ISSN 2384-9169
Fascicolo n. 4 - 2025
rivista.eurojus.it

A un anno dalla sentenza n. 181/2024 della Corte costituzionale: i nodi irrisolti*

DI GINEVRA GRECO**

SOMMARIO: 1. Gli asseriti "vantaggi" della rimessione alla Corte costituzionale. – 2. Il "tono costituzionale" e l'attrazione della competenza. –3. L'art. 267 TFUE e il ruolo del giudice della controversia principale. – 4. Residua uno spazio ulteriore per il giudizio di costituzionalità?

1. Gli asseriti "vantaggi" della rimessione alla Corte costituzionale.

A un anno dalla sentenza 181/2024 della Corte costituzionale[1] – che ha avviato un nuovo corso nei rapporti con la Corte di giustizia e, in definitiva, nei rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione europea[2] – permangono talune (gravi) perplessità, che non possono

* Lo scritto trae spunto da un intervento presentato al Convegno *Il Giudice "comune" nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione europea, II° Incontro di Studi* presso il Tribunale di Milano il 14 ottobre 2025, successivamente rivisitato ed integrato.

** Ricercatrice (di tipo B) in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

[1] Corte cost., 19 novembre 2024, n. 181, ECLI:IT:COST:2024:181.

[2] Con riferimento a tale pronuncia e al dibattito dottrinale che ne è seguito, si rinvia, senza pretesa di esaustività, a 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*, editoriali, n. 30, 2024; 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*, 2024; 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*, 2025, 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 *Eurojus,* 2024, fasc. 4, pp. 174 e ss.; F. FERRARO, *La consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto,* in *Eurojus*, 2024, fasc. 4, pp. 160 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*, 1/2025; L.S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, editoriale, 2025, n. 14; A. RUGGERI, *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno (valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie)*, Napoli, 2025. Sul tema anche due fascicoli speciali: *Da Granital al 'tono costituzionale': l'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto UE, oggi*, a cura di C. AMALFITANO, S. BARBIERI, in *Riv. Cont. eur.*, settembre 2025 e *Primato del diritto*

essere sottaciute. Ciò che balza ancora all'occhio è l'ampio spazio dedicato ad aspetti di convenienza (del giudizio di costituzionalità), mentre appare alquanto trascurato l'aspetto dell'ammissibilità di detto giudizio, così come configurato dal nuovo corso interpretativo.

Quanto al primo profilo, la sentenza si è diffusa in un raffronto tra il giudizio del giudice comune, in ordine alla compatibilità di una (norma di) legge nazionale con la disciplina dell'Unione europea, ed il giudizio della Consulta sullo stesso tema. Raffronto che, inevitabilmente, finisce per manifestare la maggiore incisività del giudizio della Corte costituzionale (che ha efficacia *erga omnes* e che comporta la caducazione della norma di legge in contrasto col diritto comunitario[3]): da qui l'invito, piuttosto esplicito, al giudice nazionale di avvalersi (ove esistano le condizioni del c.d. "tono costituzionale") del giudizio incidentale di costituzionalità, anziché decidere in proprio, eventualmente previo rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia.

Ma, a prescindere dal rilievo che non pare che il giudice nazionale abbia tale facoltà di scelta (sul punto si tornerà), quel che non convince nel ragionamento della Consulta sono gli stessi termini del raffronto operato.

La sentenza 181/2024 ha trascurato la circostanza che, in caso di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, che coinvolga la conformità "comunitaria" di una norma di legge nazionale, la sentenza della Corte presenta la forma del giudizio "ostativo" o "non ostativo". Con la conseguenza che essa assume i caratteri di un vero e proprio giudizio di compatibilità[4], nell'ambito del c.d. "uso alternativo del rinvio pregiudiziale"[5].

Detto giudizio di compatibilità, se negativo ("osta"), comporta, in forza dell'art. 4, par. 3, c. 2, TUE, l'obbligo della disapplicazione della legge nazionale. E, dunque, l'inapplicabilità della stessa (come riconosciuto ampiamente dalla stessa giurisprudenza nazionale[6]), oltre che l'obbligo delle autorità competenti dello Stato membro di abrogare anche formalmente detta legge.

Sotto tale profilo, pur non trascurando i diversi effetti (anche sul punto si tornerà), non pare che vi sia grande differenza con la sentenza della Corte costituzionale che accerti l'incostituzionalità della legge. Come ha rilevato l'avvocato generale Nicholas Emiliou (nelle Conclusioni rese nella causa *Profi Credit Polaska* del 2023) «una pronuncia pregiudiziale interpretativa può comportare l'effettiva inapplicabilità del diritto nazionale. Si può quindi sostenere che, in ultima analisi, non vi è una grande differenza tra il dichiarare "morta" una disposizione nazionale [come avverrebbe a seguito di un giudizio di costituzionalità, ndr], e

---

dell'Unione Europea, Giudice Nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri, a cura di V. CAPUANO, C. SCHEPISI, in *Eurojus*, settembre, 2025 e i contributi *ivi* contenuti.

[3] Sottolinea puntualmente e condivisibilmente l'importanza di tali aspetti P. DE PASQUALE, *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale,* in *Unione europea e diritti*, 2025, fasc. 2, pp. 1-22.

[4] Sul punto sia consentito un rinvio allo scritto *La sentenza pregiudiziale "ostativa" della Corte di giustizia*, Torino, 2025.

[5] Com'è noto l'espressione è stata coniata e teorizzata per la prima volta da A. TIZZANO (cfr., ad esempio, *Controversie fittizie e competenza pregiudiziale della Corte comunitaria*, in *Foro it.*, 1980, IV, 256 e ss.; *Foglia-Novello atto II, ovvero la crisi dell''uso alternativo' dell'art. 177 CEE"*, in *Foro it.*, 1982, IV, 308 e ss.) ed ha poi trovato generale adesione in dottrina.

[6] Cfr. Corte cost., ordinanza, 11 giugno 1999, n. 255; Corte Cass., sez. I, 28 marzo 1997, n. 2787; Corte Cass. sez. lav., 12 settembre 2014, n. 19301; Corte Cass., sez. trib., 8 marzo 2023, n. 6923.

tenerla "in vita", privandola però dall'effettiva possibilità di disciplinare i rapporti sociali [come avverrebbe a seguito di una sentenza ostativa, ndr]»[7].

Per quel che concerne, poi, l'efficacia soggettiva di una sentenza "ostativa", occorre tener presente che essa riguarda sia la pertinente normativa dell'Unione europea, sia la misura nazionale contestata. Con la conseguenza che, se quest'ultima è una norma di legge, il giudizio ostativo comporta un'estensione degli effetti di inapplicabilità nei confronti di tutti i possibili destinatari della legge stessa, che, data l'inscindibilità della singola norma, non può (in linea di principio) essere inapplicabile nei confronti di taluni e applicabile nei confronti di altri.

In altri termini, la sentenza della Corte di giustizia che dichiari l'incompatibilità di una legge nazionale ha, con riferimento a quest'ultima, la stessa efficacia *erga omnes* di una sentenza della Corte costituzionale. Se poi dalla sentenza ostativa si isola la parte del *dictum* concernente specificamente l'interpretazione del diritto dell'Unione, quest'ultimo, in quanto a contenuto generale e astratto, avrà anch'esso efficacia *erga omnes*: ma questa volta nei confronti della più vasta platea dei soggetti interessati alla sua applicazione e in tutti e ventisette gli Stati membri[8].

Infatti, «l'efficacia del diritto dell'Unione non può variare da uno Stato membro all'altro»[9]. E una sentenza della Corte costituzionale – ammesso e non concesso che possa pervenire sempre alle stesse conclusioni cui perverrebbe la Corte di giustizia – non può garantire tale risultato. Né può costituire un "precedente" (tale da consentire la disapplicazione anche in casi analoghi) per i giudici degli altri Stati membri.

Ne deriva che, se il raffronto fosse stato compiuto tra la sentenza della Corte costituzionale e quella della Corte di giustizia, non pare proprio che sussisterebbero quelle ragioni di preferenza a favore della prima, che sono state indicate dalla sentenza 181/2024. Sussisterebbero alcuni vantaggi pratici[10], ma non certo di sistema[11].

---

[7] Conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou, presentate il 14 settembre 2023, in causa C-582/21, ECLI:EU:C:2023:674, punto 98.

[8] Per osservazioni analoghe, cfr. L.S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea: è davvero una questione di "tono"?*, in *Federalismi.it,* cit. , p. XXVI, ove sottolinea che «gli "*omnes*" raggiunti dalle sentenze della CGUE sono più numerosi di quelli a cui può pervenire la sentenza di una Corte costituzionale». Cfr. anche C. AMALFITANO, "*Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante*, in *Riv. cont. eur.,* 2025, fasc. 1, pp. 1-9. Infatti, «*preliminary rulings have a "radiation effect" which makes them directives of interpretation observed throughout the Community*. [They are therefore] *of a case law accepted as a* common law *by all national courts*» cfr. P. PESCATORE, *The Law of Integration. Emergence of a new phenomenon in international relations, based on the experience of the European Communities*, Leiden, 1974, p. 100.

[9] Corte giust., grande sezione, 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, *R.S.*, ECLI:EU:C:2022:99, punto 48. Del resto era già stato evidenziato nel 1972 che «*l'existence même du système communautaire, en tant qu'ordre juridique unitarire, serait mise en cause dans toute la mesure où, en cas de conflict, l'ordre national et l'intérêt national pourraient s'opposer victorieusement à sa pleine réalisation*» cfr. P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration. Emergence d'un phénoméne nouveau dans les relations internazionales soln l'expérience des Communautés Européennes*, Leiden, p. 85.

[10] Ad esempio, si toglierebbe il giudice comune dall'imbarazzo di dover disapplicare una legge nazionale o dal dover motivare in ordine alle ragioni per cui non intende operare il rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE, si eviterebbe l'intervento del legislatore in ordine all'obbligo di caducare la legge, si ridurrebbe il contenzioso (di provenienza italiana) davanti alla Corte di giustizia, raggiungendo così un risultato di decongestione dei ruoli, che potrebbe essere gradito (sotto questo specifico aspetto) alla medesima Corte di giustizia. E così via.

[11] Imperniato sul rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia e sul relativo giudizio, non a caso comunemente definito come "chiave di volta" del sistema. La Corte di giustizia ha sempre rivendicato tale suo ruolo, che non è stato intaccato neppure dalla modifica dello Statuto della Corte intervenuta nel 2024. Questa riforma, pur avendo l'obiettivo di alleggerire il carico di lavoro della Corte di giustizia – attribuendo al Tribunale,

È fin troppo ovvio osservare che se l'attuazione del principio del primato fosse demandato, in alternativa alla Corte di giustizia, a ciascuna delle Corti costituzionali (o giudici equiparati) dei ventisette Stati membri, sussisterebbe un evidente rischio di un'applicazione eterogenea del diritto dell'Unione, tale da poterne pregiudicare la stessa unità ed esistenza. E ciò indipendentemente dalla massima fiducia che deve essere accordata alla nostra Corte costituzionale (ma non ad altre Corti) nell'interpretazione ed applicazione del diritto dell'Unione secondo logiche analoghe a quelle della Corte di giustizia.

Il che non significa che non debba essere accolto positivamente ogni strumento che rafforza il principio del primato del diritto dell'Unione europea e la sua applicazione nel nostro Paese[12]. Purché tuttavia, come si vedrà, tale nuovo strumento non comporti un'invasione delle competenze della Corte di giustizia, perché ciò pregiudicherebbe e non favorirebbe l'integrazione degli ordinamenti.

Il problema, infatti, non è tanto se sia un bene o un male la sovrapposizione di istituti (la c.d. pluralità di rimedi), quanto se tale sovrapposizione sia tecnicamente possibile o meno. E al riguardo può essere utile soffermarsi su un aspetto che non pare sia stato finora tenuto nella debita considerazione.

2. Il "tono costituzionale" e l'attrazione della competenza.

Non v'è dubbio che tra giudizio di costituzionalità e giudizio interpretativo/ostativo della Corte di giustizia sussista una forte affinità di struttura[13]. Inoltre, il giudizio della Corte di giustizia può riguardare – come è avvenuto tante volte in passato – il contrasto di una norma di legge italiana con il diritto dell'Unione.

In tal caso l'unica (ma fondamentale) differenza riguarda il parametro di riferimento, che per la Corte di giustizia è dato dalla disciplina dell'Unione, mentre per la Corte costituzionale è costituito da un precetto, appunto, di livello costituzionale.

In altri termini, e avendo riguardo alla struttura sillogistica dei giudizi di legittimità (premessa maggiore, premessa minore, conclusioni), si può dire che nella premessa maggiore si pongono, rispettivamente, la normativa dell'Unione (per la Corte di giustizia) e la normativa costituzionale italiana (per la Corte costituzionale). Nella premessa minore si possono porre in

---

in ambiti specifici, la competenza a pronunciarsi sui rinvii pregiudiziali – ha comunque lasciato alla Corte, anche in tali casi, la competenza a decidere su questioni che riguardano l'interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto dell'Unione o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. È stato inoltre previsto che il giudice *a quo* continui a indirizzare il rinvio pregiudiziale direttamente alla Corte di giustizia. Spetta infatti a quest'ultima, tramite il c.d. sportello unico (*guichet unique*), determinare se la causa rientri nella competenza esclusiva del Tribunale oppure debba essere trattenuta presso la Corte stessa. In questo modo si mantiene un controllo preventivo accentrato in seno alla Corte, cui può seguire, in casi eccezionali, anche un controllo successivo (*ex post*) mediante la procedura di riesame. Per un'analisi approfondita della riforma sia consentito rinviare ai contributi pubblicati nel fascicolo speciale *La riforma dello statuto della corte di giustizia*, a cura di B. NASCIMBENE, GI. GRECO, in *Eurojus*, gennaio, 2025.

[12] Cfr. 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 *Eurojus,* cit., pp. 174 e ss.

[13] Cfr. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), Napoli, 2023, pp. 458-459; D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali (evoluzione di una dottrina controversa)*, Milano, 2018, p. 80.

entrambi i casi la norma di legge nazionale contestata. Le conclusioni costituiscono l'esito del giudizio di compatibilità tra la premessa minore e quella maggiore[14].

Tale differenziazione è stata, nel complesso, sempre rispettata (da *Granital* in avanti). Anche con riguardo al fenomeno della c.d. doppia pregiudizialità, che riguarda, secondo una nitida definizione della stessa[15], «le controversie che possono dar luogo a questioni di legittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione». E ciò si spiega poiché in materia di diritti fondamentali non vi è stata una cessione di sovranità *ex* art. 11 Cost., come è dimostrato dall'origine stessa della tutela UE in questo ambito. Infatti, è appena il caso di ricordare che la spinta iniziale venne proprio dalle Corti costituzionali italiana e tedesca, culminando nella dichiarazione congiunta del Parlamento, Consiglio e Commissione, che ebbe a sottolineare l'importanza attribuita alla protezione dei

[14] Tale schematizzazione prescinde, per il momento, dai casi di disposizioni dell'Unione prive di effetti diretti e dai casi di ricorsi diretti alla Corte costituzionale, su cui si tornerà, nel testo o in nota.

[15] Corte cost., 7 novembre 2017, n. 269, ECLI:IT:COST:2017:269. Infatti, soprattutto a seguito della proclamazione a Nizza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – e alla successiva equiparazione alle norme dei Trattati – si sono moltiplicati i casi di norme dell'Unione e norme costituzionali ampiamente sovrapponibili nel loro contenuto (essenzialmente in tema di diritti fondamentali). Di conseguenza sono sempre più frequenti le situazioni in cui l'eventuale incompatibilità di una norma di legge nazionale riguardi contemporaneamente sia una disposizione di diritto dell'Unione, sia il (similare) precetto costituzionale. Cfr. in argomento G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La doppia pregiudizialità,* in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, 2ª ed., Torino, 2024, pp. 341 e ss. Cfr. anche T. EPIDENDIO, *Il giudice nazionale e la Corte costituzionale: la doppia pregiudizialità*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Milano, 2023, pp. 271 e ss. Per una più ampia disamina del tema della "doppia pregiudizialità" e senza la minima pretesa di esaustività cfr. C. AMALFITANO*, Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, in *Rivista AIC,* 18 febbraio 2020; della stessa, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte Costituzionale dopo l'*obiter dictum *della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2019; A. ANZON DEMMIG, *Applicazioni virtuose della nuova "dottrina" sulla "doppia pregiudizialità" in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2019; A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020, pp. 13 e ss.; S. CATALANO, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità. Osservazioni a margine dell'opportuna scelta compiuta con l'ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 4, 2019; ID, *Doppia pregiudizialità: una svolta 'opportuna' della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 10, 2019; F. DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, n. 12/2020; F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, fasc. 4, 2019, pp. 279 e ss.; G. MARRA, M. VIOLA, *La doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3/2019, pp. 163 e ss.; F. MEDICO, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20/2019: verso un doppio custode del patrimonio costituzionale europeo?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, fasc. 1, 2019, pp. 87 e ss.; P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?*, in *I Post di AISDUE,* 3 settembre 2019; G. REPETTO*, Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4, 2019; R. ROMBOLI, *Caro Antonio ti scrivo (così mi distraggo un po')*, in *Consulta Online*, 2019; A. RUGGERI, *Il giudice e la "doppia pregiudizialità": istruzioni per l'uso*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2021; ID, *Ancora un passo avanti lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in *Consulta Online*, 2019; G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2019; D. TEGA, *Il superamento del "modello Granital". Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in *Consulta Online*, 27 gennaio 2020, www.giurcost.org; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *I Post di AISDUE,* 6 maggio 2019; F. VIGANÒ, *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quaderni costituzionali,* 2019.

diritti fondamentali, quali risultano in particolare dalle Costituzioni degli Stati membri e dalla CEDU[16]. Il che certo non sminuisce il ruolo della Corte di giustizia. Tant'è che la stessa Corte costituzionale ha ancor di recente ribadito (nella sentenza 31/2025) che «se è indiscutibile che alla Corte di giustizia spetta l'interpretazione dei Trattati e del diritto derivato, al fine di assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, è parimenti indiscutibile che l'interpretazione della Costituzione è riservata a questa Corte, così come la funzione di nomofilachia del diritto nazionale lo è alla Corte di cassazione, essendo orientate ad assicurare anche la certezza del diritto»[17].

Ben diverso è il quadro prospettato dalla sentenza 181/2024 e seguito da altre pronunce della Corte costituzionale. In tale nuova impostazione il precetto del diritto dell'Unione (anche di diritto derivato) risulta assunto a (principale) paradigma del giudizio di compatibilità costituzionale. Con la conseguenza che il giudizio di costituzionalità vedrebbe, come parametro di riferimento, *tout court* la norma comunitaria ipotizzata come violata (la norma c.d. "interposta"), sia pure attraverso l'intermediazione dell'art. 117, c.1, Cost.: il che si verificherebbe in tutti i casi in cui, in presenza di un qualche "tono costituzionale"[18], risulti necessario – ai fini del decidere – confrontare la legge nazionale con la disciplina specifica del diritto dell'Unione (di tipo convenzionale o derivato). E così, ad esempio, nel caso della sentenza n. 181/2024 il giudizio è risultato incentrato sull'art. 14 della direttiva 2006/54/CE[19], nel caso della sentenza n. 1/2025 è stata accertata la violazione dell'art. 11, par. 1, della direttiva 2005/109/UE[20] (e gli esempi potrebbero continuare)[21].

Si tratta di una svolta notevole rispetto all'assetto precedente, che finisce per realizzare pressoché una duplicazione del giudizio "ostativo" della Corte di giustizia[22]. E finisce per superare il chiaro riparto di competenze (giurisdizionali), di cui si è appena fatto cenno.

---

[16] Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 27 aprile 1977 (GU C 103). Cfr. anche il preambolo dell'Atto unico europeo o l'art.6 del Trattato di Maastricht del 1992 e ancora oggi l'art. 6 del TUE.

[17] Corte cost., 26 marzo 2025, n. 31, ECLI:COST:IT:2025:31punto 7.1.

[18] Al riguardo C. AMALFITANO, "*Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante*, cit., p. 2, ove sottolinea che «è difficile che una questione di "comunitarietà" non ponga anche una qualche connessione con diritti, interessi o principi di rilievo costituzionale, e che, quindi, i soli parametri rilevanti nell'apprezzamento del grado di lesività della norma interna siano gli artt. 11 e 117 Cost. e non anche, pur magari in via secondaria, comunque altri parametri costituzionali, così da consentire di intercettare il "tono costituzionale" nella stragrande maggioranza delle controversie». Nello stesso senso critico cfr. A. RUGGERI, *Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato sulle questioni di "euronitarietà-costituzionalità" in materia penale? (A prima lettura di Corte cost. n. 7 del 2025)*, in *Consulta online*, 10 febbraio 2025, pp. 143 ss.; ID., *Rapporti tra il diritto diritto interno e diritto eurounitario, dal punto di vista della teoria della Costituzione, e tecniche retorico-argomentative nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2025, n.1, pp. 134 ss., spec. p. 145. Per una più ampia disamina del dibattito sul c.d. tono costituzionale si rinvia a R.G. CONTI, *Tono costituzionale e certezza del diritto: in memoria dell'interpretazione conforme al diritto UE*, in *Da Granital al 'tono costituzionale': l'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto UE, oggi*, a cura di C. AMALFITANO, S. BARBIERI, cit., fascicolo speciale, pp. 1 ss., in particolare pp. 14-20.

[19] Sentenza n. 181/2024, cit., punto 9, ove si precisa che «nell'odierno scrutinio riveste preminente rilievo la previsione dell'art. 14 della direttiva 2006/54/CE».

[20] Corte cost., 3 gennaio 2025, n. 1, ECLI:COST:IT:2025:1, punto 9.6.

[21] Nel caso dell'ordinanza 20 febbraio 2025, n. 21 (che però ha rinviato alla Corte di giustizia) si trattava degli artt. 2, n. 17, e 14 del Regolamento UE 2022/1845; nel caso della sentenza 15 aprile 2025, n. 43, si trattava dell'art. 1, par. 2, della direttiva 2008/118/CE, che peraltro, non essendo stata trasposta, non poteva produrre effetti orizzontali.

[22] La principale differenza (oltre alle diversificate conseguenze di cui si è fatto cenno) è costituita dalla circostanza che il giudizio ostativo della Core di giustizia si basa (pressoché esclusivamente) sulla ricostruzione della portata

Infatti, il giudizio di compatibilità con una disposizione dell'Unione comporta, anzitutto, l'interpretazione del precetto dell'Unione[23], che però è di competenza della Corte di giustizia, come si è visto. Sicché occorrerebbe dimostrare che tale competenza possa trasferirsi alla Corte costituzionale.

La sentenza 181/2024 non spende molte parole al riguardo. Si limita a precisare che «perché questa Corte scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal remittente presenti un "tono costituzionale", per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale»[24].

Parrebbe di capire che, in assenza del "tono costituzionale", la Corte costituzionale sarebbe incompetente a delibare la questione (non essendo, evidentemente, sufficiente quanto disposto dall'art. 117, c. 1 Cost.). Mentre sarebbe la presenza del "tono costituzionale"[25] ad attrarre alla competenza di detta Corte anche la valutazione di compatibilità della legge con i precetti del diritto dell'Unione[26].

Tali proposizioni (implicita la prima, esplicita la seconda) meritano talune osservazioni.

Quanto alla prima, non si possono non condividere i presupposti, in ordine alla portata dell'art. 117, c. 1, Cost. Non pare, infatti, consentito che l'ordinamento nazionale, dotandosi di una norma quale l'attuale art. 117, c. 1, Cost. (che, lo si ricorda, è stato introdotto con legge costituzionale n. 3 del 2001), possa superare quel sacrificio di sovranità sancito dall'art. 11 della Costituzione, che è vincolante finché perdura la partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Infatti, sebbene l'art. 117, c. 1 Cost. consente di qualificare (non solo come "anticomunitarie", ma anche) come incostituzionali tutte le norme di legge in contrasto con il diritto dell'Unione (si tratta di un caso di pluriqualificazione dell'illegittimità), ciò non è sufficiente per radicare la competenza della Corte costituzionale *ex* art. 134, c. 1, Cost. Tale competenza, invero, deve pur sempre rispettare la competenza della Corte di giustizia e le forme di composizione delle controversie, così come indicate dai Trattati e precisate dalla giurisprudenza della stessa Corte di giustizia.

---

della normativa nazionale operata dal giudice *a quo*, mentre una simile limitazione non sussiste per la Corte costituzionale.

[23] E, dunque, «che sia chiarita la portata e il contenuto, l'ambito di applicazione, l'efficacia (o la validità) della norma dell'Unione che si assume a parametro interposto» (così C. SCHEPISI, *Il primato del diritto dell'Unione nel nuovo orientamento della Corte costituzionale e le possibili tensioni con il rinvio pregiudiziale*, *Primato del diritto dell'Unione Europea, Giudice Nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri*, a cura di V. CAPUANO, C. SCHEPISI, in *Eurojus*, cit., p. 112).

[24] Sentenza 181/2024, punto 6.3.

[25] L'espressione "tono costituzionale" è stata originariamente coniata dalla Corte costituzionale per tutt'altro fine (in particolare per circoscrivere i ricorsi ammissibili in tema di conflitti di attribuzione *ex* art. 134, secondo capoverso, Cost.). Cfr. C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost*. 1979, I, 110 ss., 112 s.; R. BIN, *"Tono costituzionale" del conflitto vs. "tono regionale" della Repubblica*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 1998, pp. 447 ss. Tuttavia, una qualche anticipazione dell'attuale utilizzo (sia pur nell'ambito dei diritti fondamentali), la si può rinvenire nella vicenda *A* c. *B* (Corte giust., 11 settembre 2014, in causa C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195), che ha preso in considerazione il caso in cui era in questione la competenza della Corte costituzionale austriaca in ordine ai «diritti sanciti dalla CEDU [e così, per equivalenza, anche quelli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che] potrebbero essere fatti valere al suo cospetto in quanto diritti di rango costituzionale» (sentenza cit., punto 24) .

[26] Sul "tono costituzionale" come «criterio di competenza», cfr. R. MASTROIANNI, V. CAPUANO, *Primato del diritto dell'Unione europea e "tono costituzionale": le risposte della prassi*, in *Primato del diritto dell'Unione Europea, Giudice Nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri*, a cura di V. CAPUANO, C. SCHEPISI, in *Eurojus*, cit., p. 8.

Non si deve dimenticare, al riguardo, che, con l'adesione ai Trattati, sono state «trasferit[e] agli organi comunitari, in conformità dell'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano, beninteso nelle materie loro riservate»[27]. Sicché la Corte costituzionale non può invadere tali competenze, ma può sindacare la costituzionalità delle leggi nelle ipotesi residue.

Per tali ragioni si è consolidato il noto insegnamento che la Corte costituzionale può pronunciarsi in caso di contrasto della legge italiana con una norma comunitaria priva di effetto diretto[28]. Viceversa, in base al principio del primato, spetta al giudice della controversia principale (e alla Corte di giustizia eventualmente adita in via pregiudiziale) valutare la compatibilità di detta legge con una disposizione dell'Unione direttamente applicabile[29].

La seconda affermazione della sentenza 181/2024, sopra riferita, comporta una deroga a detto assetto, dovuta alla presenza del "tono costituzionale" [30]. Ed essa suscita perplessità non tanto per l'indeterminatezza del criterio (cosa sia il tono costituzionale è tutt'altro che chiaro e facilmente perimetrabile), quanto per la funzione ad esso attribuita e che consiste nell'attrarre

---

[27] Così Corte cost., 8 giugno 1986, n. 170, *Granital*, ECLI:COST:IT:1986:170, punto 4.

[28] Analogo giudizio spetta sempre alla Corte costituzionale, ove adita in sede di ricorso diretto *ex* art. 127 Cost. sia dallo Stato, nei confronti di una legge regionale, sia da una regione nei confronti dello Stato. In tal caso, se la censura riguardi la violazione di norme "comunitarie", «le medesime norme "fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost." (sentenze n. 129 del 2006; n. 406 del 2005; n. 166 e n. 7 del 2004), o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (Corte cost., 13 febbraio 2008, n. 102, ECLI:IT:COST:2008:102). Per un recente esempio al riguardo si può vedere Corte cost., 26 aprile 2024, n. 109, ECLI:IT:COST:2021:109, che ha dichiarato incostituzionale una legge siciliana di proroga automatica delle concessioni balneari. La sentenza richiama un suo precedente (sentenza n. 233 del 2020, in materia di acque minerali e termali) e si è basata sull'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, «evocata quale parametro interposto».
Anche in tal caso, infatti, non sussistono interferenze con la competenza pregiudiziale della Corte di giustizia, dato che il giudizio su ricorso diretto non scaturisce certo da una controversia già pendente davanti al giudice comune e dato che la Corte costituzionale è comunque tenuta (a parte i casi della giurisprudenza *Cilfit*) al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Infatti «pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale, ha natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione: art. 137, comma 3, Cost.).» (Corte cost., 13 febbraio 2008, n. 102, cit., punto 8.2.8.3 del "considerando in diritto").

[29] «Al riguardo deve richiamarsi l'insegnamento di questa Corte, in base al quale "conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)" (ordinanza n. 207 del 2013)». Così Corte cost. 14 dicembre 2017, n. 269, punto 5.1 in diritto.

[30] Nel caso della sentenza 181/2024 tale "tono costituzionale" scaturiva dalla circostanza che la questione di compatibilità con il diritto dell'Unione «investe principi fondamentali del disegno costituzionale e con tali principi interagisce nel sindacato che questa Corte è chiamata a svolgere nel metro dell'art. 3 Cost.» (punto 6.3). Nel caso dell'ordinanza 21/2025 (della Corte costituzionale) la sussistenza del tono costituzionale è stato considerato «innegabile, anche perché tutti i remittenti sollevano, con riferimento ai parametri "interni" di cui agli artt. 3 e 53 Cost., questioni coinvolgenti i principi costituzionali di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva» (ordinanza cit., punto 6 in diritto: l'ordinanza ha poi rimesso alla Corte di giustizia quesiti interpretativi di carattere ostativo sulla normativa pertinente dell'Unione).

alla Corte costituzionale una competenza (sulla violazione delle norme dell'Unione direttamente applicabili), che, come si è visto, di per sé non le appartiene.

In altri termini l'acquisizione della competenza deriverebbe da una sorta di connessione[31] (dato che si fa valere «il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale»). Sarebbe tale sorta di connessione[32], con la sua *vis* attrattiva, a radicare (o comunque a giustificare) detta competenza, anche se è noto che l'istituto della connessione (o altro istituto similare) non può operare tra competenze giurisdizionali diverse[33]. Infatti, dato il carattere inderogabile della normativa attributiva della giurisdizione, la stessa non può consentire dinamiche di competenza tra giudici appartenenti a plessi giudiziari diversi.

Occorre dunque verificare se tale carattere dell'inderogabilità riguarda anche la competenza giurisdizionale della Corte di giustizia. La quale, è bene sottolineare, è stata anche qualificata quale "giudice naturale" precostituito per legge dalla giurisprudenza costituzionale tedesca[34].

Al riguardo la Corte di giustizia ha sempre rivendicato, alla luce dell'art. 19, c. 1, del TUE, e dell'art. 267 del TFUE, una propria «competenza esclusiva» nel fornire «l'interpretazione definitiva» del diritto dell'Unione[35]. Si tratta, del resto, di una delle tante espressioni di quel sacrificio di sovranità, *ex* art. 11 della Costituzione[36], di cui si è fatto cenno.

Così stando le cose, peraltro, la competenza giurisdizionale della Corte di giustizia non risulta derogabile e pertanto non è neppure fungibile[37]. Con l'ulteriore implicazione che non

---

[31] L'istituto della connessione era già stato richiamato ed applicato in altra pronuncia della Corte costituzionale (27 febbraio 2019, n. 20, ECLI:IT:COST:2019:20, punto 2.1 in "*considerato in diritto*"), ma con riferimento al rapporto tra una direttiva e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

[32] Non si tratta di connessione vera e propria, se si considera che la rimessione alla Corte costituzionale è stata configurata come facoltativa e non preclusiva di una successiva remissione alla Corte di giustizia. Infatti, il vincolo di connessione è in funzione dell'esigenza di realizzare «un'unica trattazione e decisione, onde evitare soluzioni che potrebbero essere tra loro incompatibili se le cause fossero decise separatamente» (cfr. Cfr. Corte cass., Sez. Un. 10 febbraio 2022, n. 4294, punto 2.3), mentre nella specie la competenza della Corte costituzionale non esclude affatto quella della Corte di giustizia, dato che (almeno questo è riconosciuto) «le competenze delle Corti costituzionali [non] possono ostacolare o limitare il potere dei giudici di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione […] quando esso sia provvisto di efficacia diretta» (sentenza n. 181/2024, punto 6.2). In dottrina è stato da tempo evidenziato che «sarebbe semplicemente follia pensare di sottrarre una causa al suo giudice naturale utilizzando come motivo di spostamento la connessione con altra causa per poi non realizzare la trattazione congiunta delle cause connesse»: G. FABBRINI, *Connessione I) Diritto processuale civile,* in *Enc. Giur*., 1988, vol. VIII, pp. 1 e ss. Nello stesso senso A. PROTO PISANI, *Appunti sulla connessione,* in *Dir. giur.* 1993, pp. 14 e ss. Sul tema, cfr. anche M. RAMAJOLI, *La connessione nel processo amministrativo,* Milano 2002, pp. 156 e ss.

[33] Cfr. Corte cass., sez. I, 7 marzo 2025, n. 6154, punto 7; Corte cass., sez. III, 15 maggio 2025, n. 13004, *sub* "considerato che".

[34] A partire dalla sentenza della Corte costituzionale federale, 22 ottobre 1986, *Solange II*, punto B.1.a.

[35] Corte giust., grande sezione, 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, *RS*, cit., punti 52 e 48; Corte giust., grande sezione, 2 settembre 2021, in causa C-741/19, *République de Moldavie*, ECLI:EU:C:2021:655, punto 45, che sottolinea altresì che si tratta di «un aspetto fondamentale del patrimonio costituzionale europeo».

[36] È singolare che l'art. 11 della Costituzione venga talvolta richiamato per dimostrare l'incostituzionalità di una legge nazionale in contrasto con una disposizione del diritto dell'Unione (cfr., ad esempio, Corte cost. 15 aprile 2025, n. 43, cit., punto 8.1), mentre non viene preso in considerazione ai fini della perimetrazione della competenza della Corte costituzionale, rispetto a quella della Corte di giustizia.

[37] Infatti, «Poiché […] la Corte detiene una competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione […], spetta alla Corte stessa, nell'esercizio di tale competenza, precisare la portata del principio del primato del diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni pertinenti di tale diritto, cosicché tale portata non può dipendere dall'interpretazione […] di disposizioni del diritto dell'Unione seguita da un giudice nazionale che non corrisponda a quella della Corte (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.,*

pare tecnicamente appropriato avvalersi dell'istituto della connessione (o di altro strumento logico-giuridico di acquisizione delle competenze) per giustificare (attraverso il "tono costituzionale") la traslazione o la duplicazione delle competenze, in ordine alla interpretazione "definitiva" del diritto dell'Unione rispetto ad una determinata fattispecie[38].

3. L'art. 267 TFUE e il ruolo del giudice della controversia principale.

Si potrebbe, peraltro, obiettare che in realtà la Corte costituzionale non si arroga competenze altrui, perché si è riservata di «interrogare la Corte di giustizia, ove siano incerte la portata e la latitudine delle garanzie riconosciute dal diritto dell'Unione»[39]. Con la conseguenza, così pare di comprendere, che in tutti gli altri casi (privi di incertezza al riguardo) la medesima Corte si reputa esonerata dal rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia.

In altri termini, la Corte costituzionale parrebbe avvalersi di principi analoghi a quelli della giurisprudenza *Cilfit*, che come è noto esonera da detto rinvio pregiudiziale i casi in cui l'atto dell'Unione si presenti come "chiaro" o "chiarificato": e poiché in tali casi non v'è alcuna sottrazione di competenze della Corte di giustizia, tale conclusione dovrebbe valere anche per la Corte costituzionale, allorché non «siano incerte la portata e la latitudine delle garanzie riconosciute dal diritto dell'Unione».

Senonché, a parte il rilievo che non vi è piena coincidenza tra i casi della giurisprudenza *Cilfit* e quelli ipotizzati dalla Corte costituzionale[40], resta l'ostacolo che la facoltà o l'obbligo del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, sono intestati «all'organo giurisdizionale», che «reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto» (art. 267, c. 2 e 3, TFUE). Ne deriva che se tale questione sorge (come accade di consueto) davanti al giudice della controversia principale, non si vede come quest'ultimo possa traslare i compiti suoi propri ad altro giudice nazionale, senza disattendere il chiaro dettato dell'art. 267, c. 2 e 3, cit. [41].

C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 254)» (Corte giust., grande sezione, 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, *RS*, cit., punto 52).

[38] Vero è che in caso di sentenza di rigetto della Corte costituzionale il giudice *a quo* potrebbe (teoricamente) sempre proporre la questione interpretativa alla Corte di giustizia. Ma tale persistente facoltà certo non sussiste in caso di sentenza di accoglimento, che, cancellando la legge nazionale, preclude ogni possibilità in proposito. Né si tratta, in quest'ultimo caso, di interpretazione non impattante sul sistema dell'Unione. Una interpretazione difforme da quella che avrebbe potuto assumere la Corte di giustizia costituisce pur sempre un *vulnus* al diritto dell'Unione, perché si ripercuote sul giudizio principale, determinandone un esito, che potrebbe essere a sua volta in contrasto con il diritto dell'Unione.

[39] Sentenza n. 181/2024, punto 6.1.

[40] Come è noto, la dottrina dell' "atto chiaro" – che, unitamente a quella dell'atto "chiarificato" esonera dal rinvio alla Corte di giustizia – presuppone non solo che non siano «incerte la portata e la latitudine delle garanzie riconosciute dal diritto dell'Unione», ma anche che «il diritto dell'Unione si imponga con un'evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio» e che il giudice nazionale abbia maturato «la convinzione […] che la stessa evidenza si imponga anche agli altri giudici nazionali [di Paesi terzi, n.d.r.] e alla Corte» (Corte giust., ordinanza, 27 aprile 2023, in causa C-482/22, *Associazione Raggio Verde*, ECLI:EU:C:2023:404 disponibile nella banca dati eurojusitalia).

[41] Né si comprende come tale traslazione non comporti anche l'obbligo di motivazione aggravata (in ordine alla presenza dell'atto "chiaro" o "chiarificato"), che incombe quanto meno sul giudice di ultima istanza (ivi compresa la Corte costituzionale), ove reputi di poter prescindere dal rinvio alla Corte di giustizia. Tale obbligo di motivazione è stato riconosciuto anche dalla Corte EDU (sentenza del 10 aprile 2012, 4832/04, *Vergauwen et autres c. Belgique*), che ha appunto ritenuto che, in caso di mancato rinvio, è necessaria la motivazione per evitare la violazione dell'art. 6 § 1 della CEDU (Diritto a un equo processo). La Corte aveva così statuito che «*dans le*

Tale criticità sussiste in particolare nel caso di norme dell'Unione ad efficacia diretta e, come tali, immediatamente applicabili.

Come è noto, è stato da tempo chiarito (sin dalla sentenza *Simmenthal*) che il giudice comune, nell'ambito delle proprie competenze, ha «l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza […] qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale […] senza dover chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi […] procedimento costituzionale» [42]. Infatti, risulta incompatibile con il diritto comunitario «qualsiasi prassi legislativa, amministrativa o giudiziaria», che possa essere di ostacolo «anche solo temporaneo» alla «piena efficacia di tale diritto»[43].

È altrettanto noto che tale impostazione, pur con qualche applicazione non del tutto lineare[44], è sempre stata tenuta ferma dalla Corte di giustizia, come dimostrano anche le recenti e plurime riaffermazioni in proposito[45]. Sicché si può ben dire che si tratti di *jus receptum.*

---

cadre spécifique du troisième alinéa de … l'article 267 du TFUE", "cela signifie que les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne qui refusent de saisir la CJUE à titre préjudiciel d'une question relative à l'interprétation du droit de l'UE soulevée devant elles, sont tenues de motiver leur refus au regard des exceptions prévues par la jurisprudence de la Cour de justice. […] *Or, en l'espèce, la Cour constate que la Cour constitutionnelle a dûment motive ses refus de poser des questions préjudicielles (paragraphes 34 et 35) et que l'obligation de motivation imposée par l'article 6 § 1 a été remplie conformément à ce que prescrit le droit de l'UE*» (cfr. punti da 87 a 106 e, specialmente, punti 89-91 della motivazione). Occorre inoltre evidenziare che tali principi sono stati anche di recente riaffermati dalla Corte EDU nella sentenza del 14 marzo 2023, *Georgiou c. Grecia* (Ricorso n. 57378/18), ove «per la prima volta, la Corte europea ha imposto allo Stato in causa la riapertura del processo interno per un'analisi accurata e una decisione motivata nel caso in cui i giudici di ultima istanza non attivino il rinvio pregiudiziale» (cfr. M. CASTELLANETA, *Mancato rinvio pregiudiziale a Lussemburgo: la Corte europea dei diritti dell'uomo chiede la riapertura del processo*, in *notizie e commenti sul diritto internazionale e dell'Unione europea*, 17 marzo 2023). La Corte EDU in tale sentenza ha ricordato che, nel contesto specifico dell'articolo 267 TFUE, i giudici nazionali di ultima istanza sono tenuti a motivare il rifiuto di sottoporre una questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto dell'Unione alla Corte di giustizia. In particolare, devono essere indicati i motivi per cui si ritiene che la questione sia conforme ai criteri *Cilfit* e dunque che la disposizione di diritto dell'Unione sia già stata interpretata dalla CGUE, o ancora che la corretta applicazione del diritto dell'Unione sia così evidente da non lasciare spazio per ragionevole dubbio (punto 23). Nel caso sottoposto all'attenzione della Corte EDU, il ricorrente aveva chiesto alla Corte di cassazione greca di adire la Corte di giustizia. Tuttavia, come rilevato dalla stessa Corte EDU la sentenza della Corte di cassazione greca del 7 giugno 2018 non conteneva né un riferimento alla domanda presentata dal ricorrente, né alcuna motivazione in ordine alle ragioni del mancato rinvio pregiudiziale (punto 25).

[42] Corte giust., 9 marzo 1978, in causa 106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, punto 24.

[43] Corte giust., 9 marzo 1978, in causa 106/77, *Simmenthal*, cit., punti 22 e 23.

[44] Ci si riferisce soprattutto a Corte giust., grande sezione, 22 giugno 2010, in cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363 e a Corte giust., 11 settembre 2014, in causa C-112/13, *A c. B*, cit. Va sottolineato, peraltro, che in entrambe le sentenze si affrontavano casi di "doppia pregiudizialità" vera e propria, poiché nella prima erano coinvolti espressamente e precipuamente "*diritti e libertà garantiti dalla Costituzione*" francese (cfr. punto 20) e, nella seconda, si trattava di diritti sanciti dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

[45] Così Corte giust., grande sezione, 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, *R.S.*, cit., punto 53, che richiama le sentenze Corte giust., 24 giugno 2019, in causa C-573/17, *Poplawski*, ECLI:EU:C:2019:530, punti 61 e 62; Corte giust. 21 dicembre 2021, in cause C-357/19, C-379/19, C-547/19; C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion*, ECLI:EU:C:2021:1034, punto 252. Cfr. anche Corte giust., 8 marzo 2022, in causa C-205/20, *NE*, ECLI:EU:C:2022:168, punto 37. Opinare diversamente, infatti, implicherebbe disconoscere il principio dell'effetto diretto (cfr. F. FERRARO, *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto,* cit., p. 168) e significherebbe equiparare la normativa dell'Unione (dotata di tale caratteristica) a quella di altri trattati internazionali, quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il che costituirebbe una (immotivata) retromarcia rispetto alla giurisprudenza, altrettanto costante, della stessa Corte costituzionale. Infatti, «Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un "ordinamento" più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al

La sentenza 181/2024 della Corte costituzionale ha tuttavia sparigliato tale assetto consolidato. Infatti, partendo dall'assunto che «il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta [...] può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1, e 11 Cost.»[46], ha enunciato un principio molto diverso e sostanzialmente antitetico a quello scaturente dalla sentenza *Simmenthal*. E ciò sia nel caso di "ravvisata" (e dunque accertata) incompatibilità, sia nel caso di sospetta incompatibilità.

Nel primo caso, come si è visto, l'obbligo di disapplicazione è immediato, perché il principio del primato, combinato con l'effetto diretto delle norme violate, preclude ogni differimento temporale, che impedirebbe l'uniforme e contestuale applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri. Nel secondo caso, in cui vi siano dubbi sull'esatta portata, sull'ampiezza o sul significato della norma dell'Unione (ivi compreso il carattere di norma ad effetto diretto o meno), l'art. 267 TFUE non pare ammettere succedanei al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

ll "nuovo corso" della nostra Corte costituzionale finisce, dunque, per concepire un sistema di composizione delle antinomie diverso da quello indicato dall'art. 267 TFUE e imposto dal principio del primato (allegato XVII al TFUE). Il che non pare consentito non solo per le ragioni riferite, ma anche per l'espresso impegno degli Stati membri «a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dai Trattati medesimi» (art. 344 TFUE[47]).

In conclusione, l'affermazione che il giudice nazionale può «scegliere il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame»[48], appare enunciata, ma non dimostrata. Essa si espone a seri dubbi di non conformità col sistema dell'Unione, che neppure la giurisprudenza successiva della Corte costituzionale ha ritenuto di dover affrontare, né tanto meno di superare.

---

potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi […]. La Convenzione EDU, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce, quindi, norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale […], da cui derivano obblighi per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omissio medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri» (così Corte costituzionale nella sentenza 31 ottobre 2007, n. 348, ECLI:IT:COST:2007:348, nel punto 3.3: cfr. anche Corte cost., 13 febbraio 2008, n. 102, cit., punto 8.2.8.1).

[46] Corte cost., sentenza 181/2024, cit. punto 6.1.

[47] La norma, nonostante sia inserita tra le disposizioni finali del TFUE (e, dunque, riferite all'intera disciplina del Trattato), è stata applicata essenzialmente agli accordi internazionali, istitutivi di sistemi di soluzione delle controversie (tra gli Stati membri), in ipotesi in contrasto col Trattato (cfr., ad esempio, Corte giust., grande sezione, 30 maggio 2006, in causa C-459/03, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2006:345, con riferimento ai meccanismi di soluzione delle controversie previste dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare). Ma ciò non dovrebbe escludere anche una sua applicazione verso prassi interpretative degli Stati membri, idonee a creare lo stesso *vulnus.* Si potrebbe obbiettare che una sentenza della Corte costituzionale (così come una sentenza interpretativa/ostativa della Corte di giustizia) non è di per sé idonea ad operare una composizione di controversie (che spetta, viceversa, al giudice *a quo*). Tuttavia, si tratta pur sempre della soluzione di un segmento importante della controversia principale, talora determinante per la soluzione finale della stessa: sicché l'applicazione dell'art. 344 TFUE al caso che ci occupa non dovrebbe essere preclusa. Del resto, anche dal punto di vista del giudice *a quo* la scelta di adire la Corte costituzionale rappresenta indubbiamente un *iter* processuale diretto alla soluzione della controversia «diverso da quelli previsti dai Trattati». Essa, infatti, manifesta comunque un palese scostamento dal modello dell'art. 267 TFUE, per quanto già sottolineato.

[48] Sentenza 181/2024, cit., punto 5.

4. Residua uno spazio ulteriore per il giudizio di costituzionalità?

Quanto fin qui esposto non esclude che si debba valutare favorevolmente ogni ulteriore intervento della Corte costituzionale, come si è accennato, che incrementi l'effettività del primato del diritto dell'Unione nel nostro Paese. Infatti, un «concorso di rimedi» può essere un arricchimento importante, ove non sia invasivo delle competenze della Corte di giustizia e sia compatibile con le esigenze dell'effetto diretto delle norme comunitarie (dotate di tale carattere) e con la disciplina dell'art. 267 TFUE.

Al riguardo la dottrina ha già prospettato varie ipotesi, in cui un intervento della Corte costituzionale può risultare utile[49]. Ne vorrei segnalare almeno un altro, che prende spunto dalla giurisprudenza della stessa Corte costituzionale.

Si tratta, in particolare, di quella giurisprudenza che si è occupata delle conseguenze di un giudizio ostativo della Corte di giustizia su una legge oggetto anche di un giudizio incidentale di costituzionalità. Ed ha per lungo tempo ritenuto che lo *ius superveniens,* scaturente dalla sentenza della Corte di giustizia (con conseguente inapplicabilità della legge nazionale), si ripercuotesse in modo preclusivo sul giudizio di costituzionalità[50].

Ma se la sentenza della Corte costituzionale può fornire un «*surplus* di garanzie al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della uniforme applicazione»[51], anche tali conclusioni potrebbero essere rimeditate. E si potrebbe ritenere che per dette ragioni permanga la "rilevanza" della questione sottoposta al vaglio della Corte costituzionale,

---

[49] Cfr., ad esempio, C. AMALFITANO, *"Tono costituzionale"*, cit. p. 5, nota 17; della stessa, *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2024, p. 423; D. GALLO, *L'effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, in *Riv. cont. eur.*, fasc. 1, 2025, ove a p. 22 l'Autore sottolinea che l'intervento della Corte costituzionale risulterebbe «perfino indispensabile, quando l'antinomia tra diritto UE direttamente efficace e diritto interno non può essere sciolta per mezzo della disapplicazione immediata a titolo diffuso, in ragione dell'incertezza giuridica e del vuoto normativo e di tutela individuale conseguente a detta disapplicazione. Un *erga omnes* utile, perfino indispensabile, altresì, quando l'antinomia tra diritto UE direttamente efficace e diritto interno, risolta dai giudici, continui a scontrarsi con la reiterata resistenza dell'amministrazione nazionale ad adeguarsi all'ordinamento UE».

[50] Cfr. Corte cost., ordinanza, 3 giugno 2022, n. 137, ECLI:COST:IT:2022:137 che ha rinviato «al giudice remittente la valutazione della perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni prospettate»; Corte cost., ordinanza 23 giugno 1999, n. 255, che ha restituito gli atti al giudice remittente, sollecitandolo a valutare il persistente interesse della questione di costituzionalità. Cfr. anche Corte cost., 11 marzo 2022, n. 67, ECLI:COST:IT:2022:67, che ha dichiarato inammissibili le questioni prospettate «per carenza di rilevanza»; Corte cost., ordinanza, 7 febbraio 2017, n. 48; Corte cost., ordinanza, 7 novembre 2011, n. 298; Corte cost., ordinanza, 5 luglio 2010, n. 241. Interessante è anche l'ordinanza 21 marzo 2002, n. 85, ECLI:IT:COST:2002:85, che ha dichiarato l'inammissibilità della questione di costituzionalità per «manifesta contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione, in quanto il giudice solleva contemporaneamente "questione pregiudiziale" interpretativa dei principi del Trattato CE avanti alla Corte di giustizia, al fine di accertare se la norma censurata sia compatibile con l'ordinamento comunitario e, quindi, applicabile nell'ordinamento italiano, e questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, così presupponendo che la norma, di cui egli stesso ha sollecitato l'interpretazione alla Corte di giustizia, sia applicabile».

[51] Corte cost., sentenza n. 181/2024, cit., punto 6.5, che richiama anche la sentenza n. 15 del 2024, punto 8.2, della medesima Corte. Al riguardo si deve anche ricordare, come *quid pluris*, il potere della Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative "consequenziali", pur non ricomprese nell'ordinanza di remissione (art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

consentendo così la pronuncia di quest'ultima in ordine all'incostituzionalità della legge, già giudicata incompatibile con il diritto dell'Unione[52].

Infatti, sussiste pur sempre una differenza tra una norma di legge inapplicabile (*id est*: esistente, ma non efficace) e una norma di legge definitivamente annullata. E se detta differenza non è tale da incidere sulla competenza delle Corti e sulla preferenza (complessiva) tra i due rimedi (rispettivamente forniti dalla Corte di giustizia e dalla Corte costituzionale) per le ragioni già esposte, può peraltro giustificare un intervento diretto a raggiungere la caducazione definitiva della legge, allorché la relativa incompatibilità con il diritto dell'Unione sia stata già accertata in sede di rinvio pregiudiziale di interpretazione, *ex* art. 267 TFUE.

Del resto, è la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia che impone agli Stati membri non solo la disapplicazione, ma anche l'abrogazione o l'annullamento della legge nazionale incompatibile (sanzionando la relativa omissione in sede di giudizio di infrazione). E una sentenza di incostituzionalità, a valle di quella della Corte di giustizia, sarebbe sicuramente idonea allo scopo, anticipando o comunque sopperendo al compito spettante al legislatore nazionale, attraverso la c.d. legge europea (art. 30, c. 3, legge n. 234 del 2012).

Va soggiunto che, proprio di recente, la Corte costituzionale ha ritenuto di potersi pronunciare sulla legittimità di una legge (si trattava della normativa sul c.d. reddito di cittadinanza)[53], sulla quale era già intervenuta la Corte di giustizia con una sentenza ostativa[54]. E, a parte la singolarità della vicenda (la Corte costituzionale è pervenuta a conclusioni analoghe a quelle della Corte di giustizia, ancorché sulla base di una diversa valutazione e qualificazione della legge), essa dimostra che la preesistenza di una sentenza ostativa della Corte di giustizia può non essere preclusiva del giudizio di costituzionalità.

Potrebbe essere l'inizio di una nuova prassi interpretativa. La quale potrebbe essere utile anche nei casi di sentenza ostativa c.d. condizionata, intendendo per tale quella sentenza in cui il giudizio ostativo della Corte di giustizia è subordinato a ulteriori accertamenti che il giudice nazionale deve effettuare prima di pronunciarsi sulla controversia principale[55].

In quest'ultimo caso, se tali accertamenti riguardino taluni caratteri della legge nazionale[56], ovvero comportino un certo margine di discrezionalità[57], l'intervento della Corte

---

[52] In tali ipotesi, si potrebbe sostenere anche che il giudizio di costituzionalità possa prescindere dal requisito della rilevanza, svincolandosi dalla necessità che la questione sia decisiva ai fini della risoluzione del caso concreto da parte del giudice rimettente. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La rilevanza, un carattere normale ma non necessario della questione incidentale di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, pp. 1001 ss.

[53] Corte cost., 26 marzo 2025, n. 31, cit.

[54] Corte giust., grande sezione, 29 luglio 2024, in cause riunite C-112/22 e C-223/22 *Assistence sociale - Discrimination indirecte*), ECLI:EU:C:2024:636, disponibile nella banca dati di *eurojusitalia*.

[55] Sul tema mi permetto un ulteriore rinvio a *Le sentenze pregiudiziali "ostative" della Corte di giustizia*, cit., pp. 32 e ss.

[56] Come nel caso del c.d. reddito di cittadinanza, ove per la verità la sentenza della Corte di giustizia (Corte giust., grande sezione, 29 luglio 2024, in cause riunite C-112/22 e C-223/22, *Assistence sociale -Discrimination indirecte*, cit.) non è stata di tipo condizionato, ma è stata interpretata sostanzialmente come tale dalla Corte costituzionale. Infatti, la Corte costituzionale non si è sentita vincolata alla citata sentenza della Corte di giustizia, argomentando che «in definitiva, la sentenza della Corte di giustizia non ha verificato l'esattezza dell'interpretazione proposta dal giudice del rinvio, ovvero dal Tribunale di Napoli, in ordine alla natura del Rdc, ma ha correttamente rimesso tale verifica al sistema giurisdizionale e costituzionale, che è deputato a garantire l'uniforme applicazione del diritto interno» (Corte cost., 20 marzo 2025, n. 31, ECLI:IT:COST:2025:31, punto 7.3).

[57] Come nel caso dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali *ex* art. 12 della direttiva *Bolkestein*, tenuto conto che la sentenza della Corte di giustizia, 20 aprile 2023, in causa C-348/22, *AGCM c. Comune di Ginosa*, ELCI:EU:C:2023:301 (disponibile nella banca dati di *eurojusitalia*) lascia «un certo margine

costituzionale potrebbe risultare particolarmente proficuo, in quanto idoneo ad evitare una frammentazione di valutazioni, a valle della sentenza della Corte di giustizia.

di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali. Tale margine di discrezionalità può condur[re gli Stati membri] a preferire una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, ma anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per caso, che ponga l'accento sulla situazione esistente nel territorio costiero di un comune o dell'autorità amministrativa competente, o addirittura a combinare tali due approcci» (cfr. punto 46).