto, evitando così che disposizioni nazionali contrastino con norme dell'Unione direttamente efficaci⁴. Per tal via viene assicurata non solo l'effettività immediata del diritto dell'Unione, ma altresì un'applicazione uniforme dello stesso in tutti gli Stati membri, evitando che differenti soluzioni nazionali compromettano l'unitarietà del sistema giuridico UE.

Accanto alla disapplicazione affidata al singolo giudice nazionale, la procedura di rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* (“il gioiello dell'ordinamento” come definita dal Prof. Tesaurò⁵) si configura come strumento fondamentale per assicurare uniformità interpretativa su questioni di diritto dell'Unione che sollevano dubbi di interpretazione o di validità delle norme europee. Difatti, tale procedura non opera nell'interesse delle parti del singolo giudizio, bensì nella prospettiva più ampia di una corretta e uniforme applicazione della disciplina dell'Unione in ciascuno degli Stati membri.

È dunque questa doppia dinamica, disapplicazione e rinvio pregiudiziale, a rappresentare l'ossatura dell'effettività e dell'uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea. Nondimeno, entrambi i meccanismi, pur essenziali, rivelano sul piano sistemiche specifiche criticità, che emergono soprattutto quando il contrasto investe norme di portata generale e valori di rango costituzionale.

⁴ In argomento, per tutti, D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

⁵ G. TESAURÒ, *Costa/Enel: qualche riflessione con senno di oggi*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, p. 61.

In particolare, la disapplicazione, che grava non solo sui giudici ma anche sulle autorità amministrative, è per sua natura uno strumento caso per caso, il cui utilizzo può risultare disomogeneo, dando luogo a esiti applicativi differenziati a seconda degli uffici, delle giurisdizioni e persino delle singole sezioni giudicanti.

Dal canto suo, il rinvio pregiudiziale non è attivato in modo costante; vale a dire che non tutti i giudici vi ricorrono e, come attestano i dati più recenti, esso ha conosciuto negli ultimi anni una significativa flessione quantitativa.

In questa prospettiva si impongono alcune questioni di fondo, sulle quali la dottrina si è ampiamente interrogata, che possono tuttavia essere inquadrare secondo angolature diverse e condurre, di conseguenza, a soluzioni non univoche.

Anzitutto, in quali casi la disapplicazione diffusa non è di per sé sufficiente a garantire uniformità e certezza nell'applicazione del diritto dell'Unione? La risposta sembra doversi rintracciare soprattutto nelle ipotesi in cui il contrasto tra norma interna e norma UE investe disposizioni di portata generale e strutturale, destinate ad essere applicate in modo reiterato da una pluralità di giudici e, soprattutto, dalle pubbliche amministrazioni. In tali situazioni, la disapplicazione, affidata a una molteplicità di operatori, rischia di produrre esiti disomogenei e temporalmente instabili, con conseguente frammentazione dell'assetto normativo e incertezza per i destinatari.

In secondo luogo, attenzione va posta sul valore aggiunto dell'intervento della Corte costituzionale in termini di effetti *erga omnes*, quando la questione presenti quel "tono costituzionale" che deriva dal coinvolgimento di principi supremi, di diritti fondamentali. Invero, la pronuncia di illegittimità costituzionale della norma interna incompatibile con il diritto dell'Unione non si limita a risolvere il singolo caso, ma elimina la disposizione dall'ordinamento con effetti generali, assicurando una rimozione uniforme e definitiva della fonte di contrasto. In tal modo, la tutela del primato si salda con le esigenze di certezza del diritto e di eguaglianza nell'applicazione della legge, offrendo una garanzia che la sola disapplicazione diffusa non è in grado di assicurare in modo sistemico.

In terzo luogo, è necessario soffermarsi sul coordinamento tra l'intervento accentrato della Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, alla luce della funzione della Corte di giustizia quale garante dell'interpretazione e dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione. Non si tratta, evidentemente, di prospettare una sostituzione del giudice di Lussemburgo né di mettere in discussione il ruolo centrale del rinvio pregiudiziale, ma piuttosto di chiarire come, in un quadro di dialogo leale e

cooperativo, l'accentramento costituzionale sul piano degli effetti interni, attraverso pronunce *erga omnes*, possa armonicamente affiancarsi all'accentramento dell'Unione sul piano dell'interpretazione e della validità delle norme UE. I due livelli di intervento, lungi dal porsi in rapporto di competizione, sono infatti chiamati a operare in modo complementare, concorrendo, seppure su piani distinti, al medesimo obiettivo di assicurare certezza del diritto e uniforme applicazione della disciplina dell'Unione nell'insieme degli ordinamenti nazionali.

Infine, è utile domandarsi se esista un nesso tra il “concorso di rimedi” (disapplicazione, rinvio pregiudiziale, interpretazione conforme, giudizio di costituzionalità) e le dinamiche più recenti dei rinvii alla Corte di giustizia, caratterizzate da una fase di contrazione e da un successivo riassetto. Senza postulare automatismi causali, è tuttavia lecito interrogarsi se la disponibilità, nell'ordinamento interno, di strumenti capaci di offrire una soluzione generale e stabile ai conflitti tra diritto nazionale e diritto dell'Unione, specie quando assumono rilievo costituzionale, incida sulle scelte dei giudici circa l'attivazione del rinvio pregiudiziale, e come ciò si rifletta sull'equilibrio complessivo del sistema di garanzie dell'uniforme applicazione del diritto UE.

3. Primato e uniforme applicazione del diritto dell'Unione: dai rimedi diffusi all'esigenza di un accentramento erga omnes nelle questioni di tono costituzionale

Al fine di rispondere a tali interrogativi, occorre ricordare che, a partire dalla celeberrima sentenza *Costa/ENEL*⁶, la Corte di giustizia ha chiarito che l'integrazione del diritto dell'Unione negli ordinamenti degli Stati membri comporta la prevalenza delle sue norme su quelle nazionali incompatibili, quale condizione imprescindibile per evitare che la forza vincolante del diritto UE sia rimessa alla variabile delle scelte legislative e giurisdizionali interne. Tale affermazione non risponde soltanto a una logica di gerarchia, ma esprime una esigenza strutturale di unità dell'ordinamento sovranazionale, destinata a riflettersi sull'eguaglianza dei destinatari e sulla certezza delle situazioni giuridiche.

Su questo asse si è innestata successivamente la pronuncia *Simmenthal*⁷, nella quale la Corte di giustizia ha enucleato il corollario operativo del primato: l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare immediatamente la norma

⁶ Corte giust. 15 luglio 1964, 6/64.

⁷ Corte giust. 9 marzo 1976, 106/77.

interna contrastante, al fine di garantire che le disposizioni dell'Unione siano “pienamente e uniformemente applicate” in tutti gli Stati membri.

L'uniformità, dunque, non è un effetto meramente riflesso del primato, ma ne costituisce una dimensione intrinseca, che si realizza attraverso un meccanismo diffuso di tutela affidato ai giudici e, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, anche alle autorità amministrative. Tale impostazione del ruolo attivo dei giudici nazionali in ordine all'applicazione immediata del diritto europeo fu recepita e reinterpretata dalla Corte costituzionale italiana già con la *sentenza* Granital⁸, che, adeguandosi al principio di efficacia immediata, riconobbe al giudice nazionale il potere-dovere di non applicare la norma interna incompatibile con il diritto dell'Unione.

Nondimeno, proprio la natura diffusa e incidentale della disapplicazione rivela i suoi limiti quando il contrasto tra diritto interno e diritto dell'Unione coinvolge norme di portata generale e, soprattutto, quando sono in gioco diritti fondamentali e principi di rango costituzionale. In tali ipotesi, l'attuazione del primato per via di decisioni isolate rischia di produrre applicazioni disomogenee, con conseguenti disparità di trattamento e compromissione dell'eguaglianza sostanziale.

È in questa prospettiva che si collocano le più recenti pronunce della Corte costituzionale del 2024-2026: non già perché la Corte “costituzionalizzi” ogni conflitto tra diritto interno e diritto dell'Unione, bensì perché, allorché venga in rilievo una questione con un autentico “tono costituzionale”, in quanto incidente su diritti fondamentali, sul principio di eguaglianza o su interessi generali di rango primario, e che, se risolta attraverso la sola disapplicazione diffusa, potrebbe dar luogo a esiti applicativi disomogenei e potenzialmente discriminatori, l'intervento accentrato del giudice delle leggi, con effetti erga omnes, si rivela non solo opportuno, ma in definitiva decisivo. In tali ipotesi, la pronuncia di illegittimità costituzionale della norma interna incompatibile con il diritto dell'Unione consente infatti di superare il rischio di una tutela frammentata dei diritti e di una applicazione “a geometria variabile” del primato, assicurando una rimozione uniforme della fonte del contrasto e una protezione eguale dei destinatari della disciplina.

Pertanto, come già osservato, l'esigenza di uniformità che, nel sistema dell'Unione, giustifica l'obbligo di disapplicazione trova, sul piano dell'interpretazione e della validità del diritto UE, un ulteriore presidio nel meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE; concepito come strumento di cooperazione volto a prevenire divergenze interpretative e ad

⁸ Corte cost. sent. 8 giugno 1984, n. 170.

assicurare che le norme dell’Unione ricevano un significato unico e vincolante⁹.

Se, dunque, l’accentramento presso la Corte di giustizia del controllo sulla validità degli atti UE è diretto a scongiurare esiti frammentari, appare coerente sostenere che, sul versante interno, l’ordinamento costituzionale possa – e in taluni casi debba – ricorrere a un analogo accentramento degli effetti, attraverso la pronuncia *erga omnes* della Corte costituzionale, quando la norma nazionale incompatibile con il diritto dell’Unione incide su diritti fondamentali e su principi supremi.

Le recenti decisioni della Corte costituzionale mostrano, in questa chiave, come l’intervento accentrato non rappresenti una deviazione dal modello del primato, ma piuttosto un suo completamento. Difatti, la rimozione della norma interna con effetti generali assicura non solo l’effettività, ma anche la certezza e l’uniformità dell’applicazione del diritto dell’Unione, prevenendo il rischio che la tutela dei diritti fondamentali sia affidata a una disapplicazione diseguale e, in ultima analisi, discriminatoria.

3.1. *Il “tono costituzionale” nella recente giurisprudenza della Consulta*

Più precisamente, la recente della giurisprudenza costituzionale italiana¹⁰ si colloca nella prospettiva di un rafforzamento del dialogo tra ordinamenti,

⁹ In particolare, con la sentenza *Foto-Frost*, la Corte di giustizia ha affermato che la competenza a dichiarare invalido un atto dell’Unione spetta in via esclusiva alla Corte stessa, proprio per evitare che giudizi nazionali difformi compromettano la certezza e l’unità dell’ordinamento comunitario (Corte giust. 22 ottobre 1987, 314/85).

¹⁰ V., in generale, C. ACOCELLA, *Implementing European Law Principles in the Framework of Transformations of the Relationships between National Legal Systems and EU Law. Reflections on the Ruling of the Italian Constitutional Court no. 181/2024*, in *Persona e Amministrazione*, n. 1, 2025, p. C. AMALFITANO, “Tono costituzionale”: formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. *Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025*, in *RCE*, n. 1, 2025, p. 1 ss.; S. BARBIERI, *La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell’Unione europea?*, *ivi*, n. 3, 2024, p. 289 ss.; ID., *Cambiano i tempi, cambia il dialogo: l’ordinanza n. 21 del 2025 della Corte costituzionale*, *ivi*, n. 1, 2025, p. 1 ss.; A. CHIAPPETTA, “Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato”: l’inciso definitivo della Corte costituzionale tra sindacato accentrato di costituzionalità e meccanismo diffuso di attuazione del diritto UE, in *federalismi.it*, n. 4, 2025, p. 63 ss.; P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell’Unione europea (e l’autonomia dei giudici)*, in *EJ*, n. 4, 2024, p. 174 ss.; F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell’Unione provviste di effetto diretto*, *ibidem*, p. 160 ss., spec. p. 166 s.; D. GALLO, *L’effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, in *RCE*, n. 1, 2025, p. 63 ss.; P. GAMBATESA, *Reversing or Updating Granital? La nuova “regola 181” nell’ambito dei rapporti interordinamentali (in margine a Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2024)*, in *Rivista*

evidenziando un netto superamento dell'impostazione secondo cui la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale debbano invece essere «destinate a non incontrarsi mai se non in caso di conflitto»¹¹, secondo la logica tradizionale dei “controlimiti”. Come noto, secondo questa teoria, qualora il diritto dell'Unione entri in collisione con i diritti inalienabili della persona o con i principi fondamentali che compongono l'identità del nostro ordinamento, la Corte costituzionale dovrebbe intervenire, dichiarando incostituzionale la legge di esecuzione del Trattato nella misura in cui permette l'applicazione di norme UE incompatibili con quei principi fondamentali. E di certo non si tratterebbe di una circostanza priva di traumi per il processo d'integrazione.

Di segno profondamente diverso è lo scenario che emerge dalla giurisprudenza costituzionale del triennio 2024-2026, la quale si colloca nel solco di un dialogo con la Corte di giustizia avviato, in realtà, già con l'ordinanza 103/2008. Con essa la Consulta, per la prima volta, fece ricorso al rinvio pregiudiziale, inaugurando una prassi di interlocuzione diretta con Lussemburgo che sarebbe stata poi confermata e progressivamente consolidata in ulteriori nove occasioni¹². Una sequenza, che copre un arco temporale

AIC, n. 3, 2025, p. 152 ss.; G. GRECO, *A un anno dalla sentenza n. 181/2024 della Corte costituzionale: i nodi irrisolti*, in *EJ*, n. 4, 2025, p. 250 ss.; R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 1 ss., spec. p. 14 ss.; L. S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, editoriale, n. 14, 2025; 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 *Consulta online*, 2024, p. 1346 ss.; B. SBORO, *Sindacato accentrato e doppia pregiudiziale di «impatto sistemico» dal «tono costituzionale». Note a margine di Corte cost. sent. n. 181/2024*, in *RCE*, n. 1, 2025, p. 1 ss.; G. SCACCIA, *Dialogo fra corti*, Intervento presentato al seminario organizzato dalla Biblioteca della Corte costituzionale – Roma, 12 gennaio 2026; C. SCHEPISI, V. CAPUANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri?*, in *EJ*, fasc. spec., 2025; N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 30, 2024, p. iv ss. Sia inoltre consentito il rinvio a P. DE PASQUALE, *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025, p. 213 ss.

¹¹ G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel “dialogo” tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in *cortecostituzionale.it*, relazione al V Incontro quadrilaterale “Corti costituzionali, attori del costituzionalismo europeo” – Madrid, 26/28 settembre 2024, 30 settembre 2024.

¹² Il dialogo della Corte costituzionale con la Corte di giustizia, avviato con l'ordinanza n. 103 del 2008, si è progressivamente consolidato attraverso una serie di rinvii pregiudiziali ex art. 267 TFUE che hanno interessato ambiti particolarmente sensibili sul piano dei diritti e degli interessi fondamentali: dall'ordinanza n. 207 del 2013 sul precariato scolastico, primo rinvio in via incidentale, all'ordinanza n. 24 del 2017 nel noto caso *Taricco*, in materia di prescrizione penale e di art. 325 TFUE; dall'ordinanza n. 117 del 2019, che ha inaugurato la stagione della

ormai ampio e settori eterogenei, a testimonianza di come la Consulta abbia fatto un uso non episodico, ma strutturale del rinvio pregiudiziale, in modo da assicurare stabilmente la corretta ed uniforme applicazione del diritto dell'Unione.

In questa prospettiva, la Consulta ha instaurato un dialogo con il giudice dell'Unione non soltanto attraverso l'attivazione diretta dell'art. 267 TFUE, ma anche tramite le proprie sentenze, che si collocano consapevolmente in una logica di apertura e di collaborazione volta ad assicurare il primato e l'uniforme applicazione del diritto UE. Così, con la sentenza 15/2024, la Corte costituzionale ha ribadito che la «corretta applicazione e interpretazione uniforme del diritto dell'Unione»¹³ è garantita, in via primaria, dal rinvio pregiudiziale, richiamando espressamente il quadro di cooperazione delineato anche dal parere 1/09 della CGUE. Al tempo stesso, la Consulta ha collocato tale meccanismo entro una più ampia logica di dialogo giurisdizionale, in cui l'interazione tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corte di giustizia si configura come un rapporto di cooperazione leale e strutturata.

Su tale sfondo dialogico si innestano le pronunce successive che valorizzano il ruolo della Consulta nel contesto di un vero e proprio cumulo di rimedi messi a disposizione del giudice comune (disapplicazione, rinvio pregiudiziale e questione di legittimità costituzionale) e ne chiariscono la funzione specifica quando venga in rilievo una questione che presenti un “tono costituzionale” (come noto, espressione tradizionale della giurisprudenza sui conflitti)¹⁴.

In particolare, con la sentenza 181/2024¹⁵ la Corte costituzionale ha affermato la possibilità di dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale per contrasto con il diritto dell'Unione anche a prescindere

c.d. “doppia pregiudizialità” con riferimento al rapporto tra diritti fondamentali e diritto dell'Unione, all'ordinanza n. 182 del 2020 sulle prestazioni sociali (assegni di natalità e di maternità) per i cittadini di Stati terzi titolari di permesso unico; dalle ordinanze nn. 216 e 217 del 2021 in tema di mandato d'arresto europeo e di consegna di persone affette da gravi patologie, sino alle più recenti ordinanze n. 29 del 2024 sull'assegno sociale per cittadini di Stati terzi titolari di “permesso unico”, n. 161 del 2024 sulla proroga delle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche in Emilia-Romagna e n. 21 del 2025 sul contributo di solidarietà per gli operatori del settore energetico.

¹³ Corte cost. 12 febbraio 2024, n. 15, punto 8.3. *cid*.

¹⁴ Si rammenta che C. MEZZANOTTE aveva dato a tale nozione la qualifica di criterio selettivo per sottoporre all'attenzione della Corte costituzionale soltanto le dispute tra Stato e Regioni che presentassero un nesso con interessi o principi di rango costituzionale: *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *GC*, 1979, p. 110 ss.; nonché, *ex multis*, R. BIN, “Tono costituzionale” del conflitto vs. “tono regionale” della Repubblica, in *Le Regioni*, 1998, p. 447 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2024, p. 234 ss.

¹⁵ Corte cost. 19 novembre 2024, n. 181.

dall'efficacia diretta della norma Ue, riconoscendo la legittimità di un sindacato accentrato che si affianca, senza sostituirli, ai rimedi diffusi.

Le sentenze 1/2025 e 7/2025¹⁶ hanno contribuito poi a precisare il perimetro di tale intervento, individuando il “tono costituzionale” nelle ipotesi in cui il conflitto con il diritto dell'Unione investa diritti fondamentali, il principio di eguaglianza e i parametri di cui agli artt. 11 e 117 Cost.

La successiva sentenza 31/2025¹⁷ offre un'ulteriore puntualizzazione della nozione di “tono costituzionale”, ribadendo che essa ricorre quando la questione, nel suo intreccio con il diritto dell'Unione, assume rilievo in relazione a diritti fondamentali e ai principi di eguaglianza tutelati dalla Costituzione. Più in dettaglio, la Consulta ha chiarito che, qualora il giudice comune, valutate le specificità del caso concreto, individui nella questione di legittimità costituzionale il rimedio più adeguato e la attivi in considerazione della capacità di una pronuncia con effetti generali di eliminare alla radice una situazione discriminatoria, essa è chiamata a esercitare pienamente il proprio sindacato. Ciò avviene attraverso l'impiego dell'ampio ventaglio di tecniche decisorie di cui dispone, idonee ad assicurare un'attuazione del diritto dell'Unione sempre più efficace e sistemica, in una logica di integrazione e non di contrapposizione tra il controllo accentrato di costituzionalità e i meccanismi diffusi di applicazione delle norme UE.

Il punto di approdo è rappresentato, ad oggi, dalla sentenza 1/2026¹⁸, nella quale la Corte costituzionale ha ribadito che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma interna incompatibile con il diritto dell'Unione offre un «surplus di garanzia»¹⁹ al primato del diritto UE, sotto il profilo della certezza e dell'uniforme applicazione, valorizzando soprattutto il dato per cui l'obbligo di conformazione al diritto dell'Unione grava non solo sui giudici, ma anche sulla pubblica amministrazione.

Questa giurisprudenza sembra porsi in una prospettiva che, pur senza dichiararlo espressamente, conduce ad un significativo affievolimento – se non ad un vero e proprio superamento in senso funzionale – della tradizionale dottrina dei controlimiti con la consapevolezza, ben colta da una parte della dottrina, che tale paradigma rischiava «solo di creare un circolo inestricabile di difficoltà e contrapposizioni, di inviare messaggi discordanti o ambigui all'intero sistema e finanche di nuocere agli interessi dei cittadini»²⁰.

¹⁶ Corte cost. 3 gennaio 2025, n. 1 e 4 febbraio 2025, n. 7.

¹⁷ Corte cost. 20 marzo 2025, n. 31.

¹⁸ Corte cost. 8 gennaio 2026, n. 1.

¹⁹ *Ivi*, punto 8 *cid*.

²⁰ A. TIZZANO, *Sui rapporti*, cit., p. 25.

A questa logica potenzialmente conflittuale si sostituisce un modello fondato sulla cooperazione e sul dialogo, nel quale la Corte di giustizia, i giudici comuni e la Corte costituzionale operano come nodi di un unico circuito di tutela, ciascuno secondo le proprie competenze. Di talché, il giudice comune viene investito di un ruolo centrale e dotato di un ventaglio di strumenti tra loro complementari per risolvere il contrasto tra legge interna e diritto dell'Unione. E l'attribuzione di questa ampia discrezionalità di scelta non risulta affatto compressa, al contrario, essa viene valorizzata all'interno di un sistema di "concorso di rimedi", nel quale ciascuno strumento è chiamato a operare in funzione delle esigenze del caso concreto²¹.

A ciò si aggiunga – sembra utile sottolinearlo ancora – che viene posto un preciso limite alla libertà decisionale del giudice di sollevare il quesito costituzionale: la questione da sottoporre alla Corte deve presentare un vero e proprio "tono costituzionale". In altre parole, non è possibile sollevare una questione di legittimità costituzionale basata esclusivamente sul contrasto tra legge nazionale e diritto dell'UE, dal momento che il richiamo al "tono costituzionale" implica che la questione è ammissibile sia quando viene leso un diritto fondamentale (così come sembrava emergere dalle prime decisioni sulla doppia pregiudiziale) sia quando risultano compromesse altre norme costituzionali fondamentali, in particolare il principio di eguaglianza²², quale presidio contro trattamenti differenziati e potenzialmente discriminatori derivanti da applicazioni non uniformi della legge. In situazioni di questo tipo, invero, l'esigenza primaria non è soltanto quella di assicurare l'effettività del diritto dell'Unione nel singolo giudizio, ma anche – e soprattutto – quella di rimuovere in via generale la fonte normativa del contrasto, al fine di evitare

²¹ Cfr. D. GALLO, *L'effetto diretto e il nodo*, cit., p. 82, secondo cui «differentemente da quanto sembra imporre l'“*obiter* 269”, [la sent. n. 181/2024] non obbliga il giudice comune a sollevare, in via prioritaria, una questione di legittimità costituzionale» (enfasi aggiunta).

²² I casi sottoposti alla Corte riguardano principalmente la violazione del principio costituzionale di eguaglianza, congiunta a un conflitto con il diritto dell'Unione. Si tratta, per lo più, di procedimenti antidiscriminatori pendenti davanti al giudice, nei quali viene richiesto non solo di porre rimedio alla specifica discriminazione denunciata dalla parte ricorrente, ma anche di eliminare dall'ordinamento la causa generale di tale disparità di trattamento. Quando quest'ultima è contenuta in una norma di legge, il giudice non può rimuoverla con effetti *erga omnes* senza rivolgersi alla Corte costituzionale, come confermato dalle sentenze n. 15 del 2024 e n. 1 del 2025. Vi sono poi altri casi in cui viene denunciata la violazione del principio di eguaglianza, resa ancora più grave dall'eterogeneità delle decisioni giudiziarie: alcuni giudici disapplicano la legge, mentre altri continuano ad applicarla, e nel frattempo l'amministrazione ne fa comunque uso nonostante il contrasto con il diritto dell'Unione (sentenza n. 181 del 2024). Inoltre, si registra un'ulteriore ipotesi in cui, a fronte di un conflitto tra una norma penale incriminatrice e il principio di proporzionalità della pena, l'applicazione disomogenea della sanzione da parte dei diversi giudici rischierebbe di violare il principio di eguaglianza in ambito penale, che costituisce uno dei pilastri della riserva di legge in materia penale.

che la tutela dei diritti e dei principi fondamentali resti affidata a soluzioni frammentarie e variabili nel tempo e nello spazio. Tale obiettivo può essere conseguito solo attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale con effetti *erga omnes*.

Proprio il rafforzamento del dialogo tra giudici e il riconoscimento di una pluralità coordinata di vie di tutela contribuiscono a ridurre lo spazio di un conflitto frontale tra ordinamenti e, con esso, la stessa attualità della categoria dei controlimiti, che appare sempre meno come una clausola di resistenza e sempre più come un'ipotesi-limite, destinata a rimanere sullo sfondo di un sistema orientato, in via ordinaria, alla cooperazione e all'integrazione tra livelli di tutela.

4. La disapplicazione non uniforme nell'esperienza italiana: frammentazione applicativa e rischi per l'eguaglianza

A bene vedere, la necessità dell'intervento accentrato della Corte costituzionale può essere ricostruita, in chiave sistematica, sulla base di tre condizioni cumulative. In primo luogo, occorre che il contrasto con il diritto dell'Unione investa una norma interna di portata generale e ripetitiva, destinata ad essere applicata non solo dai giudici, ma anche da una pluralità di autorità amministrative. In tali ipotesi, l'attuazione del primato mediante la sola disapplicazione giudiziale – e, a maggior ragione, mediante la disapplicazione amministrativa – rischia di tradursi in una pluralità di micro-soluzioni, temporalmente e territorialmente disallineate, incapaci di assicurare una rimozione stabile della fonte del contrasto.

In secondo luogo, è necessario che la questione presenti un autentico “tono costituzionale”, in quanto intrecciata ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ovvero una lesione che si riflette sul nucleo assiologico dell'ordinamento costituzionale.

In terzo luogo, deve potersi ravvisare un rischio qualificato di frammentazione applicativa, ossia la concreta possibilità che, in assenza di un intervento *erga omnes*, la disapplicazione operi “a macchia di leopardo”, generando esiti divergenti tra uffici, tra giudici di diversi gradi o tra giurisdizione e pubblica amministrazione, con conseguenti disparità di trattamento e compromissione della certezza del diritto.

A tal ultimo riguardo, l'esperienza italiana offre numerosi esempi di come la disapplicazione diffusa possa tradursi in prassi non uniformi.

Guardando al passato va richiamata, anzitutto, la nota vicenda *Taricco*²³, nella quale, a fronte delle pronunce della Corte di giustizia, alcuni giudici ritennero di dover disapplicare immediatamente le norme interne sulla prescrizione, mentre altri continuarono ad applicarle, in attesa di un intervento chiarificatore della Corte costituzionale. Un analogo disallineamento si registrò nell'attuazione della direttiva rimpatri, quando solo una parte della giurisprudenza penale recepì senza indugio gli arresti *El Dridi* e *Achughbaban*, rendendo necessario l'intervento delle Sezioni Unite²⁴. Situazioni simili si sono verificate in altri settori: dalla tutela dei consumatori²⁵ al campo farmaceutico²⁶. A tali esempi si può aggiungere la recente e complessa vicenda delle concessioni balneari, nella quale i giudici amministrativi hanno dato risposte divergenti circa l'obbligo di disapplicare le proroghe automatiche previste dalla legislazione nazionale in contrasto con la direttiva 2006/123/CE, oscillando tra immediata disapplicazione, differimento degli effetti e valorizzazione del legittimo affidamento. Ulteriori casi, richiamabili senza pretesa di completezza, riguardano le applicazioni dell'obbligo di recupero degli aiuti di Stato, ove alcuni giudici hanno disapplicato principi processuali interni mentre altri ne hanno resistito l'operatività; le decisioni divergenti in materia di protezione internazionale sulla disapplicazione delle liste di Paesi sicuri; nonché le oscillazioni registrate, prima degli interventi chiarificatori della Corte costituzionale, nell'applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali in materia di sanzioni amministrative e *ne bis in idem*²⁷.

²³ Corte giust. 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco*; e successivamente 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, intervallate da Corte cost. ord. 26 gennaio 2017, n. 24.

²⁴ Dopo le sentenze della Corte del 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, *El Dridi* e del 6 dicembre 2011, C-329/11, *Achughbaban*, alcune corti penali hanno prontamente disapplicato l'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. 286/1998, mentre altre hanno continuato ad applicarlo, rendendo necessario l'intervento della Cassazione a Sezioni Unite (27 ottobre 2011, n. 33451, *El Dridi*; Cass., Sez. Un., 24 settembre 2015, n. 40517, *Hassen*).

²⁵ Non tutti i tribunali hanno applicato l'obbligo di rilevare d'ufficio le clausole abusive. Tra le molte, Corte giust. 27 giugno 2000, C-240/98, *Océano*; 4 giugno 2009, C-243/08, *Pannon*; 14 giugno 2012, C-618/10, *Banco Español de Crédito*. Alcuni tribunali italiani vi hanno dato immediata attuazione, mentre altri ne hanno limitato l'operatività, subordinandola all'eccezione di parte, in contrasto con i vincoli dell'UE.

²⁶ I giudici hanno dato applicazione disomogenea ai vincoli derivanti dall'art. 34 TFUE. Dopo le decisioni della Corte del 19 marzo 2009, C-531/06, *Commissione/Italia* e del 22 dicembre 2010, C-171/07, *Apothekerkammer des Saarlandes*, alcuni giudici amministrativi hanno disapplicato le restrizioni nazionali alla commercializzazione dei medicinali equivalenti, mentre altri le hanno mantenute operative, attribuendo rilievo prevalente alle norme interne. Anche nel pubblico impiego scolastico a termine, prima della sentenza *Mascolo*, i giudici del lavoro si dividevano tra chi riconosceva l'abuso dei contratti a termine sulla base della direttiva 1999/70/CE e chi negava effetti diretti alla normativa europea (si vedano, tra le prime, Trib. Trento, 27 giugno 2013; tra le seconde, Corte App. Firenze, 6 giugno 2012).

²⁷ V. Corte cost. 23 gennaio 2019, n. 20 e 20 febbraio 2019, n. 63.

5. *La flessione del rinvio pregiudiziale e le sue implicazioni sistemiche*

In linea teorica, la disomogeneità applicativa potrebbe essere efficacemente contrastata attraverso un ricorso diffuso al rinvio pregiudiziale, ma la realtà mostra uno scarto significativo tra il modello e la prassi. Difatti, gli studi empirici e la riflessione dottrinale concordano nel rilevare che l'utilizzo dell'art. 267 TFUE rimane, ancora oggi, quantitativamente limitato e strutturalmente concentrato, anche presso i giudici non di ultima istanza, che pure costituiscono la parte numericamente preponderante della giurisdizione nazionale. Ne consegue un limite all'effettività del primato e una fonte di incertezza sistemica, che rende ancora più essenziale il ruolo delle Corti costituzionali e supreme nell'assicurare uniformità interpretativa e nell'orientare il dialogo con la Corte di giustizia, volto a consolidare lo «spazio costituzionale europeo»²⁸.

Invero, la letteratura più recente evidenzia come solo una minoranza di giudici nazionali utilizza in modo regolare lo strumento del rinvio pregiudiziale, mentre la grande maggioranza non vi ricorre mai nel corso della propria carriera, soprattutto a causa di fattori interni legati alla cultura giudiziaria e all'organizzazione degli uffici giudiziari²⁹.

Gli studi confermano che tra gli ostacoli principali figurano la carenza di competenze specialistiche in diritto dell'Unione e la percezione del rinvio pregiudiziale come procedura onerosa sotto il profilo temporale e organizzativo³⁰. Infatti, l'insufficiente familiarità con i requisiti formali e con le modalità di gestione del rinvio (dalla motivazione della decisione di rinvio alla sospensione del procedimento nazionale) induce frequentemente i giudici a privilegiare soluzioni interne, rinunciando a investire la Corte di giustizia. Ne risulta un sistema di rinvii caratterizzato da una forte asimmetria, nel quale un numero ristretto di corti "attive" alimenta il dialogo con la Corte di giustizia,

²⁸ G. PITRUZZELLA, *op. cit.*

²⁹ M. GLAVINA, *Judicial Hierarchy in the Preliminary Ruling Procedure: Exploring the Relationship Between the First and Second Instance Courts*, in *EP*, n. 2, 2020, p. 799 ss.; EA., *To Refer or Not to Refer, That Is the (Preliminary) Question: Exploring Factors Which Influence the Participation of National Judges in the Preliminary Ruling Procedure*, in *CYELP*, 2020, p. 25 ss.

³⁰ M. OVÁDEK, W. WIJTVLIET, M. GLAVINA, *Which Courts Matter Most? Measuring Importance in the EU Preliminary Reference System*, in *EJLS*, n. 1, 2020, p. 121 ss.

mentre la grande maggioranza dei tribunali e delle corti d'appello rimane sostanzialmente inattiva³¹.

A ciò ha contribuito altresì il trasferimento parziale della competenza in materia pregiudiziale al Tribunale dell'Unione europea³². Al riguardo, l'effetto disincentivante è dovuto alla moltiplicazione dei passaggi decisionali e all'allungamento dei tempi complessivi del giudizio pregiudiziale, soprattutto nei casi in cui l'esito venga impugnato o vi sia oscillazione sulla competenza tra i due organi. Più precisamente, questo trasferimento ha generato, presso alcuni giudici nazionali, l'impressione che il ricorso al rinvio comporti un grado di incertezza temporale maggiore rispetto al passato, incidendo negativamente sulle scelte già gravate da tempi di definizione dei processi spesso incompatibili con sospensioni prolungate. Così, paradossalmente, una riforma concepita per favorire il ricorso allo strumento *ex art. 267 TFUE* rischia di rafforzare la riluttanza a interloquire con Lussemburgo.

Particolarmente istruttiva, in questa prospettiva, è l'esperienza tedesca, tradizionalmente considerata il modello virtuoso della cooperazione giudiziaria con la Corte di giustizia. Studi recenti hanno però ridimensionato tale rappresentazione, mostrando come la Germania, lungi dall'essere ancora il "campione europeo" dei rinvii, presenti attualmente un ricorso allo strumento dell'art. 267 TFUE meno diffuso di quanto comunemente ritenuto, soprattutto se rapportato alla densità e alla capillarità del sistema giudiziario federale. Specificatamente, le analisi empiriche segnalano un calo significativo dei rinvii provenienti dai giudici tedeschi, imputabile non solo ai fattori organizzativi e culturali sopra richiamati, ma anche a un mutamento nella percezione funzionale del rinvio, talvolta associato a un uso strategico – e non meramente tecnico – della procedura, come strumento per contestare normative nazionali o orientamenti consolidati delle corti supreme interne. Tale dimensione "conflittuale" avrebbe contribuito, in alcuni contesti, ad

³¹ K. LEIJON, *National courts and preliminary references: supporting legal integration, protecting national autonomy or balancing conflicting demands?*, in *Western European Politics*, n. 3, 2021, p. 510 ss.

³² Se, nelle intenzioni, l'attribuzione al Tribunale del potere di decidere alcune tipologie di rinvii avrebbe dovuto snellire il carico della Corte di giustizia e rendere complessivamente più efficiente il meccanismo dell'art. 267 TFUE, la sua prima applicazione mostra un quadro più complesso. La nuova architettura procedurale richiede, come risaputo, una fase preliminare di smistamento delle domande, alla quale può seguire un eventuale coinvolgimento successivo della Corte qualora emergano profili di sistema o principi fondamentali dell'ordinamento europeo. In argomento, v. A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023.

alimentare una crescente diffidenza verso il rinvio e, di riflesso, un progressivo disinvestimento da parte della magistratura ordinaria³³.

È pure significativo che meno della metà di tali rinvii rientri nell'alveo del c.d. uso "alternativo" o "ostativo" dell'art. 267 TFUE, vale a dire di quei rinvii volti primariamente a sindacare la compatibilità di normative o prassi nazionali con il diritto dell'Unione³⁴. Tale scarto quantitativo assume rilievo sistemico, poiché mostra come l'impiego del rinvio pregiudiziale in funzione di controllo accentrato di compatibilità delle legislazioni nazionali resti limitato e concentrato in pochi ordinamenti. Ne emerge un quadro nel quale il dialogo con la Corte di giustizia, lungi dall'essere uniformemente distribuito, si struttura secondo modelli nazionali differenziati, confermando che l'effettività del primato e l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione non possono essere affidate esclusivamente al funzionamento spontaneo dell'art. 267 TFUE, ma richiedono, soprattutto su talune questioni (di "tono costituzionale" e ad alto impatto sui diritti fondamentali), il concorso di rimedi ulteriori, capaci di

³³ Il rapporto 2024 della Corte di giustizia conferma un quadro di forte asimmetria nella partecipazione degli Stati membri al dialogo pregiudiziale. Nell'anno considerato sono stati presentati 573 nuovi rinvii pregiudiziali, in netta crescita rispetto ai 518 del 2023, ma la distribuzione statale mostra dinamiche molto differenti. L'Italia è balzata al primo posto con 98 rinvii, più che raddoppiando il dato dell'anno precedente; viceversa, la Germania, tradizionalmente uno degli Stati con il più alto numero di pregiudiziali, è scesa a 66 rinvii, il livello più basso degli ultimi quindici anni secondo le osservazioni contenute nelle statistiche ufficiali. Anche altri ordinamenti mostrano una flessione: la Francia e il Belgio registrano un calo rispetto alla media del quinquennio precedente, mentre la Spagna mantiene un apporto relativamente stabile. Una parte significativa del fenomeno può essere compresa solo guardando al tipo di corti che alimentano il circuito del rinvio: le statistiche della Corte e gli studi empirici disponibili confermano che il sistema è dominato da corti di grado inferiore, mentre la partecipazione delle supreme corti resta strutturalmente più ridotta e concentrata in un numero limitato di Paesi. In Germania, i principali interlocutori sono il Bundesfinanzhof, il Bundesarbeitsgericht, il Bundessozialgericht e, in misura rilevante anche se fluttuante, il Bundesgerichtshof; il Bundesverfassungsgericht resta invece un partecipante eccezionale e utilizza il rinvio con estrema parsimonia. In Italia, oltre alla costante presenza dei tribunali ordinari, dialogano con regolarità la Corte di Cassazione (specialmente le Sezioni lavoro, tributaria e civile), mentre il Consiglio di Stato presenta rinvii più selettivi ma giuridicamente incisivi. In Francia, tra le supreme corti, il maggior numero di rinvii proviene dal Conseil d'État, con la Cour de cassation su livelli inferiori ma non occasionali. Al contrario, alcune supreme corti dell'Europa orientale – come la Suprema Corte polacca o la Suprema Corte ungherese – mostrano negli ultimi anni un calo significativo, dovuto sia a tensioni costituzionali interne sia alla tendenza crescente a risolvere questioni di diritto UE tramite interpretazioni autonome. Per dati ancor più approfonditi su alcuni degli Stati membri più popolosi, v. i lavori di L. COUTRON (Francia), D. SARMIENTO (Spagna) e L. D. SPIEKER (Germania) in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, II ed., Torino, 2024.

³⁴ In argomento, v. G. GRECO, *Le sentenze pregiudiziali "ostative" della Corte di giustizia*, Torino, 2025, e la dottrina ivi citata.

assicurare stabilità, certezza ed eguaglianza attraverso interventi dotati di efficacia generale.

5.1. *Le ordinanze di rinvio delle Corti supreme*

Una ricognizione comparata di alcune esperienze mostra che, anche tra le corti supreme e costituzionali degli Stati membri, i rinvii non sono particolarmente frequenti se rapportati all'intera massa di cause nelle quali è potenzialmente in gioco il diritto UE. Soltanto a titolo esemplificativo, si ricorda che sia il Conseil constitutionnel francese³⁵ sia il Tribunal Constitucional spagnolo³⁶ hanno promosso un solo rinvio pregiudiziale.

Peraltro, alcune Corti supreme degli Stati membri fanno reiterato uso dell'identità nazionale e costituzionale per discostarsi dal canone del primato del diritto UE (ad es. Polonia, Romania)³⁷, altre dimostrano che la stessa identità può essere protetta e valorizzata senza minare la *primauté* e, anzi, cercando una sintesi tra i due ordinamenti. Non mi riferisco qui soltanto alla Corte costituzionale italiana e al suo nuovo corso giurisprudenziale, ma anche a Corti altrettanto autorevoli come quella tedesca. Precisamente, il Bundesverfassungsgericht ha elaborato, sin da *Solange I* (1974)³⁸ e *Solange II* (1986)³⁹, una dottrina che condiziona l'applicazione del diritto dell'Unione alla tutela equivalente dei diritti fondamentali, evolutasi poi nel controllo “*ultra vires*” formalizzato in *Maastricht* (1993)⁴⁰ e *Lissabon* (2009)⁴¹, fino alla nota decisione *Weiss* (2020)⁴². Più di recente, poi, la sentenza del 29 settembre

³⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013, *M. Jeremy F.*

³⁶ Tribunal Constitucional ord. 9 giugno 2011, recurso de amparo 6922/2008, *Melloni*.

³⁷ V. l'analisi di A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, spec. p. 267 ss.

³⁸ In essa viene affermato che la Germania applicherà il diritto comunitario “*finché*” l'UE garantisce una tutela equivalente dei diritti fondamentali: ord. 29 maggio 1974, 2 BvL 52/71.

³⁹ Con essa, la Corte ritiene soddisfatte le condizioni di tutela e sospende l'esercizio del controllo sui diritti fondamentali per gli atti comunitari: ord. 22 ottobre 1986, 2 BvR 197/83.

⁴⁰ Tale pronuncia sancisce la nascita della dottrina del controllo sulle competenze conferite e si pone la base della teoria degli atti *ultra vires*: 12 ottobre 1993, 2 BvR 2134/92 e 2 BvR 2159/92.

⁴¹ Il BVerfG introduce in modo più pieno il concetto di identità costituzionale come limite agli atti dell'Unione: 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08.

⁴² Il Tribunale costituzionale, per la prima volta nella storia, dichiara *ultra vires* un atto dell'Unione (il programma PSPP della BCE), sostenendo che la Corte di giustizia aveva travalicato il proprio margine interpretativo: 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15 e 2 BvR 1651/15, *PSPP*, su cui v. G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Osservatorio europeo DUE*, 11 maggio 2020.

2025⁴³ offre un quadro particolarmente significativo del modo in cui il Tribunale tedesco intende esercitare il proprio controllo nei confronti del diritto dell'Unione e delle interpretazioni della Corte di giustizia. Tale sentenza si inserisce nell'annosa vicenda apparentemente conclusasi con la pronuncia della Corte di giustizia nel caso *Egenberger*⁴⁴, ma il BVerfG è stata chiamata a valutarne la portata *ultra vires*. La tavola sembrava perfettamente apparecchiata per un giudizio che portasse a dichiarare quest'ultima inapplicabile nell'ordinamento tedesco e, invece, il Tribunale, attraverso una ricostruzione elaborata e lineare, è riuscita a comporre il potenziale conflitto, interpretando il parametro costituzionale dell'autodeterminazione religiosa in linea con le esigenze di non discriminazione provenienti dal diritto dell'Unione.

Non è questa la sede per approfondire ulteriormente il contenuto e gli esiti della sentenza del BVerfG; basti solo qui sottolineare che ogni tentativo, da parte delle corti costituzionali, di funzionare da cerniera tra i due sistemi va accolto con estremo favore, poiché dimostra come esse siano le uniche in grado di semplificare le fisiologiche complessità che caratterizzano i rapporti tra diritto dell'Unione e diritto nazionale.

6. *Ulteriori obiezioni al nuovo corso della Consulta*

Al di là delle questioni sin qui esaminate, attinenti in particolare al valore aggiunto dell'intervento della Corte costituzionale sotto il profilo degli effetti *erga omnes*, quando la questione assuma quel necessario “tono costituzionale”, nel dibattito sviluppatosi all'indomani della giurisprudenza inaugurata con la sentenza 181/2024 sono emerse in dottrina – come già evidenziato – ulteriori preoccupazioni, che non riguardano tanto la tenuta in astratto del principio del primato, quanto piuttosto gli effetti sistemici del nuovo assetto dei rimedi e il modo in cui esso si innesta nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia.

In primo luogo, è stata prospettata la “crisi” del principio di interpretazione conforme. Invero, l'allarme appare difficilmente giustificato ove si consideri che l'interpretazione conforme costituisce un principio generale dell'ordinamento dell'Unione⁴⁵, sul quale la Corte costituzionale non può interferire e sul quale, in realtà, non risulta affatto che essa abbia inciso in senso

⁴³ Bundesverfassungsgericht ord. 29 settembre 2025, 2 BvR 934/19, su cui cfr. A. CIRCOLO, *La pronuncia del Bundesverfassungsgericht nel caso Egenberger, ovvero Melloni reverse*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026.

⁴⁴ Corte giust. 17 aprile 2018, C-414/16.

⁴⁵ Cfr., in particolare, O. PALLOTTA, *L'interpretazione conforme nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, Napoli, 2025, *passim*.

restrittivo. Al contrario, la giurisprudenza più recente sembra piuttosto destinata a rivitalizzarne l'uso nel sistema interno, rendendo particolarmente interessante verificare, nel prossimo futuro, come le tecniche ermeneutiche proprie del giudizio costituzionale si combineranno con l'operatività del principio dell'UE, soprattutto in un contesto nel quale la Consulta è chiamata con maggiore frequenza a confrontarsi con antinomie tra legge nazionale e diritto dell'Unione.

In secondo luogo, è stata avanzata l'obiezione del possibile rischio che l'attivazione del giudizio costituzionale ostacoli o scoraggi il rinvio pregiudiziale, alterando il ruolo della Corte di giustizia quale garante dell'uniformità interpretativa. Una parte della dottrina ha sostenuto che costituirebbe, quindi, un segnale di leale cooperazione se la Corte costituzionale, anche alla luce della "riappropriazione" di alcune questioni rispetto all'assetto delineato dalla sentenza *Granital*, si impegnasse a procedere sistematicamente al rinvio pregiudiziale prima di decidere controversie coinvolgenti norme dell'UE, soprattutto quando dotate di effetto diretto, salvo i casi di evidenza alla luce della giurisprudenza *Cilfit*. Si tratta, in fondo, del tentativo di ricondurre l'evoluzione più recente entro un tracciato rigidamente comunitario⁴⁶.

Una simile impostazione, tuttavia, non appare né necessaria né, in ultima analisi, opportuna. Non necessaria, perché, come si è cercato di mostrare, l'orientamento attuale della Corte costituzionale si muove già entro una logica di cooperazione e di dialogo effettivo con la Corte di giustizia. Non opportuna, perché rischierebbe di produrre l'effetto paradossale di spostare in via sistematica sulla Consulta la responsabilità dell'interlocuzione con Lussemburgo, indebolendo, sul piano sia formale sia sostanziale, il ruolo del giudice comune quale vero giudice *a quo* del rinvio pregiudiziale e principale garante dell'effettività del primato, inducendolo a percepirsi – non del tutto irragionevolmente – come sollevato dal dovere di attivare egli stesso il dialogo con la Corte di giustizia. In tal modo, proprio chi invoca una "rassicurazione" europea da parte della Corte costituzionale finirebbe per alimentare quel

⁴⁶ L. DANIELE, *Norma di legge incompatibile con norma dell'Unione direttamente efficace, tra disapplicazione e dichiarazione di incostituzionalità: una storia "vecchia" di quarant'anni* ..., in C. SCHEPISI, V. CAPUANO (a cura di), *op. cit.*, p. 119. L'A. specificatamente sostiene che «sarebbe un gesto di sincero spirito di cooperazione se la Corte costituzionale, proprio in seguito alla parziale riappropriazione di alcune questioni cui aveva rinunciato con *Granital*, potesse rassicurare la Corte di giustizia, nel senso di volere sempre procedere al rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, prima di decidere questioni che coinvolgano norme unionali, soprattutto se direttamente efficaci, salvo che siano presenti gli indici di chiarezza della questione secondo la giurisprudenza *Cilfit*».

rischio di disincentivazione del rinvio pregiudiziale “a valle” che viene, al tempo stesso, denunciato come possibile effetto collaterale della giurisprudenza sul “tono costituzionale”.

Più ragionevolmente, il crescente intervento della Corte costituzionale nel dialogo giurisdizionale dovrebbe continuare a configurarsi come uno strumento di tutela addizionale e complementare, la cui intensità e frequenza restano affidate a un uso selettivo e proporzionato, coerente con la tradizionale sensibilità europeista di tale organo e con l'esigenza di preservare, accanto al giudice delle leggi, il ruolo centrale del giudice comune e della Corte di giustizia nel funzionamento ordinario del sistema del primato e dell'uniforme applicazione del diritto dell'Unione. Peraltro, ciò è confermato dalla stessa Corte costituzionale che si riconosce pienamente inserita nel circuito del rinvio pregiudiziale, avendolo direttamente attivato in più occasioni e avendone ribadito la centralità quale strumento di dialogo e di leale cooperazione tra giudici.

A ciò si lega la terza problematica, ovvero l'invito al giudice comune di rivolgersi alla Corte costituzionale e al contempo alla Corte di giustizia (c.d. doppia pregiudiziale diretta). A me sembra che tale approccio possa, in realtà, portare a sovrapposizioni non coordinate tra i percorsi davanti alle due Corti, con possibile duplicazione degli atti o differente trattamento della stessa antinomia.

Infatti, il rapporto tra le competenze giurisdizionali presenta ancora molte zone d'ombra, quantunque sia opinione condivisa che il diritto dell'Unione e con esso le sentenze della Corte prevalgano sulle norme e sulle decisioni nazionali e che il giudice nazionale sia tenuto a pronunciarsi alla luce del principio enunciato dalla Corte di giustizia, coordinandolo con quelli del proprio ordinamento e cercando di risolvere eventuali contrasti con le regole e i meccanismi di funzionamento dell'ordinamento nazionale⁴⁷. Cosicché, un intervento parallelo della Corte costituzionale, destinato eventualmente a essere superato o “corretto” dalla successiva pronuncia del giudice dell'Unione, finirebbe per apparire non solo privo di utilità sistemica, ma persino problematico sul piano istituzionale, esponendo la Consulta al rischio di una sostanziale smentita e compromettendo l'immagine di coerenza del dialogo tra le Corti.

La quarta obiezione attiene ai tempi del giudizio costituzionale e al conseguente pregiudizio per l'immediatezza della tutela dei diritti riconosciuti dalla norma UE. A tal proposito non soltanto assume rilievo decisivo il

⁴⁷ G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE E F. FERRARO, IV ed., Napoli, 2023, p. 316.

carattere selettivo del criterio del “tono costituzionale”, ma soprattutto non va dimenticato che, nelle more del giudizio di costituzionalità, il consociato può beneficiare di una misura cautelare.

Difatti, specie nei contenziosi “a prestazione” o ad effetti irreversibili, il problema di preservare l'immediatezza della tutela nelle more della decisione della Consulta, impone che, entro confini rigorosi, operi la tutela cautelare del giudice comune quale strumento “servente” rispetto alla decisione di merito. Come noto, essa è infatti provvisoria, strumentale e non anticipatoria in via definitiva, presuppone la verifica di *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, ed è volta a evitare che il decorso del tempo trasformi il “pericolo nel ritardo” in un pregiudizio irreparabile⁴⁸.

Questa funzione supplente della cautela è tanto più rilevante se si considera che, in termini medi, il giudizio costituzionale non è di regola eccessivamente lungo; la stessa Corte ha indicato una durata media attorno ai 10 mesi (calcolata dalla pubblicazione in Gazzetta dell'atto introduttivo), e i dati annuali mostrano, per il giudizio incidentale, tempi spesso nell'ordine di 8-9 mesi. Ne deriva che la cautela non “sostituisce” il giudizio di costituzionalità, ma è idonea a colmare il tempo fisiologico necessario alla decisione, preservando l'utilità della tutela senza alterare l'assetto delle competenze⁴⁹. In questa chiave, è stata ritenuta ammissibile, nel processo amministrativo, la possibilità di concedere misure d'urgenza in via interinale e poi sollevare la questione di legittimità costituzionale, così da non sacrificare l'effettività della tutela durante la pendenza dell'incidente.

7. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte, possono formularsi due rilievi conclusivi di ordine generale.

Innanzitutto, occorre collocare l'odierno dibattito sul primato, sulla disapplicazione e sul ruolo delle corti costituzionali in una prospettiva storica adeguata. Dal 1984, all'indomani della sentenza *Granital*, il cui impianto ha a lungo costituito il paradigma di riferimento nei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento UE, il processo di integrazione europea ha subito una

⁴⁸ A. VUOLO, *L'incidente di costituzionalità nella fase cautelare del processo amministrativo: nuovi orientamenti della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 23, 2014, p. 2 ss.

⁴⁹ Come noto, la misura cautelare, non può trasformarsi in una disapplicazione generalizzata della legge, né anticipare stabilmente l'effetto *erga omnes* che è proprio (e solo) della pronuncia di illegittimità costituzionale; essa opera sul caso concreto e resta revocabile/modificabile, proprio perché funzionale a evitare danni irreparabili che si possono produrre nel frattempo.

radicale trasformazione. Per quanto qui rileva, è sufficiente richiamare l'estensione non solo quantitativa, ma soprattutto qualitativa del primato, conseguente al notevole ampliamento delle competenze dell'Unione, le quali oggi incidono su un numero di settori incomparabilmente più ampio e su una gamma di diritti e di principi di rango costituzionale assai più estesa rispetto al passato.

Se, nel contesto degli anni Ottanta, l'immediata disapplicazione della norma interna contrastante poteva apparire uno strumento tendenzialmente adeguato e, per certi versi, più agevole, in quanto la maggior parte delle discipline comunitarie aveva carattere prevalentemente tecnico ed era funzionale all'instaurazione e al buon funzionamento del mercato interno, nell'attuale fase dell'integrazione il diritto dell'Unione investe in misura crescente ambiti sensibili, nei quali sono direttamente coinvolti diritti fondamentali e principi strutturali degli ordinamenti costituzionali nazionali. In tali settori, l'esigenza di una tutela non solo effettiva, ma anche uniforme e non discriminatoria, assume un rilievo ben maggiore, rendendo problematica l'affidabilità esclusiva a rimedi diffusi e caso per caso e facendo emergere, con maggiore intensità rispetto al passato, la preferibilità di soluzioni capaci di assicurare stabilità e generalità degli effetti.

In secondo luogo, l'evoluzione delle tecniche legislative dell'Unione contribuisce a rafforzare l'esigenza di un coinvolgimento più strutturato delle corti costituzionali nel circuito di garanzia del primato e dell'uniforme applicazione⁵⁰. L'odierno diritto dell'Unione si caratterizza, infatti, per l'uso di basi giuridiche sempre più "elastiche", per il ricorso a strumenti normativi ibridi – direttive che, per contenuto e grado di dettaglio, si avvicinano a regolamenti, o regolamenti che rinviano ampiamente a discipline nazionali – e per la crescente adozione di pacchetti normativi complessi, nei quali confluiscono disposizioni eterogenee per natura, funzione ed effetti, talora dotate di immediata applicabilità, talaltra bisognose di attuazione. In tali contesti, non è sempre agevole per il giudice nazionale stabilire se e in quale misura una determinata disposizione sia dotata di effetto diretto, né ricostruire con certezza l'assetto delle competenze e delle basi giuridiche sottese all'intervento dell'Unione.

Proprio in ragione di tale complessità, l'orientamento più recente della Corte costituzionale può, in questo scenario, offrire un ausilio decisivo al giudice comune. Se, infatti, nelle ipotesi classiche di antinomia tra legge interna

⁵⁰ Sia consentito rinviare a P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata: tecniche legislative funzionali alla rigidità del riparto di competenze nell'UE*, in *DUE*, n. 1, 2025, p. 43 ss.

e misure tecniche di armonizzazione del mercato interno l'operazione ermeneutica richiesta al giudice si presenta, di regola, relativamente lineare, il confronto con *corpus* normativi europei di contenuto marcatamente valoriale – incidenti su diritti fondamentali e su scelte di fondo degli ordinamenti e fondati su basi giuridiche composite – risulta ben più problematico, come accade, ad esempio, nei settori delle politiche migratorie, della cooperazione giudiziaria penale o, più di recente, della difesa comune.

In un contesto così profondamente mutato, l'inclusione sempre più consapevole della Corte costituzionale nel dialogo giurisdizionale delineato dai Trattati appare idonea non solo a rafforzare la certezza del diritto per i giudici nazionali e per i cittadini, ma anche a consolidare il livello di integrazione ordinamentale, riducendo ulteriormente lo spazio, ormai residuale, per ipotesi di frizione o di contrapposizione tra ordinamenti e confinando la dottrina dei controlimiti al ruolo di clausola di *extrema ratio*, destinata a rimanere sullo sfondo di un sistema fondato, in via ordinaria, sulla leale cooperazione e sulla integrazione tra i diversi livelli di tutela.