ISSN 2384-9169
Anticipazione Fascicolo n. 3 - 2026
rivista.eurojus.it

Ordinamenti non più distinti, ma interdipendenti, nello spazio giuridico europeo (Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026)

di NICOLA LUPO*

SOMMARIO: 1. Il principio dualistico tradizionalmente alla base dei rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione, nella lettura della Corte costituzionale. – 2. La centralità del principio di attribuzione (e del criterio di competenza) e le sue conseguenze sul ruolo della Corte costituzionale…. e della Corte di giustizia. – 3. I mutamenti dell'ordinamento dell'Unione europea: espansione delle competenze e giurisprudenza per valori. – 4. L'evoluzione del "cammino comunitario" della Corte costituzionale nell'ultimo decennio. Cenni. – 5. La sentenza n. 71 del 2026 come ulteriore svolta del "cammino comunitario". – 5.1. L'interdipendenza tra ordinamenti e il superamento del principio dualistico. – 5.2. Il parametro integrato e il blocco di costituzionalità. – 5.3. L'esplicito rigetto del criterio gerarchico: con quale estensione? – 5.4. Il dovere di leale collaborazione e alcune sue applicazioni. – 6. L'affermazione di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano (e, in prospettiva, quale "controlimite"): l'accesso alla magistratura ordinaria tramite concorso. – 7. L'annosa questione della magistratura onoraria e l'esigenza di evitare il ripetersi di quanto accaduto riguardo al personale scolastico. – 8. Ancora sul dovere di leale collaborazione, nel delicato raccordo fra i diritti di derivazione europea e i principi costituzionali. – 9. L'illegittimità costituzionale della normativa italiana, con un margine di manovra per il legislatore. – 10. Conclusioni. Punti fermi e ambiguità nel "dialogo tra le Corti", sempre in chiave collaborativa e dialogante.

1. Il principio dualistico tradizionalmente alla base dei rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione, nella lettura della Corte costituzionale.

La dottrina costituzionalistica e quella internazionalistica italiane non hanno mai dubitato del fatto che l'assetto dei rapporti tra ordinamento statale e ordinamento internazionale dovesse ispirarsi a una concezione dualista. Le tesi moniste, sia nel senso della derivazione dell'ordinamento statale da quello internazionale[1], sia nella direzione – diametralmente opposta

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Dipartimento di Diritto e Istituzioni, Università LUISS Guido Carli di Roma.

[1] Dovuta, com'è noto, soprattutto a H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, 1960, trad. it. a cura di M.G. LOSANO: *La dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 2021, par. 4.3.

– della subordinazione dell'ordinamento internazionale a quello statale[2], non hanno trovato echi nelle letture dominanti[3]. In nome della concezione dualista è stata interpretata, perciò, anche la disciplina dedicata a tale assetto che è stata dettata dalla Costituzione repubblicana, tant'è che l'unica disposizione, ossia l'art. 10 Cost., che riconosce una preminenza al diritto internazionale, è stata, com'è noto, pressoché unanimemente ritenuta applicabile al solo diritto internazionale consuetudinario[4]. Al più, si è cercato di attenuare le rigidità eccessive che una lettura dualistica può portare con sé, spostando tale lettura prima dal piano istituzionale a quello normativo, e poi da quest'ultimo a quello assiologico[5].

Non può certo sorprendere, perciò, che la giurisprudenza costituzionale abbia fatto propria una concezione dualista nel momento in cui si è trovata a giudicare, sin dagli anni Sessanta, sui Trattati internazionali che hanno avviato l'integrazione europea, e sulle norme prodotte dalle istituzioni da essi previste. O, con maggior precisione, allorquando ha dovuto delineare il rapporto tra la carta costituzionale repubblicana e le leggi ordinarie con le quali si era autorizzata la ratifica e si è data esecuzione a tali Trattati. La piena percezione del fatto che l'ordinamento comunitario, diversamente dalla tradizionale configurazione dell'ordinamento internazionale, avesse non solo e non tanto gli Stati come suoi soggetti, bensì anche e anzitutto

---

[2] La variante del monismo statualistico è illustrata, ad esempio, da R. GUASTINI, *Diritto internazionale, diritto comunitario, diritto interno: monismo o dualismo?*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, vol. 3, 2004, pp. 1192-1209, spec. 1197 s. (pur senza aderirvi; e anzi segnalando che, a rigor di logica, essa comporta che «vi sono tanti ordinamenti internazionali quanti sono gli Stati»).

[3] Ha avuto in proposito un notevole peso la dottrina giuspositivistica di D. ANZILOTTI (formulata ad esempio in ID., *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, 1905, ripubblicato anastaticamente da ESI, Napoli, 2021, con *Introduzione* di L. GRADONI; cfr. anche ID., *Gli organi comuni nelle società di Stati*, in *Rivista di Diritto internazionale*, I, 1914, ora in ID., *Opere. Scritti di diritto internazionale pubblico*, Cedam, Padova, vol. I, 1956, pp. 603 ss.), formulata sulla scia di H. TRIEPEL (*Volkerrecht und Landesrecht*, C.L. Hirschfeld, Leipzig, 1899, trad.it. a cura di G.C. BUZZATI, *Diritto internazionale e diritto interno*, Utet, Torino, 1913), e che ha trovato ampia eco in Italia e non solo (ad esempio, cfr. D. ALLAND, *Anzillotti et le droit international public. Un essai*, A. Pedone, Paris, 2013), anche per il tramite di Santi Romano (cfr. S. ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, IV ed., Cedam, Padova, IV ed., 1939, spec. pp. 26 e. 49 s., su cui cfr., retrospettivamente, B. NASCIMBENE, *Unione Europea tra unità e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Forumcostituzionale*, 5 agosto 2018, pp. 1-10 e F. SALERNO, *L'influenza di Santi Romano sulla dottrina e la prassi italiana di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2018, pp. 357-387). Per un'analisi approfondita cfr. L. PASSERO, *Dionisio Anzilotti e la dottrina internazionalistica tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2010, spec. p. 177 (per la quale è appunto con gli studi pubblicati da Anzilotti all'inizio del XX secolo che si afferma «la duratura fortuna, particolarmente vigorosa nel nostro Paese, della teoria dualistica triepeliana»).

[4] Per tutti, cfr. T. PERASSI, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1952, ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 1958, p. 430 s., A. CASSESE, *Commento all'art. 10*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 461-564, spec. 491 s., F. CAPOTORTI, *Corso di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 179 s., e E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, VII ed., 2025, p. 469 s. *Contra*, ma isolatamente, R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Liguori, Napoli, V ed., 1968, spec. p. 64 s. Cfr. anche la celebre sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014, la quale tra l'altro ritiene il meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, primo comma, Cost. operante per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, a prescindere dal fatto che si siano formate prima o dopo la Costituzione repubblicana, e in ossequio alla «interpretazione che ne è data nell'ordinamento di origine, che è l'ordinamento internazionale».

[5] Cfr. E. CANNIZZARO, *Il mutamento dei paradigmi della scienza giuridica internazionalista e la dottrina italiana*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pp. 77-97, spec. 90 s., il quale distingue «tre fasi nelle quali la dottrina dualista si è evoluta: ad un dualismo istituzionale, modellato sui dati normativi della fase statutaria, ha fatto seguito un dualismo normativo, fondato su presupposti prevalentemente logici, propri del positivismo giuridico. Nell'epoca attuale stiamo assistendo a una ulteriore evoluzione verso forme di dualismo assiologico, che pongono in rilievo non tanto il criterio della distinzione normativa fra ordinamento interno e norme internazionali, quanto piuttosto la distinzione netta fra valori e interessi espressi dai due ordinamenti».

i cittadini dei suoi Stati membri si è fatta strada, del resto, solo gradualmente. E quindi solo gradualmente si sono percepiti tutti i limiti derivanti dall'applicare queste categorie, tradizionalmente tipiche del diritto internazionale, anche all'integrazione europea[6].

Sin dall'inizio del "cammino comunitario" della giurisprudenza costituzionale[7], insomma, la Corte costituzionale si è mossa in una logica tipicamente dualista. Implicitamente ma chiaramente adottata sin dalla sentenza n. 14 del 1964, laddove aveva rifiutato di «accogliere la tesi secondo cui la legge che contenga disposizioni difformi da quei patti sarebbe [stata] incostituzionale per violazione indiretta dell'art. 11 attraverso il contrasto con la legge esecutiva del trattato». E soprattutto laddove aveva perciò riaffermato, anche nei confronti di questa legge di esecuzione del Trattato CEE, nei suoi rapporti con le leggi successive, l'applicabilità del principio della *lex posterior*: «la violazione del trattato, se importa responsabilità dello Stato sul piano internazionale, non toglie alla legge con esso in contrasto la sua piena efficacia»[8]. In chiara applicazione, perciò, del principio dualistico, e della separazione tra gli ordinamenti.

Il principio dualistico è stato accolto, più esplicitamente, un anno dopo, nella sentenza n. 98 del 1965, allorquando la Corte costituzionale ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli artt. 102 e 113 Cost., sulla legge di esecuzione del Trattato istitutivo della CECA «per la parte in cui sono stati immessi nell'ordinamento dello Stato» gli articoli di tale Trattato che radicano la giurisdizione della Corte di giustizia. In questo caso, la motivazione si regge infatti sull'assunto secondo cui gli artt. 102 e 113 Cost., invocati a parametro, «concernono soltanto la tutela dei diritti e degli interessi che sono attribuiti ad ogni soggetto per la sua posizione nell'ordinamento interno, e non dei diritti e degli interessi che gli derivano dalla sua posizione in un ordinamento estraneo, com'è quello della C.E.C.A»[9].

Le premesse teoriche di questo cammino comunitario sono state meglio esplicitate nelle due sentenze che, nei due decenni successivi, hanno fatto sì che, senza abbandonare una logica dualista, si sia però raggiunto un assetto ritenuto soddisfacente, nei suoi esiti, anche dalla Corte di giustizia.

Anzitutto, la sentenza n. 183 del 1973 ha riconosciuto «l'autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto a quello interno» e, in un passaggio celeberrimo, ha precisato che il diritto delle Comunità europee e «il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato»[10]. Un passaggio riferito in quella pronuncia allo *status* dei

---

[6] Per una recente analisi, volta appunto a mostrare i limiti degli approcci più tradizionali ove applicati all'Unione europea, argomentando nel senso che i rapporti tra diritto europeo e diritto degli Stati membri potrebbero essere concepiti nella logica di un «*consent-based monism*», cfr. L. KIRCHMAIR, *EU Law and Member State Law*, in ID., *Rethinking the Relationship between International, EU and National Law: Consent-Based Monism*, CUP, Cambridge, 2024, spec. p. 193 s. Più drasticamente, nel senso che sia il monismo, sia il dualismo, concetti sviluppati più di cento anni or sono, siano superati e insoddisfacenti ("*intellectual zombies of another time*"), cfr. A. VON BOGDANDY, *Pluralism, direct effect, and the ultimate say: On the relationship between international and domestic constitutional law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 6, n. 3-4, 2008, pp. 397-413, spec. 400.

[7] La formula è dovuta, com'è noto, a P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 2401 s.

[8] Così, Corte costituzionale n. 14 del 1964, punto 6 del considerato in diritto.

[9] Così Corte costituzionale, sentenza n. 98 del 1965, punto 2 del considerato in diritto.

[10] Così Corte costituzionale, sentenza n. 183 del 1973, punto 7 del considerato in diritto.

regolamenti comunitari, ma che ha assunto valore generale, riguardo al rapporto tra ordinamento italiano e ordinamento europeo.

Poi, soprattutto, la sentenza n. 170 del 1984 è giunta com'è noto – anche a seguito delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia[11] – a riconoscere finalmente primato ed effetto diretto al diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano, ma lo ha fatto sulla base di un percorso interpretativo piuttosto originale e dichiaratamente diverso, nelle sue premesse, da quelle, in senso invece monistico, adottate dalla Corte di giustizia: quest'ultima infatti considera «la fonte normativa della Comunità e quella del singolo Stato come integrate in un solo sistema, e quindi muove da diverse premesse, rispetto a quelle accolte nella giurisprudenza» costituzionale[12].

La svolta così compiuta è notevolissima, ma i punti di partenza di quel cammino giurisprudenziale, a partire dal ruolo dell'art. 11 Cost. e dall'adozione del principio dualistico, non mutano, e anzi sono, nel percorso motivazionale seguito da quella pronuncia, in qualche modo estremizzati e portati alle loro ultime conseguenze.

Appunto perché si tratta di due ordinamenti «configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato», la Corte costituzionale può muovere dal presupposto secondo il quale la fonte comunitaria appartiene «ad altro ordinamento, diverso da quello statale». Per cui «le norme da essa derivanti vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere diretta applicazione nel territorio italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne: e se così è, esse non possono, a rigor di logica, essere valutate secondo gli schemi predisposti per la soluzione dei conflitti tra le norme del nostro ordinamento». Ne discende che «il giudice italiano accerta che la normativa scaturente da tale fonte regola il caso sottoposto al suo esame, e ne applica di conseguenza il disposto, con esclusivo riferimento al sistema dell'ente sovrannazionale: cioè al solo sistema che governa l'atto da applicare e di esso determina la capacità produttiva». Proprio perché gli ordinamenti sono «autonomi e distinti», la Corte può affermare che «le confliggenti statuizioni della legge interna non possono costituire ostacolo al riconoscimento della "forza e valore", che il Trattato conferisce al regolamento comunitario, nel configurarlo come atto produttivo di regole immediatamente applicabili», nell'ordinamento dell'Unione (come pure, evidentemente, altresì negli ordinamenti dei suoi Stati membri)[13].

Questo inquadramento consente alla Corte costituzionale, almeno sul piano formale, di tenere saldo, nell'ordinamento italiano, quello che è stato chiamato «il principio di unità del controllo sulle leggi»[14] o, se si preferisce, il sindacato accentrato di legittimità costituzionale

---

[11] In particolare nella sentenza della Corte di giustizia del 9 marzo 1978, in causa 106/77, *Simmenthal*, con cui la Corte di Lussemburgo – anche in reazione a una sentenza della Corte costituzionale che aveva escluso il prodursi "automatico" del primato del diritto europeo nei confronti della legislazione italiana ad esso posteriore (si veda soprattutto la sentenza n. 232 del 1975, ICIC, secondo cui «di fronte alla situazione determinata dalla emanazione di norme legislative italiane, le quali abbiano recepito e trasformato in legge interna regolamenti comunitari direttamente applicabili, il giudice è tenuto a sollevare la questione della loro legittimità costituzionale») – ha ribadito che «il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale».

[12] Così Corte costituzionale, sentenza n. 170 del 1984, punto 6 del considerato in diritto.

[13] Le espressioni virgolettate nel capoverso sono tutte tratte dalla sentenza n. 170 del 1984.

[14] Così, per riprendere il titolo di un volume derivante da corsi di giustizia costituzionale: F. MODUGNO, A.S. AGRÒ, (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*,

sulle leggi e sugli atti con forza di legge[15]. Per usare ancora le parole della sentenza n. 170 del 1984, rispetto alla sfera del diritto europeo, «la legge statale rimane infatti, a ben guardare, pur sempre collocata in un ordinamento, che non vuole interferire nella produzione normativa del distinto ed autonomo ordinamento della Comunità, sebbene garantisca l'osservanza di essa nel territorio nazionale»[16]. Si verifica, in sostanza, una ritrazione dell'ordinamento interno, senza che formalmente sia intaccata la legittimità delle sue fonti, che non vengono "disapplicate", bensì "non applicate"[17].

Una costruzione, dunque, sofisticata e a tratti ardita sul piano logico[18], ma senz'altro efficace, appunto a patto di tenere assolutamente ferme la distinzione tra i due ordinamenti e la loro reciproca autonomia. La sentenza fu oggetto "a caldo" di critiche abbastanza severe[19], ma poi, in una prospettiva più ampia, è stata celebrata alla luce dei suoi esiti complessivamente felici, quanto ai rapporti con la Corte di giustizia e con gli stessi giudici comuni: assicurando perciò – com'è stato giustamente notato – una "armonia tra diversi", in quanto Corte di giustizia

---

Giappichelli, Torino, II ed., 1991. Non a caso in esso si dedicava parecchio spazio al cammino comunitario della Corte costituzionale: cfr. M. BELLOCCI, *Corte costituzionale e Corte di Giustizia delle Comunità europee (sentenze nn. 170 del 1984, 113 del 1985 e 389 del 1989)*, *ivi*, pp. 41-52.

[15] Per una rilettura recente, in questa chiave, dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale cfr. A. CHIAPPETTA, *Sindacato accentrato e diritto dell'Unione europea. Prospettive di interdipendenza costituzionale*, ESI, Napoli, 2025, spec. p. 109 s. Nel senso che il carattere accentrato del giudizio di costituzionalità rappresenti un elemento dell'identità costituzionale italiana e, al contempo, un principio supremo cfr. G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2024, pp. 795-821, spec. 811 s.

[16] Così ancora la sentenza n. 170 del 1984, punto 5 del considerato in diritto.

[17] Cfr., per tutti, A. CELOTTO, *Dalla non applicazione alla disapplicazione del diritto incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3, 1995 (147), cc. 341-350.

[18] Lo riconobbe, *a posteriori*, lo stesso relatore della sentenza: cfr. A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2003, pp. 2419-2441, spec. 275 s. (notando come «il voltaggio del dualismo professato dalla Consulta è stato per così dire convertito nella corrente di servizio che occorreva per far funzionare il rapporto dell'ordinamento interno con il sistema monista della Corte di giustizia»). Lo osserva, ancora di recente, pur lodandone gli effetti, E. CANNIZZARO, *Il legato storico di Granital e il suo impatto sui conflitti sistemici fra Corti supreme in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2025, pp. 1-22, spec. 5 s. (segnalando, in primo luogo, come l'utilizzo del criterio della competenza presupponga un riparto materiale effettuato da una fonte superiore; e, in secondo luogo, come la massima parte delle competenze attribuite all'Unione siano competenze concorrenti).

[19] Per una ricostruzione del contesto che ha originato la sentenza Granital e per le sue evoluzioni cfr. le riflessioni collettive in occasione del suo quarantesimo anniversario: in *Giurisprudenza costituzionale* (n. 6 del 2024; nn. 1 e 2 del 2025); in *Rivista del contenzioso europeo* (fascicolo speciale a cura di C. AMALFITANO, S. BARBIERI, su *Da Granital al "tono costituzionale": l'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto UE, oggi*, 4 settembre 2025: https://europeanlitigation.eu/category/segnalazioni/fascicolo-speciale/) e in questa *Rivista* (fascicolo speciale a cura di V. CAPUANO, C. SCHEPISI, su *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le corti: quali nuovi equilibri?*, settembre 2025: https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/FASCICOLO-PRIMATO-definitivo.pdf). Cfr. altresì C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Grantial revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, BUP, Bologna, 2020; e D. GALLO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Dual preliminarity through national, EU and comparative case law*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2, 2023. Sul ruolo giocato da Antonio La Pergola, a suo tempo autore di una importante monografia in tema (A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 1961), cfr., in particolare, S. SCIARRA, *Antonio La Pergola e l'Europa del diritto: a partire dalla sentenza Granital*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2025, pp. 213-223, e C. AMALFITANO, F. CROCI, *Antonio La Pergola: the Idea of Europe as an Objective to be pursued, between Founding Values and Fundamental Principles*, in D. GALLO, R. MASTROIANNI, F.G. NICOLA, L. CECCHETTI (eds.), *The Italian Influence on European Law. Judges and Advocates General (1952-2000)*, Hart, Oxford, 2024, pp. 177-194.

e Corte costituzionale, «pur muovendo da premesse teoriche e di principio differenti e inconciliabili (rispettivamente una visione monista, ed una dualista, dei rapporti fra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario), pervengono per lo più, sul piano pratico, a conclusioni convergenti»[20].

Anche se – come è emerso nei decenni successivi e come si evidenzierà nel prosieguo – questa "armonia tra diversi" ha luogo a costo di una drastica auto-esclusione o auto-emarginazione della Corte costituzionale dal contenzioso ogni qual volta vengano in gioco fonti europee. Un contenzioso a quel tempo abbastanza limitato nei suoi ambiti materiali e nel suo rilievo costituzionale, ma poi divenuto sempre più significativo e delicato, soprattutto per effetto dell'ulteriore sviluppo, materiale e assiologico, nel frattempo compiuto dal processo di integrazione europea.

2. La centralità del principio di attribuzione (e del criterio di competenza) e le sue conseguenze sul ruolo della Corte costituzionale…. e della Corte di giustizia.

Come si desume anche solo dalle affermazioni giurisprudenziali sopra riportate, il presupposto logicamente necessario perché sia concepibile adottare il principio dualistico è che le attribuzioni dei due ordinamenti giuridici in questione possano essere chiaramente individuate e distinte tra di loro. Ciascun ordinamento è infatti chiamato a regolare l'insieme di rapporti giuridici che rientrano nelle sue attribuzioni. Com'è noto, l'ordinamento europeo nasce appunto come ordinamento a competenze materiali limitate, sulla base del principio di attribuzione, oggi riaffermato dall'art. 5, par. 1, TUE, e che è presente in ogni versione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee.

Non è un caso che tutti gli atti giuridici europei debbano essere motivati: per ciascuno di essi occorre infatti esplicitare la base giuridica, ossia il titolo competenziale che abilita l'Unione a intervenire, delineando anche il relativo procedimento di adozione. Va da sé che si tratta di un'operazione delicata, tutt'altro che scontata, nella quale le istituzioni dell'Unione – anche grazie all'apporto dei loro rispettivi servizi giuridici[21] – hanno dato prova di notevole creatività. E ciò a maggior ragione una volta che si è reso particolarmente ostico il ricorso alla clausola di flessibilità di cui all'attuale art. 352 TFUE, che era stata usata assai intensamente nelle fasi iniziali dell'integrazione europea, e, più di recente, una volta che si è interrotto quel processo di continua revisione dei Trattati che ha caratterizzato i due decenni a cavallo tra il XX e il XXI secolo e che aveva consentito di allargare gradualmente le materie attribuite all'Unione europea.

Ai fini dell'applicazione del principio di attribuzione nel rapporto tra ordinamenti, o, se si preferisce, del criterio di competenza nelle relazioni tra le relative fonti, diviene evidentemente decisivo determinare quale sia il giudice chiamato a dirimere le relative controversie: e dunque tenuto a verificare se la fonte europea, cui si deve dare prevalenza, sia effettivamente intervenuta in una delle materie attribuite a quell'ordinamento dai Trattati.

---

[20] In questi termini, per tutti, V. ONIDA, *"Armonia tra diversi" e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2002, pp. 549-558.

[21] Su cui cfr. l'indagine di P. LEINO-SANDBERG, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, spec. p. 64 s.

Questo giudice, onde garantire il rispetto del principio di eguaglianza tra gli Stati membri, non può non essere rappresentato dalla Corte di giustizia, la quale peraltro ha tradizionalmente avallato, sin dall'inizio, un'interpretazione estensiva delle basi giuridiche e, con ciò, ha facilitato il progressivo ampiamento delle attribuzioni dell'Unione[22]. Un processo peraltro che è stato accompagnato da una serie di modifiche dei Trattati istitutivi, per una certa fase come si è detto assai frequenti, le quali hanno in più casi codificato gli orientamenti assunti dalle istituzioni dell'Unione e avallati dalla Corte di giustizia, così mostrando la comune volontà degli Stati membri, quali "signori dei Trattati", di allargare la sfera di azione del processo di integrazione europea e delle sue istituzioni[23].

Anche il passaggio successivo del test delineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 170 del 1984 finisce, a ben vedere, per essere rimesso in esclusiva alla Corte di giustizia. Infatti, perché possa prodursi il meccanismo della "non applicazione" della norma interna, occorre che la norma europea sia contraddistinta dall'effetto diretto: nello schema delineato da tale pronuncia, soltanto se la norma europea è considerata dotata di effetto diretto si determina l'obbligo, in capo a ogni giudice nazionale così come a tutte le pubbliche amministrazioni, di dare applicazione alla norma europea, anziché a quella nazionale che sia in essa in contrasto.

Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di giustizia è in proposito tutt'altro che univoca, avendo prima costruito un *test* volto a richiedere chiarezza, precisione e "incondizionatezza" della disciplina in questione, ma poi avendo interpretato questi tre criteri in modo vago, mutevole ed evanescente, con un'applicazione perciò sostanzialmente "*à la carte*"[24].

Dunque, la Corte costituzionale, per effetto della sentenza n. 170 del 1984, non solo si era auto-esclusa dal contenzioso relativo all'applicazione delle norme europee, ma aveva altresì rimesso ad altri, e in particolare alla Corte di giustizia, il compito di interpretare e di definire in concreto i confini della sua (residua) giurisdizione in materia. Infatti, salvi i casi, assolutamente residuali, dei "controlimiti" e del contrasto con norme europee non direttamente applicabili, il meccanismo della "non applicazione" da parte dei giudici comuni è risultato essere doveroso ogni qual volta che vi fossero fonti europee valide e considerate dotate di effetto diretto, a giudizio evidentemente della Corte di Lussemburgo.

3. I mutamenti dell'ordinamento dell'Unione europea: espansione delle competenze e giurisprudenza per valori.

Come sottolinea a più riprese la sentenza in commento, i caratteri dell'ordinamento europeo sono andati trasformandosi in profondità, dagli anni Ottanta ad oggi. Si è trattato invero di una trasformazione progressiva, che non è avvenuta dall'oggi al domani, ma con gradualità, e che quindi non sempre è stata colta con chiarezza. Essa è avvenuta in esito a una costante

---

[22] Sul ruolo svolto dalla Corte di giustizia cfr. il classico studio di A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, OUP, Oxford, 2004. Nel senso che la giurisprudenza della Corte di giustizia non sia tenuta a muoversi nell'ambito delle sole competenze dell'Unione cfr., di recente, L.D. SPIEKER, *Competence Confusions: Why the Vertical Division of Competences Cannot Constrain the Court's Interpretation of EU Law*, in *European Constitutional Law Review*, 21, 2025, pp. 641–684.

[23] Parla ad esempio di un «processo semi-permanente di revisione dei Trattati» B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei Trattati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2002, pp. 499-519.

[24] Cfr., rispettivamente, D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, OUP, Oxford, 2025, spec. p. 287 s. e ID., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milano, 2018, spec. p. 177 s.

espansione delle attribuzioni dell'Unione europea, che è derivata in parte dall'incremento delle attribuzioni esercitabili con il tradizionale metodo comunitario, a sua volta mutato e democratizzatosi per effetto dell'accrescimento dei poteri e del ruolo del Parlamento europeo. E in altra parte dall'affiancarsi al metodo comunitario di altri metodi di governo, e in particolare del metodo intergovernativo prima e, a partire dai PNRR, di quello che si è denominato "metodo euro-nazionale" poi: in applicazione di questi nuovi metodi di governo, le fonti del diritto e le istituzioni dell'Unione sono andate intervenendo con incisività, seppure con effetti meno dirompenti di quelli legati alle fonti adottate secondo il metodo comunitario, anche su sfere tradizionalmente rientranti nelle attribuzioni dei suoi Stati membri[25].

Specie nella prospettiva della Corte costituzionale, la trasformazione più rilevante è quella che ha avuto luogo a seguito dell'adozione prima, nel 2000, e poi soprattutto, a partire dal 2009, dell'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cui com'è noto, ad opera dell'art. 6, par. 1, TUE, è stato attribuito lo stesso valore giuridico dei Trattati[26]. In questo modo, infatti, è emersa in misura difficilmente negabile la natura costituzionale dell'ordinamento dell'Unione europea, ormai dotato non solo di una disciplina relativa alla separazione dei poteri, ma altresì di una garanzia dei diritti fondamentali indicati in una apposita Carta[27]. Seppure con l'avvertenza, a mio avviso essenziale, per cui entrambi gli elementi ritenuti essenziali dall'art. 16 della Dichiarazione francese del 1789 – ossia, la separazione dei poteri e la garanzia dei diritti – non sono assicurati solo ed esclusivamente dall'ordinamento europeo, ma necessitano del concorso dei suoi Stati membri, e delle loro istituzioni. Un concorso necessario che è espressamente riconosciuto, del resto, dall'art. 10, par. 2, TUE (sul duplice canale di rappresentanza democratica, uno dei quali fa leva sulle forme di governo di ciascuno Stato membro), per la separazione dei poteri; e, per la garanzia dei diritti, dall'art. 6, par. 3 (sulle tradizioni costituzionali comuni) e dall'art. 19, par. 1, secondo periodo, TUE (sull'obbligo per gli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva al diritto dell'Unione). Oltre che, più in generale, dall'impegno a rispettare l'identità nazionale, insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, di ciascuno Stato membro, ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE.

Il carattere costituzionale dell'Unione e l'imprescindibile connessione con i suoi Stati membri emergono ancora di più se si valorizzano ulteriori disposizioni collocate nei primi articoli del Trattato sull'Unione europea, le quali, com'è noto, riprendono per larga parte il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato nel 2004 ma poi respinto dai referendum svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005. Ebbene, sia l'espressa disciplina dei

---

[25] Ulteriori sviluppi, volendo, in N. LUPO, *Dinamiche delle fonti e metodi di governo tra Unione europea e Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2026, spec. p. 13 s.

[26] Il punto è sottolineato a più riprese da E. CANNIZZARO, *Il legato storico di Granital e il suo impatto sui conflitti sistemici fra Corti supreme in Europa*, cit., p. 7 s., secondo cui l'equilibrio (precario) segnato dalla sentenza n. 170 del 1984 «è stato alterato dall'impetuoso sviluppo della tutela dei diritti fondamentali dell'Unione, uno sviluppo sollecitato bensì dalle Corti costituzionali nazionali, ma che, paradossalmente, sembra costituire una minaccia per l'ordine costituzionale dei Paesi membri».

[27] Sulle diverse fasi del processo di costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario cfr. G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, cit., p. 795 s. Per una rilettura in questa chiave, seppure con una molteplicità di approcci, cfr. L.M. BESSELINK, N. LUPO, M. WENDEL (eds.), *Research Handbook on European Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2026.

principi democratici dell'Unione europea negli artt. 9-12 TUE[28], sia l'enunciazione dei valori su cui si fonda l'Unione europea, e che sono comuni agli Stati membri e presenti nella "società europea" di cui all'art. 2 TUE, completano il quadro di riferimento e rendono palese come l'ordinamento europeo condivida con i suoi Stati membri la natura costituzionale: configurandosi perciò, in contraddizione con il pur ribadito principio di attribuzione, come un ordinamento tendenzialmente a fini generali, le cui fonti vengono in gioco sempre più spesso, tanto nelle dinamiche relative ai poteri e alla determinazione dell'indirizzo politico, quanto nelle forme di garanzia, sul piano amministrativo e giurisdizionale, dei diritti fondamentali dei suoi cittadini.

Di questa trasformazione profonda, ancorché rimasta a lungo sotto traccia, ha mostrato consapevolezza, nella sua giurisprudenza più recente, altresì la Corte di giustizia. Gli esempi potrebbero essere molteplici, a partire probabilmente dalla sentenza Associação Sindical dos Juízes Portugueses, in causa C-64/16, del 27 febbraio 2018, che ha individuato e valorizzato al massimo grado il valore dello Stato di diritto ex art. 2 TUE e in particolare il «principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione», cui fa riferimento l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, rilevando che esso costituisce «un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13» della CEDU e altresì affermato all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. E lo ha ritenuto applicabile altresì agli Stati membri, i quali devono, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'art. 4, par. 3, primo comma, TUE, «garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione»[29]. Un dovere, quello di leale collaborazione, ricco di potenzialità e che costituisce una delle costanti di questa nuova stagione nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, così come – secondo quel che si osserverà a breve – di quella della Corte costituzionale[30].

La pronuncia forse più emblematica di questa nuova fase può considerarsi la sentenza sulla c.d. "vendita della cittadinanza" relativa a Malta. In questo caso, infatti, pur con qualche semplificazione, può dirsi che la Corte di giustizia non ha deciso la controversia sulla base del

---

[28] Su cui cfr., tra i tanti, A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013; e S. MANGIAMELI, *La democrazia rappresentativa nell'UE e l'opinione pubblica europea. Problemi e prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2022, pp. 293-346.

[29] Su questa sentenza cfr., a caldo, M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 14, n. 3, 2018, pp. 622-643, e L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020, pp. IV-XXVI. Più di recente, sui suoi effetti "sistemici", e sulla sua valenza come "*constitutional moment*" nella lettura offerta dallo stesso presidente Lenaerts, cfr. M. OVÁDEK, L. PECH, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses and Judicial Independence*, in P. CRAIG, R. SCHUTZE (eds.), *Landmark Cases in EU Law. Volume 1: The Constitutional Cases*, Hart, Oxford, 2025, pp. 253-270.

[30] Cfr., volendo, N. LUPO, *Il dovere di leale collaborazione ex art. 4.3 TUE alla base delle evoluzioni recenti del "cammino comunitario" della Corte costituzionale (e di qualche recentissimo orientamento della Corte di giustizia)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2026, pp. 41-76. Più in generale, cfr. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 39 s.; e M. WENDEL, *Permeability, sincere cooperation, dialogue: ensuring integrative pluralism*, in L.M. BESSELINK, N. LUPO, M. WENDEL (eds.), *Research Handbook on European Constitutional Law*, cit., pp. 320-336, spec. 332 ss. Ad avviso di attenta dottrina (M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP, Oxford, 2014, spec. p. 4 ss.; ID., *Structural Principles of EU Law*, Hart, Oxford, 2025, spec. p. 104 ss.), «*loyalty is one of the most difficult principles of Union Law*».

riparto delle competenze, come pure era stato suggerito dell'Avvocato generale[31], bensì sulla base dei valori in gioco e del dovere di leale collaborazione in capo agli Stati membri. Nella sentenza (Grande Sezione) del 29 aprile 2025, Commissione europea c. Repubblica di Malta, in causa C-181/23, la Corte ha infatti chiarito che l'esercizio della competenza degli Stati membri in materia di definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza nazionale non può considerarsi illimitato. Viene perciò in rilievo la disciplina della cittadinanza dell'Unione, che è «parte del suo quadro costituzionale» e che si fonda «sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione»[32]. Pertanto, per violazione degli obblighi applicabili ai sensi dell'art. 20 TFUE e dell'art. 4, par. 3, TUE, la Corte di Lussemburgo ha dichiarato contrastante con il diritto dell'Unione la legislazione maltese del 2020 che aveva previsto «una procedura di naturalizzazione avente carattere di transazione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati», ritenendola «assimilabile ad una commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro nonché, per estensione, di quella dello *status* di cittadino dell'Unione». Infatti, «una naturalizzazione avente natura di transazione, che è concessa in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati, non solo è contraria al principio di leale cooperazione, ma è anche tale da mettere in discussione la fiducia reciproca sottesa a tale obbligo di riconoscimento, dal momento che tale fiducia si basa sulla premessa in base alla quale l'attribuzione della cittadinanza di uno Stato membro è fondata su un particolare rapporto di solidarietà e di lealtà che giustifica la concessione dei diritti derivanti, tra l'altro, dallo status di cittadino dell'Unione»[33].

Com'era presumibile, la sentenza, di «indubbio valore costituzionale»[34], ha sollevato un acceso dibattito in dottrina: i più critici la hanno accusata di aver segnato una «svolta nazionalista» («*neo-nationalist u-turn*») nella giurisprudenza della Corte di giustizia[35]; altri ne hanno condiviso l'esito, ma non il percorso seguito dalla motivazione, in quanto sarebbe stato preferibile utilizzare la categoria dell'abuso del diritto[36], o comunque avrebbero gradito una motivazione più cauta[37]; altri ancora, infine, hanno sottolineato come la pronuncia risulti

---

[31] Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Collins, 4 ottobre 2024, su cui S. COUTTS, *On Mutual Recognition and the Possibilities of a "Single European Polity": The Opinion of AG Collins in Case C-181/23 Commission v Malta*, in *European Papers*, n. 2, 2024, pp. 818-829, e M. VAN DEN BRINK, *Concise, clear, and convincing. The Opinion of Advocate general Collins in Commission v. Malta (Citizenship for Sale)*, in *Verfassungsblog*, 9 ottobre 2024.

[32] Cfr. i parr. 95 e 91 della sentenza della Corte di giustizia, 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione europea c. Repubblica di Malta*, ECLI:EU:C:2025:283.

[33] Cfr. il dispositivo della sentenza succitata e il par. 101.

[34] Così M. INGLESE, *L'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione europea: dai limiti alle competenze degli Stati membri all'incidenza sui diritti politici dei cittadini*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2025, pp. 1-29, e C. MARGIOTTA, *Commissione europea c. Repubblica di Malta: la cittadinanza non è (più) in vendita*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2, 2025, pp. 315-328.

[35] Così, a caldo, D. KOCHENOV, *Never Mind the Law, Again: Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EU Law Live*, 30 aprile 2025. E, in replica, sottolineando anche il coinvolgimento attivo dell'autore nella controversia, J. HOEKSMA, *Moral high Ground and legal Analysis: on Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EU Law Live*, 16 maggio 2025.

[36] L.D. SPIEKER, F. WEBER, *Commission v Malta (C-181/23): A "Miracle" of Union Citizenship?*, in *European Law Review*, n. 4, 2025, pp. 487-501.

[37] Cfr. F. CASOLARI, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione?*, in *Unione europea e diritti*, n. 3, 2025, pp. 1-17.

coerente con un approccio civico-repubblicano e con una linea della Corte di giustizia che si propone come garante dei valori di fondo alla base dell'Unione[38].

Una tappa ulteriore in questo percorso può considerarsi la sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione), del 18 dicembre 2025, in causa C-448/23, Commissione europea c. Repubblica di Polonia. Con essa la Corte di giustizia, a conclusione della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti della Polonia, originata da due pronunce del Tribunale costituzionale polacco (del 14 luglio e del 7 ottobre 2021), ha rilevato come tali pronunce contrastino in modo manifesto con i principi di autonomia, primato, effettività e applicazione uniforme del diritto dell'Unione; e altresì, più in generale, come tale Tribunale, a causa della procedura seguita per la nomina di alcuni dei suoi giudici, non costituisca un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Nella motivazione della sua pronuncia la Corte di giustizia ha chiarito che il richiamo all'identità costituzionale non può essere usato per sottrarsi al rispetto dei valori comuni sanciti dall'art. 2 TUE, i quali costituiscono il fondamento stesso dell'identità dell'Unione, cui la Polonia ha «liberamente e volontariamente aderito»[39].

Qui importa soprattutto sottolineare come, oltre che sui valori comuni, che prevalgono sulla tutela dell'identità costituzionale nazionale, da interpretarsi ad opera della Corte di giustizia seppure con il concorso attivo dei giudici costituzionali di ciascuno Stato membro[40], la pronuncia abbia fatto leva – ancora una volta, e in una pronuncia dai toni piuttosto drastici – altresì sul dovere di leale collaborazione ex art. 4, par. 3, TUE. Ha ricordato, in particolare, che spetta alla Polonia, proprio per effetto del primo comma di tale paragrafo, il dovere di assicurare, sul suo territorio, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione e, ai sensi del secondo comma di tale paragrafo, il dovere di prendere ogni misura appropriata, generale o particolare, per assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli

---

[38] Cfr., in particolare, M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, in *European Law Review*, n. 4, 2025, pp. 475-486: «From the perspective of the constitutional role of the EU's values in art. 2 TEU, Commission v Malta is absolutely foundational and it further cements the legacy of the Court under the Lenaerts presidency as the one where the EU's values definitively evolved from an external foundation on which the EU is built, to the internal core of the EU legal order that ought to permeate all aspects of EU law and policy». Cfr. anche, nel senso di sottolineare sia il rilievo attribuito ai principi di solidarietà e di leale collaborazione, sia la coerenza di tale pronuncia con alcuni principi già affermati dalla Corte di giustizia, B. NASCIMBENE, *La cittadinanza nel diritto europeo*, in *Giustizia insieme*, 13 novembre 2025 (disponibile su https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3688-la-cittadinanza-nel-diritto-europeo-bruno-nascimbene).

[39] Così Corte giust., (Grande Sezione), 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2025:975, par. 178. Cfr., tra gli altri, R. SILVESTRE, *La fine delle "Corti ribelli"? La sentenza Commissione c. Polonia (C-448/23) e la difesa dell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026, pp. 320-339; e G. ANAGNOSTARAS, *Defending Legal and Judicial Primacy against Ultra Vires and National Constitutional Identity Claims*, in *European Constitutional Law Review*, 2026, pp. 1-26.

[40] Secondo quanto già anticipato nella sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione), 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99 (in particolare nei punti 69-71 di tale pronuncia), su cui cfr. D. GALLO, *Primato, identità costituzionale e Stato di diritto in Romania*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2022, pp. 374-378, e L.S. ROSSI, *"Un dialogo da giudice a giudice". Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2022, pp. 50-84, spec. 82 s., e dalle stesse sentenze gemelle della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, sul regolamento sulla Rule of Law/condizionalità finanziaria, sui ricorsi di Ungheria e Polonia (in cause C-156/21 e C-157/21, come giustamente sottolineato ad esempio da P. FARAGUNA, S. BARTOLE, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dell'Unione*, in *Diritti comparati*, 17 Marzo 2022). Parlano in proposito di un "'Article 2 TEU+' Method" N.N. SHUIBHNE, T. KONSTADINIDES, *A constitutional reading of EU citizenship law*, in L.M. BESSELINK, N. LUPO, M. WENDEL (eds.), *Research Handbook on European Constitutional Law*, cit., pp. 247-263, spec. 253 ss.

atti delle istituzioni dell'Unione. Doveri ai quali, evidentemente, la Polonia era venuta meno nel caso di specie, a seguito delle richiamate pronunce rese nel corso del 2021 dal suo (non indipendente, né imparziale) Tribunale costituzionale.

Da ultimo, anche la pronuncia della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 21 aprile 2026 Commissione contro Ungheria, in causa C-769/22, è sembrata voler marcare un elemento di discontinuità rispetto al passato, laddove oltre che su una serie di violazioni puntuali del diritto dell'Unione, ha fondato l'illegittimità di una legge ungherese autodichiaratasi come a tutela dei minori, ma in realtà volta a comportare una serie di discriminazioni a danno delle persone LGBTIQ+, sul suo contrasto con gli artt. 1, 7, 11 e 21 della Carta dei diritti fondamentali e soprattutto con i valori dell'Unione europea di cui all'art. 2 TUE.

Innovando rispetto ai suoi precedenti orientamenti, la Corte di giustizia ha sottolineato come i valori enunciati nell'art. 2 TUE impongano «obblighi giuridicamente vincolanti di carattere trasversale nell'Unione e definiscono l'identità stessa di quest'ultima quale ordinamento giuridico comune»: per cui «violazioni manifeste e particolarmente gravi di uno o più valori comuni agli Stati membri» sono ragione autonoma di illegittimità, in quanto «siffatte violazioni sono incompatibili con l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune di una società caratterizzata dal pluralismo». Anche in questo caso la Corte di giustizia ha fatto leva sul dovere di leale collaborazione: e, richiamando la sentenza sulla cittadinanza maltese, ha ricordato che «la fiducia reciproca tra gli Stati membri si fonda sul riconoscimento dei valori sanciti da tale articolo 2, il che implica che, dal momento dell'adesione, nessuno di tali Stati esercita le proprie competenze in modo contrario a tali valori che definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, accettato dagli Stati membri su una base di reciprocità». Infine, nella medesima pronuncia la Corte ha altresì chiarito che neppure può essere invocata la tutela dell'identità costituzionale di ciascuno Stato membro ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, visto che tale disposizione «protegge soltanto una concezione delle identità nazionali […] conforme ai valori sanciti dall'articolo 2 TUE»[41]: così ribadendo, in sostanza, la prevalenza dell'art. 2 TUE sull'art. 4, par. 2, TUE[42]; o, se si preferisce, che la tutela dell'identità costituzionale del singolo Stato membro non può andare a scapito della protezione dell'identità costituzionale europea, come del resto era emerso già nella giurisprudenza appena richiamata.

Dunque, la Corte di giustizia ha avviato, nell'ultimo decennio, una stagione giurisprudenziale sostanzialmente nuova, in cui, in coerenza con l'evoluzione del processo di integrazione europea che si è prima richiamato, ha alzato il respiro costituzionale delle sue pronunce, non limitandosi più a fare da guardiano ai confini delle attribuzioni dell'Unione europea e ad assicurare che il diritto dell'Unione sia correttamente interpretato e applicato dagli Stati membri. La Corte è stata infatti chiamata ad occuparsi di questioni ritenute identitarie da alcuni Stati membri e idonee a porre in discussione taluni dei fondamenti costituzionali dell'integrazione europea: nell'affrontarle, non ha esitato, com'è più che comprensibile, a far

[41] Così Corte giust. (Grande Sezione), 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2026:326, spec. parr. 544-564.

[42] Tra i numerosi commenti alla sentenza sull'Ungheria, cfr. P. MORI, *La giustiziabilità dell'art. 2 TUE e la funzione costituzionale dei valori nella sentenza Commissione/Ungheria*, in *Unione europea e diritti*, n. 2, 2026, pp. 1-19 e P. De PASQUALE, *Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+: brevi riflessioni a margine della sentenza Commissione/Ungheria (Valeurs de l'Union)*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2026, pp. 1-21.

valere diritti, principi e valori comuni, specie laddove la legislazione di un singolo Stato membro è stata ritenuta tale da porre a rischio i diritti dei cittadini di quello Stato, e, inevitabilmente, visti gli accresciuti livelli di interdipendenza, anche dei cittadini di altri Stati membri. Non è un caso che in sede dottrinale si sia da più parti evidenziato come il ruolo della Corte di giustizia si vada ormai avvicinando, per più aspetti, a quello di una Corte costituzionale[43]. E ciò anche in coerenza con le opinioni espresse, a titolo individuale, ma senza dubbio assai influenti, dall'attuale Presidente della Corte di giustizia Koen Lenaerts[44].

Quello che più conta, ad ogni modo, ai nostri fini, è che tutte queste trasformazioni dell'ordinamento europeo, sul piano legislativo e su quello giurisprudenziale, fanno sì che – per usare le parole della Corte costituzionale nella sentenza in commento – i due ordinamenti siano divenuti «sempre più integrati e interdipendenti».

E non è certo un caso che proprio questi recenti orientamenti della Corte di giustizia siano ripresi, in senso perlopiù adesivo, in molteplici passaggi della sentenza qui commentata. Così come non è casuale che anche al fine di sostenere una lettura *soft* del principio di attribuzione – quella secondo cui esso «non dà luogo a paratie stagne capaci di separare il sistema giuridico eurounionale da quello nazionale, perché sovente le rispettive competenze si intrecciano e si sovrappongono, soprattutto a seguito della già ricordata estensione materiale del diritto dell'Unione» – la sentenza in commento richiami un'ulteriore pronuncia della Corte di giustizia, peraltro sempre in materia di cittadinanza[45]: con l'obiettivo di rilevare come il principio di attribuzione finisca per avere un significato residuale «perché, anche quando una materia – come, per esempio, la cittadinanza o, come nel caso in esame, l'ordinamento giudiziario – rientri nella competenza degli Stati membri, le leggi nazionali devono nondimeno armonizzarsi con il diritto dell'Unione in riferimento a tutte le «situazioni» ricadenti nell'ambito di applicazione di quest'ultimo». A riprova e a esemplificazione, appunto, del grado assai elevato di integrazione e di interdipendenza raggiunto, in pratica, tra gli ordinamenti in questione, anche in materie pur chiaramente rimaste, sul piano formale, nell'ambito delle attribuzioni degli Stati membri.

---

[43] Per un quadro del dibattito in proposito cfr. B. GUASTAFERRO, D. TEGA, *Una corte costituzionale per l'Unione europea? Un'introduzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2025, pp. 509-521, assieme ai contributi (di G. ROMEO, T. GUARNIER, M.E. GENNUSA L. CAPPUCCIO, E. CRIVELLI), pubblicati *ivi*, pp. 522-661, cui *adde* P.E. PIGNARRE, *La Cour de justice de l'Union européenne, jurisdiction constitutionnelle*, Bruylant, Bruxelles, 2021, nonché ora D. TEGA, *La relazione tra le fonti del diritto dell'Unione europea e le fonti del diritto interno. Le corti e la nomopoiesi collaborativa*, in *Rivista* AIC, n. 2 (supplemento), 2026, pp. 147-180, spec. p. 160 s.

[44] Cfr. L. CLÉMENT-WILZ, *A legal portrait of President Koen Lenaerts*, in *European Law Open*, n. 4, 2025, pp. 881-899.

[45] Si tratta della sentenza della Corte di giustizia, 25 aprile 2024, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345. Su di essa cfr., per tutti, F.L. GATTA, *The If and the How: Losing the EU Citizenship, but with Due Regard to the Due Process of (EU) Law*, in *European Papers*, n. 1, 2024, pp. 131-144, il quale sottolinea come tale pronuncia, da un lato, abbia affermato che «the competence to establish criteria for the loss of nationality is, and remains, firmly in the Member States' hands»; dall'altro, tuttavia, che il suo esercizio debba rispettare «basic, legal principles of EU procedural law, i.e., proportionality, effectiveness and due process of law». In altre parole, la Corte di giustizia «does not intervene on the substantial side of the Member States' competence (the "if"), but rather on the procedural one (the "how")».

4. L'evoluzione del "cammino comunitario" della Corte costituzionale nell'ultimo decennio. Cenni.

È in questo mutato contesto che deve leggersi e valutarsi l'ultimo tratto del cammino comunitario compiuto dalla Corte costituzionale, in particolare da dieci anni a questa parte. Un percorso che, nel suo insieme, ha inteso rimettere in discussione il punto di caduta rappresentato dalla sentenza n. 170 del 1984, il quale, specie per come era andato precisandosi negli anni successivi, aveva determinato, innegabilmente, una auto-emarginazione della Corte costituzionale dal contenzioso europeo e, con esso, dal dialogo tra le Corti quanto alla protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea[46].

Si tratta di un percorso che è stato ampiamente ricostruito, commentato e discusso in dottrina, e altresì da alcuni dei suoi protagonisti[47]. Si è così dato origine a un confronto serrato, a tratti acceso, ma a mio avviso senz'altro proficuo e utile a mettere meglio a fuoco gli spazi che, nel rispetto dei fondamentali principi del primato e dell'effetto diretto, erano e sono rimessi agli ordinamenti degli Stati membri e ai rispettivi giudici costituzionali.

In questa chiave, le principali linee evolutive a mio avviso decisive possono essere identificate come segue.

Una prima linea può individuarsi nel progressivo superamento della ritrosia, o addirittura della negazione in radice della possibilità da parte della Corte costituzionale di avvalersi del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia[48]. Uno strumento indispensabile alla sussistenza e alla tenuta dell'ordinamento dell'Unione, che non a caso la stessa Corte di giustizia – con un'affermazione giustamente celebre – ha sostenuto costituire «la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai trattati», in quanto «instaura un dialogo da giudice a giudice tra la Corte e i giudici degli Stati membri che mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale

---

[46] Come si è cercato di sottolineare in N. LUPO, *La Corte costituzionale nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, vol. II, 2020, pp. 641-668.

[47] Cfr., tra gli altri, M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, pp. 1-17; A. BARBERA, *La Carta dei Diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, pp. 1-27, spec. 16 s.; R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 5, n. 1, 2020, pp. 493-522; L.S. ROSSI, *"Un dialogo da giudice a giudice". Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2022, pp. 50-84; G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, cit.; S. SCIARRA, *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, Il mulino, Bologna, 2025; F. VIGANÒ, *Quel che resta di Granital*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2025, pp. 223-265; e, da ultimo, G. AMOROSO, *La Costituzione e l'Unione europea*, Luiss University Press, Roma, in corso di pubblicazione.

[48] Il punto più basso del "cammino comunitario" della giurisprudenza costituzionale può in questa chiave ritenersi l'ordinanza n. 536 del 1995. Con essa, infatti, la Corte costituzione, al fine di chiamarsi fuori dall'obbligo di sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, giunse a negare di essere un giudice vero e proprio (un «organo giurisdizionale nazionale», ai sensi di quello che è ora l'art. 267 TFUE), preferendo auto-qualificarsi (grazie alla citazione di una lontana sentenza: la n. 13 del 1960) come organo che esercita una «funzione di controllo costituzionale, di garanzia della osservanza della Costituzione». È in questa pronuncia che la Corte costituzionale affermò, riprendendo, generalizzando e assolutizzando una statuizione già presente nella sentenza n. 170 del 1984, e al contempo superando precedenti esitazioni sul punto, che avrebbe dovuto essere esclusivamente il giudice comune a doversi far carico di ricorrere, in caso di dubbio sull'interpretazione del diritto dell'Unione europea, alla Corte di giustizia.

diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai trattati»[49]. È noto come negli ultimi anni la Corte costituzione, prima nei giudizi in via principale, poi anche in quelli in via incidentale, vi abbia fatto frequente ricorso[50].

Una seconda linea consiste nella valorizzazione, nelle ipotesi di c.d. "doppia pregiudizialità", del ruolo del giudice comune: è quest'ultimo che è chiamato a decidere, a seconda dei casi, se dare priorità alla questione di interpretazione o di validità del diritto dell'Unione da porre alla Corte di giustizia – sempreché, ovviamente, ne ricorrano i presupposti – o a procedere prima alla formulazione della questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale. Salvo poi, ove lo ritenga, rivolgersi anche all'altro giudice, in tutti i casi in cui, a suo avviso, la fattispecie in esame lo richieda. Molto dipende, perciò, dalle modalità con cui il giudice comune decida di inquadrare il caso a lui sottoposto e da quali siano i percorsi interpretativi mediante i quali ritiene che possa essere assicurata una risposta più adeguata agli interessi in gioco, e alle relative esigenze di tutela, ponderandone vantaggi e svantaggi[51].

Quello che, però, il giudice comune non può fare è sollevare contemporaneamente le due questioni pregiudiziali. Si badi: non perché questo comportamento sia esplicitamente proibito da apposite norme processuali – tanto è vero che esso è stato tenuto in alcune occasioni – o da univoci orientamenti giurisprudenziali[52], bensì perché esso contrasta piuttosto evidentemente con il dovere di leale collaborazione. Un giudice che sollevi contestualmente questione pregiudiziale e questione di legittimità costituzionale aumenta infatti i rischi di incoerenza del sistema, tenendo un comportamento che risulta, in quanto tale, volto ad accrescere i conflitti e le risposte contraddittorie, anziché ad assicurarne il buon funzionamento. Così facendo, tale giudice viola, dunque, il dovere di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, in quanto

---

[49] Così Corte giust. (Grande Sezione), 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799.

[50] Per ricostruzioni in dottrina cfr. S. BARBIERI, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Jovene, Napoli, 2024, spec. p. 36 s.; A. CERULO, *La Corte costituzionale e l'esperienza del rinvio pregiudiziale. Storia e prospettive nel "dialogo" tra le Corti*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Giappichelli, Torino, II ed., 2025, pp. 529-582.

[51] Ad esempio, cfr. F. VIGANÒ, *Il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e corte costituzionale*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, pp. 65-84, spec. 75 s., 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, pp. 63-105, spec. 104 s., e B. NASCIMBENE, *Conclusioni al Convegno Il Giudice "comune" nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, n. 4, 2025, pp. 275-279.

[52] Invero, il divieto di sollevare contemporaneamente una questione di legittimità costituzionale e un rinvio pregiudiziale, che, seppure non a chiarissime lettere, è stato già da tempo ricavato dalla Corte costituzionale, con l'ordinanza 21 marzo 2002, n. 85. In questa ordinanza, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibile una questione di legittimità costituzionale rilevando la «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 della Corte di giustizia, sia applicabile». Sul punto, cfr. specificamente F. SORRENTINO, *È veramente inammissibile il doppio rinvio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2012, p. 781 ss., e, con una lettura dell'ordinanza n. 85 del 2002 opposta a quella qui proposta, ritenendo tuttora aperta la questione sulla «possibilità di sperimentare contemporaneamente il rinvio pregiudiziale alla Corte UE e l'incidente di costituzionalità da parte del giudice comune», R. CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 1, 2018, p. 280 ss., spec. 287.

opta per un percorso processuale che rischia di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, ai sensi dell'ultimo periodo di tale paragrafo[53].

Una terza ed ultima linea consiste nell'individuazione di un criterio nuovo e "interno", ossia posto sotto il controllo della Corte costituzionale anziché della Corte di giustizia, per decidere dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardino anche fonti del diritto dell'Unione. Al di là delle tante discussioni sorte in proposito, mi pare essere questa la valenza principale del criterio del "tono costituzionale" che la Corte ha enunciato per la prima volta nella sentenza n. 181 del 2024: perché la Corte costituzionale «scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un "tono costituzionale", per il nesso con interessi o princìpi di rilievo costituzionale»[54]. Il punto è stato ripreso in successive pronunce, tra cui l'ordinanza n. 21 del 2025[55] e, come si ribadirà più avanti, la stessa sentenza in commento.

Variegate sono state le letture di tale criterio del "tono costituzionale". Secondo alcuni autori esso, in linea con la sua genesi e il suo uso ormai consolidato, entrambi riferiti ai conflitti di attribuzione[56], sarebbe da intendersi come clausola restrittiva delle questioni che possono essere esaminate e risolte dalla Corte costituzionale[57]. Secondo altra dottrina, all'opposto, esso si presterebbe invece ad ampliare oltremisura la giurisdizione costituzionale in materia europea[58].

---

[53] Sul punto la dottrina è tutt'altro che univoca: a favore della doppia pregiudiziale contestuale si esprimono, in particolare, A. RUGGERI, *Sliding doors per la "doppia pregiudizialità"*, in *Giustizia insieme*, 25 maggio 2020, e R. CONTI, *An, quomodo e quando del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia quando è 'in gioco' la Carta dei diritti fondamentali UE. Riflessioni preoccupate dopo Corte cost. n. 269/2017 e a margine di Cass. n. 3831/2018*, in O. POLLICINO, V. PICCONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Efficacia ed effettività*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 83 s., spec. 117; e ID., *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s'ha da fare o no?*, in *Giustizia insieme*, 4 marzo 2019; e A. BRIGUGLIO, *Saggio (intenzionalmente e convintamente senza note) sul rapporto fra rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione ex art. 363 bis c.p.c. e funzioni delle Corti sovranazionali e costituzionale*, destinato alla pubblicazione negli Scritti in onore del Prof. Giuseppe Santoni, in *Judicium*, 2026. In senso contrario, cfr. I. MASSA PINTO, *Il giudizio d'incostituzionalità delle leggi in caso di doppio parametro (interno ed europeo): il conflitto sulle regole d'ingaggio*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, pp. 66-84, spec. 77; e B. SBORO, *Il primo "doppio rinvio" dopo la sentenza 269/2017 della Corte costituzionale. Brevi riflessioni su un'occasione mancata per nuovi sviluppi procedurali*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2020, pp. 241-249.

[54] Così la sentenza n. 181 del 2024, punto 6.3 del Considerato in diritto.

[55] Cfr. ordinanza n. 21 del 2025, punto 6 del Considerato in diritto: ove «il giudice comune decida di sollevare una questione di legittimità costituzionale, questa Corte non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato, come nel caso di specie), che presenti un nesso con interessi o princìpi di rilievo costituzionale, così da assicurare il 'tono costituzionale' della questione sollevata».

[56] Com'è noto, il primo uso dell'espressione si deve a C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di "potere" e di "conflitto" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, pp. 110 s.

[57] 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 questa *Rivista*, n. 4, 2024, pp. 174-187; C. PINELLI, *Il rinvio pregiudiziale nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul trattamento di leggi confliggenti col diritto UE direttamente applicabile*, in *Giustizia insieme*, 9 giugno 2025; P. FARAGUNA, *Granital, 40 anni dopo, alle prese con il tono costituzionale: "I know one, when I see none"*, *in Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2025, pp. 157-172, spec. 169 s.

[58] Cfr., tra gli altri, A. CARDONE, *"Tono costituzionale" della questione e bypass del rinvio pregiudiziale interpretativo. Cosa resta di "quello che era rimasto" di "Granital"?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2024, pp. 2087-2111. Parla di espressione «indefinita e quindi naturalmente espansiva», auspicandone, invece, un

Probabilmente è ancora un po' presto trarre un bilancio in proposito[59]. Quel che pare certo è che mediante il richiamo a questo criterio la Corte costituzionale ha inteso introdurre una clausola di flessibilità, idonea a consentirle, da un lato, di evitare di esprimersi su violazioni per così dire "ordinarie" del diritto dell'Unione, sulle quali il coinvolgimento della Corte costituzionale sarebbe un fuor d'opera; e, dall'altro, di riprendere il pieno controllo del filtro sull'ammissibilità delle questioni sollevate dai giudici *a quibus*, sganciandosi dal necessario riferimento a un criterio, quello dell'effetto diretto della norma comunitaria, eterodeterminato in quanto rimesso in esclusiva alla valutazione della Corte di Giustizia e, comunque, anch'esso non privo di incertezze[60].

In questa chiave, la sentenza in commento sembra confermare come l'adozione del criterio del "tono costituzionale", in sostituzione di quello dell'effetto diretto, lungi dall'indebolire il meccanismo della disapplicazione del diritto interno contrastante con il diritto dell'Unione europea e dunque mettere a rischio lo stesso riconoscimento del principio del primato[61], possa essere visto come uno strumento attraverso cui anche la Corte costituzionale è chiamata ad attuare il dovere di leale collaborazione.

5. La sentenza n. 71 del 2026 come ulteriore svolta del "cammino comunitario".

La sentenza in commento si colloca a pieno titolo all'interno di questo percorso di reinserimento della Corte costituzionale nel dialogo tra le Corti e nella tutela dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Potremmo anzi dire che, se l'appena ricordata sentenza n. 181 del 2024 ha rappresentato una sorta di "sentenza riepilogo" del punto di arrivo della nuova fase del cammino comunitario della Corte costituzionale, la n. 71 del 2026 si propone di esplicitare i mutamenti di ordine teorico-sistemico che questo percorso comporta: in particolare quanto al rapporto tra gli ordinamenti, al parametro del giudizio di legittimità costituzionale, al

---

uso assai prudente, D. GALLO, *Superamento di Granital e conformità al diritto dell'Unione europea: per una ridefinizione del tono costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2025, pp. 173-199, cit., p. 196 s. Sottolinea la «strutturale malleabilità concettuale» dell'espressione A. RUGGERI, *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno (valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, spec. p. 163 s., ad avviso del quale «il "tono" in parola parrebbe il medesimo ruolo che nelle antiche tragedie aveva il mitico *deus ex machina*». Assai critici sul punto sono anche 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*, n. 1, 2025, pp. 1-29, spec. 8 s., e E. CANNIZZARO, *Il legato storico di Granital e il suo impatto sui conflitti sistemici fra Corti supreme in Europa*, cit., p. 9 s.

[59] Come giustamente osserva P. FARAGUNA, *Granital, 40 anni dopo, alle prese con il tono costituzionale*, cit., spec. p. 170 s.: «sarà soltanto quando la Corte mostrerà il "negativo" del tono costituzionale (in altri termini, quando verrà dichiarata l'inammissibilità di una questione per insussistenza del tono), che emergerà più chiaramente qual è il ruolo la Corte costituzionale intende assumere in questa nuova stagione di rapporti interordinamentali». Per i primi richiami al "tono costituzionale" nella giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva alla sentenza n. 181 del 2024 cfr. C. GENTILE, *Il "tono costituzionale" nella giurisprudenza della Consulta*, in *Consulta On Line*, n. 3, 2025, pp. 1639-1663; R. MASTROIANNI, *Un anno di "tono costituzionale": alcune riflessioni sulla giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2025, pp. 582-617; e, anche alla luce della sentenza in commento, A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Il "tono costituzionale" e il dilemma del giudice di fronte alla doppia pregiudiziale*, in *Consulta On Line*, n. 2, 2026, pp. 1046-1079.

[60] Com'è noto, la Corte di giustizia ha fatto un'applicazione tutt'altro che rigorosa e univoca del criterio dell'effetto diretto: cfr., per tutti, D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, cit., spec. p. 163 s. e ID., *Direct Effect in EU Law*, cit., spec. p. 103 s.

[61] Cfr., tra gli altri, C. AMALFITANO, *Tanto tuonò che piovve. Abbandonare Granital: cui prodest?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2024, pp. 2633-2659, spec. 2655 s.

superamento del criterio gerarchico, nonché riguardo al ruolo-chiave del dovere di leale collaborazione.

5.1. L'interdipendenza tra ordinamenti e il superamento del principio dualistico.

Relativamente al rapporto tra gli ordinamenti, per la prima volta la Corte costituzionale pone in discussione in modo esplicito quel principio dualistico che come si è visto ha ispirato, sin dall'inizio, il suo "cammino comunitario". Già da tempo, invero, larga parte della dottrina aveva segnalato come tale principio fosse, nei fatti, ampiamente superato e inadeguato a fungere da guida quanto ai rapporti tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione europea[62], ma ovviamente l'esplicito riconoscimento da parte della giurisprudenza costituzionale è un elemento di novità da non sottovalutare.

Certo, la Corte costituzionale, se è chiara nel porre in discussione in principio dualistico, si guarda bene dall'adottare esplicitamente un approccio monistico e dal precisarne i caratteri. Si limita a storicizzare – più che a respingere – quella che definisce come una «visione rigidamente dualistica dei rapporti tra l'ordinamento eurounitario e l'ordinamento nazionale, inizialmente fatta propria dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973)». Questa precedente fase, in cui – come nota sempre la sentenza in commento – «le due Corti erano destinate a muoversi su binari distinti, senza "incontrarsi" mai, se non nel caso di una contrapposizione determinata dai […] "controlimiti"», è considerata superata: in essa infatti «il diritto dell'Unione aveva un campo di azione circoscritto, sostanzialmente limitato alla realizzazione del mercato comune», mentre oggi «la progressiva estensione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione» fa sì che esso intersechi «una parte consistente della materia costituzionale».

Una serie di affermazioni che paiono assolutamente condivisibili, le quali spiegano come mai la Corte costituzionale nell'ultimo decennio abbia deciso di allontanarsi gradualmente ma inesorabilmente dal punto di equilibrio rappresentato dalla sentenza n. 170 del 1984. Un nuovo punto di approdo non viene (ancora) individuato, ma qualche elemento del nuovo assetto lo si ricava dai passaggi ulteriori della motivazione, a riprova di un ruolo attivo della Corte costituzionale nella definizione dei caratteri dello spazio costituzionale europeo[63].

---

[62] Cfr., a titolo esemplificativo, le riflessioni di Antonio Ruggeri (a partire da A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 170/84, in tema di rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" della integrazione intersistemica?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 1991, pp. 1583-1622; fino a ID., *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, L. TRUCCO, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, VII ed., 2026, pp. 290-344, spec. 318 s.
Ma cfr. anche, tra gli altri, M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, spec. p. 232 s.; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1995, spec. p. 266 s.; G. SILVESTRI, *La diretta applicabilità delle norme comunitarie: implicazioni teoriche*, in *La costituzione europea. Annuario 1999 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Cedam, Padova, 2000, pp. 149-187, spec. 176 ss.; S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, pp. 898-903.

[63] Fa leva su questa espressione anche per rivendicare un ruolo attivo alle Corti costituzionali G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, cit., p. 812 s. Cfr. anche M. CARTABIA, *Europe as a Space of Constitutional Interdependence: New Questions about the Preliminary Ruling*, in *German Law Journal*, 16, n. 6, 2015 (16), pp. 1791-1796. Tra i primi a parlare di uno "*European legal space*" è A. VON BOGDANDY (*Ways to Frame the European Rule of Law: Rechtsgemeinschaft, Trust, Revolution, and Kantian Peace*, in *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, pp. 675-699, spec. 679),

5.2. Il parametro integrato e il blocco di costituzionalità.

Un passaggio delicato e consequenziale rispetto al superamento del dualismo è quello che concerne il parametro del giudizio di legittimità costituzionale. Anche qui per la prima volta la Corte si spinge a parlare, conformemente alla questione per come sollevata dal giudice *a quo* (la settima sezione del Consiglio di Stato), di un «"parametro integrato" di costituzionalità», costituito da una norma di diritto europeo e da una norma di diritto italiano: ossia, per la precisione, «da una disposizione del diritto primario dell'Unione (art. 47 CDFUE) e da una della Costituzione (art. 24)». La Corte costituzionale condivide questo approccio adottato dall'ordinanza di rimessione, lo dichiara «ammesso dalla giurisprudenza di questa Corte» e in linea con gli artt. 11 e 117 Cost. Rinnega così frontalmente il *decisum* della sentenza n. 14 del 1964 richiamato all'inizio di questo contributo e ripropone qualcosa di simile alla configurazione del diritto dell'Unione europea come idoneo a porre norme interposte nel giudizio sulle leggi. Una configurazione che era stata adottata, come è noto, dalla sentenza n. 183 del 1973, per essere poi drasticamente rinnegata, su sollecitazione della Corte di giustizia, ad opera della sentenza n. 170 del 1984, come si è visto[64].

La Corte compie inoltre un passo terminologico ulteriore, consistente nel parlare non solo di «parametro integrato», ma altresì di «un unico "blocco di costituzionalità"». Una terminologia, quest'ultima, in uso in altri ordinamenti, come in particolare in quello francese e in quello spagnolo[65], e adottata anche in Italia, specie con riferimento, appunto, alle c.d. «norme interposte»[66] e da ultimo proposta pure con riguardo ai rapporti tra ordinamento europeo e

il quale peraltro sembra aver abbandonato questa terminologia (cfr. ID., *Trasformazioni strutturali del diritto pubblico. Genesi e democratizzazione della società europea*, trad. it. a cura di B. RANDAZZO, Giappichelli, Torino, 2026, p. 89). In compenso, l'A. sta ora insistendo sul significato di un'espressione presente nell'art. 2 TUE e che pure si presta a interessanti sviluppi, e che è stata recentemente ripresa sia dalla Corte di giustizia (nella sentenza sull'Ungheria del 2026, prima richiamata), sia dalla Corte costituzionale italiana (nella sentenza n. 63 del 2026, e ora altresì nell'ordinanza n. 146 del 2026, entrambe in materia di cittadinanza): cfr. ID., *Perché è importante che la Corte costituzionale italiana parli di società europea*, in *Unione europea e diritti*, n. 2, 2026, pp. 1-5.

[64] Per poi riaffacciarsi progressivamente sulla scena, in forme inizialmente abbastanza occulte, come notarono a suo tempo L. AZZENA, *Il Trattato come parametro ("nascosto") del giudizio di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 133-144, e S. PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Giappichelli, Torino, 2003, spec. p. 172 s. Cfr. anche D. PARIS, *Il parametro negletto. Diritto dell'Unione europea e giudizio in via principale*, Giappichelli, Torino, 2018, spec. p. 19 s.

[65] Nella dottrina francese cfr., da ultimo, J.S. BODA, *La notion de bloc de constitutionnalité*, L'Harmattan, Paris, 2025, spec. p. 133 s. (il quale peraltro nota che tale nozione non è mai stata esplicitamente adottata dal Conseil Constitutionnel). Essa è stata invece utilizzata con frequenza dal Tribunal constitucional spagnolo e da altre Corti del mondo latinoamericano: cfr. il classico studio di F. RUBIO LLORENTE, *El bloque de constitucionalidad*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 9, n. 27, 1989, pp. 9-37.

[66] Sulle origini e sugli utilizzi di questa nozione cfr. M. SICLARI, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, Cedam, Padova, 1992.

ordinamento interno[67], ma finora poco frequentata nella giurisprudenza costituzionale[68]. Una volta in più, sembra evidente la volontà della Corte costituzionale di rimeditare alcune scelte compiute in passato e in particolare nella sentenza n. 170 del 1984, e di sottolineare l'interdipendenza tra i due ordinamenti, anche nella composizione del parametro del giudizio di legittimità costituzionale.

Il riaffacciarsi delle norme del diritto dell'Unione europea nel blocco di costituzionalità non è privo di conseguenze. La Corte costituzionale si riserva infatti esplicitamente, ove questo abbia un «contenuto definito» e non richieda perciò di sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, e sempre «dopo aver verificato il tono costituzionale della questione», di integrare «il parametro interno di costituzionalità con il diritto dell'Unione, come eventualmente interpretato dai giudici di Lussemburgo»: agendo perciò «quale *enforcer* del diritto dell'Unione europea». Con la possibilità, che viene riaffermata, «di applicare uno *standard* nazionale di protezione di un diritto costituzionale che vada oltre quanto stabilito dalla CDFUE, purché siano rispettati il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»[69]; e altresì, «nei settori non pienamente armonizzati, di operare un raccordo fra i diritti di derivazione eurounionale e i diritti e i principi costituzionali». Operazione, quest'ultima, evidentemente assai delicata, delineata qui per la prima volta, e che, come si vedrà a breve, viene appunto compiuta dalla sentenza in commento.

5.3. L'esplicito rigetto del criterio gerarchico: con quale estensione?

L'affermazione forse più innovativa – e non a caso oggetto, nelle reazioni a prima lettura, di specifiche osservazioni critiche[70], o, all'opposto, di valutazioni assai positive volte ad evidenziarne le ricadute sistemiche[71] – è quella che concerne l'esplicito rigetto del criterio

---

[67] Cfr. C. CARUSO, *La gerarchia ritrovata. Blocco di costituzionalità e sistema delle fonti nel processo di integrazione europea*, in F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 193-236, spec. p. 193 s., il quale parla di «blocco integrato di costituzionalità»: definito come un «blocco normativo su cui edificare un ordinamento integrato, una sorta di *Gesamtstaat* non perfettamente coincidente né con l'ordinamento sovranazionale né con il sistema giuridico dello Stato membro».

[68] Salvo errore, si tratta della prima volta in cui l'espressione compare nel "considerato in diritto" di una pronuncia della Corte costituzionale.

[69] Una possibilità, questa, com'è noto, consentita dall'art. 53 della CDFUE, anche se a una serie di condizioni poste appunto dalla Corte di giustizia, a tutela appunto di primato, unità ed effettività del diritto dell'Unione (a partire dalle celebri sentenze *Melloni*, causa C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107 e *Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, entrambe del 26 febbraio 2013) e già prefigurata dalla Corte costituzionale in altre occasioni.

[70] Ad esempio, è questa la principale critica formulata al relatore della sentenza da Roberto Mastroianni in occasione del convegno su "Ottant'anni di Repubblica. Giornata di studi in onore di Sandro Staiano", svoltosi a Napoli il 3 giugno 2026 (i cui lavori sono consultabili su https://www.radioradicale.it/scheda/790525/ottantanni-di-repubblica-giornata-di-studi-in-onore-di-sandro-staiano).

[71] Cfr., in particolare, P. DE PASQUALE, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2026, pp. IV-XIV, spec. V s., per la quale la sentenza «segna un allontanamento dall'originario paradigma dualista, avvicinandosi a una forma di pluralismo costituzionale cooperativo o, in una prospettiva più radicale, a una sorta di "monismo cooperativo"». E O. POLLICINO, *Beyond Granital: Judgment No. 71/2026 of the Italian Constitutional Court and the Emergence of a Constitutional Theory of Interdependence*, in *EU Law Live-Weekend Edition*, n. 279, 27 June 2026, pp. 2-13, ad avviso del quale la sentenza segna una riflessione sullo stato del costituzionalismo europeo, domandandosi se il vocabolario concettuale tradizionalmente usato dalle corti e dagli studiosi per descrivere il rapporto tra il diritto costituzionale e l'Unione europea sia tuttora adeguato a catturare la realtà contemporanea del processo di integrazione.

gerarchico. Nel ribadire che i due ordinamenti «non sono più rigidamente separati, ma sono integrati e interdipendenti», la Corte aggiunge una specifica: «senza alcuna forma di gerarchia». L'intento di fondo mi pare chiaro, ed è duplice. Da un lato, quello di evitare, dopo aver mostrato i limiti del principio dualistico, di adottare una lettura monistica gerarchizzata: essa sarebbe inevitabilmente quella che colloca al vertice di questa nuova scala gerarchica unitaria le fonti dell'ordinamento dell'Unione europea, secondo un approccio in più occasioni fatto proprio dalla Corte di giustizia, posto che la lettura monistica opposta, che cioè ponesse al vertice le fonti dell'ordinamento italiano, sarebbe frontalmente in contrasto con l'art. 11 Cost.[72]. Dall'altro, quello di aprire la strada alla massima valorizzazione del dovere di leale collaborazione, di cui si dirà tra un attimo.

Ciò che non è invero chiarissimo, visto che si tratta di un inciso, è in quali ambiti questo rigetto del criterio gerarchico debba o possa trovare applicazione: se cioè ai soli rapporti tra i giudici (e in particolare tra Corte di giustizia, Corte costituzionale e giudici comuni), ai quali la sentenza dedica passaggi abbastanza espliciti, nel senso appunto di valorizzare «la "comunità delle Corti" e il "dialogo" che si svolge tra le stesse»; oppure se tale rigetto non debba estendersi anche ai rapporti tra le fonti del diritto dell'Unione europea e le fonti del diritto italiano, sollevando perciò potenziali dubbi quanto alla persistenza del principio del primato.

Nel primo caso saremmo invero davanti a una mera conferma, nel senso che la Corte costituzionale non farebbe che ribadire ed esplicitare ciò che è andata affermando a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, quanto all'esistenza di un «concorso di rimedi», che tendenzialmente «per definizione, esclude ogni preclusione» (come precisato dalla successiva sentenza n. 20 del 2019)[73]. Un concorso per effetto del quale il giudice comune è libero di interpretare la controversia e di articolare come meglio ritiene l'ordine con cui sollevare le questioni pregiudiziali (in questo caso, prima la Corte di giustizia e poi la Corte costituzionale), posto che la rivendicazione della mitologica "ultima parola" nel rapporto tra giudici si rivela fallace. Semmai, in ordinamenti così interdipendenti, quello che si origina è un discorso interpretativo continuo, in cui perlopiù un'ultima parola non esiste e spesso quella che acquista più importanza è, all'opposto, la "prima parola", ossia quella con la quale si propone una certa lettura della fattispecie e delle eventuali antinomie che la sua costruzione implica[74]. Certo, si tratta comunque di una conferma non priva di rilievo, visto che il rigetto di ogni gerarchia tra i giudici qui si presta ad assumere valore sistemico, in una sentenza che adotta un approccio alto e, come

[72] Oltre che con l'ordinamento europeo, come chiarito dalla Corte di giustizia, da ultimo nella richiamata sentenza del 2025 originata dal Tribunale costituzionale della Polonia.

[73] Cfr., tra i tanti, B. SBORO, *Definendo il concorso di rimedi: le recenti vicende del "dialogo" tra Corti in materia di diritti fondamentali*, in *Forumcostituzionale*, n. 1, 2021, pp. 681-693

[74] Sull'inesistenza di una vera e propria "ultima parola" nel dialogo tra le Corti, cfr. N. LUPO, *The Advantage of Having the "First Word" in the Composite European Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2, 2018, p. 186-204; M. MASSA, *La prima parola e l'ultima. Il posto della Corte costituzionale nella tutela integrata dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2019, pp. 737-758; D. THYM, *Friendly Takeover, or: the Power of the 'First Word'. The German Constitutional Court Embraces the Charter of Fundamental Rights as a Standard of Domestic Judicial Review*, in *European Constitutional Law Review*, 16, n. 2, 2020, pp. 187-212; S. SCIARRA, *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, cit., spec. cap. 2.

già si è osservato, teorizzante[75]; e visto che tentazioni gerarchizzanti, nella chiave della rivendicazione di un preteso "diritto all'ultima parola", periodicamente si riaffacciano[76].

Nel secondo caso, ossia ove invece si adottasse una lettura estensiva del rigetto del criterio gerarchico, come applicabile cioè anche ai rapporti tra fonti europee e fonti nazionali[77], si porrebbe evidentemente il problema di giustificare la persistenza del primato del diritto dell'Unione, che la Corte costituzionale ha cura di ribadire in molte delle sue pronunce, inclusa, in più passaggi, quella in commento. Problema che è senz'altro cruciale, ma che invero pare non impossibile da sciogliere, posto che del principio del primato sono state offerte pure letture non gerarchizzate, a mio avviso in modo convincente: letture volte cioè a interpretare tale primato, rispettando ovviamente le indicazioni della Corte di giustizia[78], non come sovraordinazione/supremazia, bensì come priorità/precedenza[79]. Una regola di soluzione delle antinomie, sì piuttosto drastica perché derivante dall'esigenza di assicurare una

---

[75] E' questa la lettura privilegiata da O. POLLICINO, *Beyond Granital*, cit., p. 7 s., il quale esclude che il rigetto del principio gerarchico concerna anche i rapporti tra il diritto dell'Unione e la legislazione nazionale con esso contrastante, ma valorizza al massimo grado questo rigetto quanto al rapporto tra i giudici, assieme al rinnovato riferimento al "concorso di rimedi": «The traditional constitutional imagination often viewed constitutional review, preliminary references and disapplication as distinct procedural pathways whose respective domains had to be carefully delineated. Jurisdictional clarity was regarded as a value in itself. The Court now appears to approach the matter differently. What matters is not preserving rigid procedural boundaries. What matters is ensuring the most effective protection of rights. The various remedies available within the European constitutional space are therefore not viewed as mutually exclusive alternatives. They are viewed as complementary instruments. Their relationship is not competitive but cooperative. Their function is not to protect institutional territory but to maximise constitutional effectiveness».

[76] Si vedano ad esempio, di recente, le conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann, 11 marzo 2025, causa C-448/23, ECLI:EU:C:2025:165, (su cui cfr. G. DI FEDERICO, *La "crisi esistenziale" dell'ordinamento costituzionale europeo: le conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann nel caso Commissione c. Repubblica di Polonia*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, n. 2, 2025, pp. 1-16), ove, all'interno di una assai interessante e accurata ricostruzione dei rapporti tra Unione e Stati membri in chiave costituzionalistica, si è sostenuto che «it is the Court, and it alone, which is vested with the power to settle definitively any conflict between EU law and the constitutional identity of a Member State» (punto 65). E, pur riconoscendosi che l'art. 4, par. 2, TUE «invites fruitful dialogue between the EU legal order and the national legal orders», si è reputato essenziale che, «in order to ensure the unifying force of EU law», la Corte di giustizia «ultimately retains the "last word"» (punto 93). Il passaggio non è stato ripreso nella successiva (e già citata) sentenza della Corte di giustizia, che invece ha privilegiato una chiave dialogica e collaborativa con le Corti costituzionali degli Stati membri, come osserva ad esempio G. ANAGNOSTARAS, *Defending Legal and Judicial Primacy against Ultra Vires and National Constitutional Identity Claims*, cit., spec. p. 9 s.

[77] Giova ricordare che il principio gerarchico trova poco spazio anche all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, al di là del rapporto tra Trattati fondativi e diritto derivato. I tentativi di introdurlo in modo più esplicito, supportati a più riprese da parte italiana, non sono infatti stati coronati da successo: cfr. A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1, 1996, p. 57 s., spec. p. 60 s.

[78] Si veda, da ultimo, la già richiamata sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione), 18 dicembre 2025, C-448/23, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, in cui, riguardo al primato, la Corte ha ribadito che «the establishment by the EEC Treaty of the Community's own legal system, accepted by the Member States *on a basis of reciprocity*, means, as a corollary, that they cannot accord *precedence* to a unilateral and subsequent measure over that legal system or rely on rules of national law of any kind against the law stemming from the EEC Treaty, without depriving the latter law of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question» (par. 168; corsivi aggiunti).

[79] Cfr., tra gli altri, M. SZPUNAR, *The principle of primacy*, in *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'unione europea, stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Atti della giornata di studio svoltasi a Palazzo della Consulta il 5 settembre 2022 (disponibili su https://www.cortecostituzionale.it/file-contenuti/convegni/5_sett_2022/Giornata-Studio-Cc-Cgeu-Def.pdf) pp. 46-55 («the principle of primacy does not render the laws of Member States to be subordinated to Union law, but rather operates as a conflict rule: in the case of conflict, EU law applies») e, *amplius*, J. WEINZIERL, *Demoicratic Authority. On the Nature and Grounds of the EU's Right to Rule*, Hart, Oxford, 2024, p. 34 s.

regolamentazione uniforme del mercato comune, ma che in quanto tale non intacca, oltre quel che è funzionalmente necessario, la validità del diritto nazionale. Quest'ultimo, infatti, ove in contrasto con il diritto dell'Unione, va disapplicato – o, meglio, deve essere "non applicato" – ma non è (necessariamente) invalido. Per dirla in lingua inglese, si tratterebbe di «*primacy*», non di «*supremacy*»[80].

Ovviamente, si è consapevoli che non mancano letture del primato in senso gerarchico[81], le quali possono appoggiarsi anch'esse su alcuni passaggi giurisprudenziali[82]. Esse finiscono però per andare oltre quanto è strettamente necessario ai fini del funzionamento del mercato comune, e dello stesso ordinamento dell'Unione europea. Ed è quasi inutile aggiungere, in chiave più ampia, che una lettura in termini gerarchici del principio del primato tende inevitabilmente a diventare altresì un facile obiettivo polemico di sovranisti ed euroscettici[83]; a maggior ragione, poi, visto che a una presunta e generalizzata supremazia gerarchica delle fonti dell'Unione difficilmente corrisponde una loro più robusta legittimazione politica[84].

L'ambiguità circa l'ambito di applicazione di questo esplicito rigetto del principio gerarchico mi pare voluta[85], e in qualche modo intenzionalmente diretta a suscitare dibattito in proposito, circa gli spazi residui per il criterio gerarchico nell'assetto attuale, con ordinamenti dichiaratamente interdipendenti[86]. Secondo un approccio che la Corte costituzionale ha adottato in altre occasioni, sia quanto ai rapporti tra diritto europeo e diritto italiano, come nel caso del già ricordato "tono costituzionale"; sia riguardo ad altri temi, come ad esempio quanto al passaggio della sentenza n. 1 del 2013 in cui la Corte qualificò l'interpretazione meramente letterale come un "metodo primitivo", sollevando non poche polemiche, ma anche interessanti

---

[80] Così M. AVBELJ, *Supremacy or Primacy of EU Law. (Why) Does it Matter?*, in *European Law Journal*, 17, n. 6, 2011, pp. 744-763. Per considerazioni convergenti, parlando di «principio della preferenza del diritto comunitario, che ricorda il concetto di *pre-emption* di origine americana», cfr. M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il mulino, Bologna, 2000, p. 173 s., e A. ARENA, *The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption*, cit., spec. p. 315 s.

[81] Di recente, ad esempio, C. CARUSO, *La gerarchia ritrovata*, cit., p. 220 s. Per una lettura se si vuole diametralmente opposta, in chiave – a mio avviso – troppo riduttiva e tutta di matrice internazionalistica, cfr. P. ELEFTHERIADIS, *The Primacy of EU Law: Interpretive, not Structural*, in *European Papers*, 8, n. 3, 2023, pp. 1255-1291. Per una recente rilettura del dibattito, sottolineando le prospettive diverse seguite dalla Corte di giustizia e dalle Corti costituzionali degli Stati membri, cfr. M. CLAES, *Primacy of EU law*, in L.M. BESSELINK, N. LUPO, M. WENDEL (eds.), *Research Handbook on European Constitutional Law*, cit., pp. 152-171.

[82] Si pensi soprattutto alla già richiamata sentenza *Simmenthal* della Corte di giustizia (9 marzo 1978, causa 106/77, ECLI:EU:C:1978:49), ove ha affermato che il diritto comunitario fa «parte integrante, *con rango superiore rispetto alle norme interne*, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli stati membri» (par. 7; corsivo aggiunto).

[83] Sulle tante contestazioni del principio del primato cfr. A. CONZUTTI, *La contestazione del primato come esito della "rimozione costituzionale" del processo di integrazione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2026, pp. 59-140.

[84] Essenzialmente perché (come ad esempio nota G. PITRUZZELLA, *Il problema della democrazia in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2026, pp. 6-21, spec. 17 s.), «la politica democratica si radica soprattutto nelle comunità nazionali, i partiti restano essenzialmente nazionali e le famiglie politiche europee sono ancora troppo deboli».

[85] In proposito, O. POLLICINO, *Beyond Granital*, cit., p. 7, segnala che si tratta del passaggio più controverso e suscettibile di equivoci della sentenza: «*Few expressions are likely to attract more attention. Equally, few expressions are more vulnerable to misunderstanding*».

[86] Ad esempio, nel senso di sostenere che sarebbe in atto una riscoperta del criterio gerarchico, cfr. C. CARUSO, *La gerarchia ritrovata*, cit., spec. 196 s. Nonché, osservando come «primazia del diritto dell'Unione e supremazia della Costituzione coesistono […] sia sul piano teorico sia su quello pratico», ID., *Blocco di costituzionalità, integrazione dei parametri e processo federale europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2026, pp. 7-39, spec. 32 s.

riflessioni circa le virtù e i limiti dei processi di interpretazione delle disposizioni normative, dando così un chiaro segnale a favore dell'interpretazione costituzionalmente orientata o conforme[87].

5.4. Il dovere di leale collaborazione e alcune sue applicazioni.

La delicatezza e la centralità del passaggio sul rigetto di ogni forma di gerarchia trovano conferma nella valorizzazione, al posto del criterio gerarchico, di un principio in qualche modo opposto, ossia del dovere di leale collaborazione. Un meta-principio che si è visto essere alla base della giurisprudenza più recente della Corte di giustizia, il quale è stato a più riprese richiamato dalla Corte costituzionale negli ultimi anni[88] e, nella pronuncia in commento, viene valorizzato, precisato ed esemplificato in alcune delle sue conseguenze più significative.

In tutti in quei casi in cui il criterio di competenza – e, alla sua base, il principio di attribuzione – riveli i suoi limiti, ossia ogniqualvolta si sia in presenza di intrecci e sovrapposizioni tra i due ordinamenti, la Corte costituzionale tende a leggere lo "spazio giuridico europeo" come retto da un meta-principio di tipo diverso, e per più versi collocato sul polo opposto rispetto al criterio gerarchico: il dovere di leale collaborazione, appunto, che è espressamente qualificato come ormai assurto al «rango di principio fondamentale dello spazio costituzionale comune all'Unione e agli Stati membri»[89].

In particolare, è alla luce di questo dovere che, secondo la sentenza in esame, deve svilupparsi il rapporto tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corte di giustizia, laddove, come accade inevitabilmente sempre più spesso, siano chiamati ad esprimersi sulle medesime questioni. Qui la sentenza richiama i distinti *focus* che stanno a cuore alla Corte di giustizia e alla Corte costituzionale: se la prima è tenuta ad «assicurare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, fornendone l'interpretazione vincolante per tutti gli Stati membri, grazie al rinvio pregiudiziale, chiave di volta dell'architettura europea», la seconda invece resta la «interprete finale della Costituzione italiana, anche con la possibilità di fornire l'interpretazione costituzionalmente orientata del diritto nazionale, per garantire la conformità del sistema giuridico nazionale alla Carta fondamentale».

Precisato questo in termini generali, la sentenza osserva, più in concreto, che la «collaborazione tra le Corti può svolgersi secondo modalità differenti» e ne delinea tre.

La prima modalità è quella del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, del quale la Corte costituzionale sottolinea ancora una volta l'importanza, riservandosi, almeno "generalmente", di prospettare nella relativa ordinanza di rimessione «le esigenze costituzionali nazionali di cui chiede a quest'ultima di tener conto nella sua decisione, fermo restando che spetta ai giudici di Lussemburgo inserirle in una prospettiva pan-europea, fornendo l'interpretazione del diritto dell'Unione, cui le Corti nazionali devono attenersi». Una

---

[87] Cfr., in proposito, la recente ricostruzione di A. CARDONE, *Corsi e ricorsi del "metodo primitivo": l'evoluzione delle tecniche interpretative della Corte costituzionale alla luce della sent. n. 1 del 2013*, in G.M. SALERNO, R. IBRIDO (a cura di), *Corte costituzionale e decisione politica. Il Filangieri. Quaderno 2024*, Jovene, Napoli, 2025, pp. 45-88, spec. 53 s.

[88] Cfr. N. LUPO, *Il dovere di leale collaborazione ex art. 4.3 TUE alla base delle evoluzioni recenti del "cammino comunitario" della Corte costituzionale (e di qualche recentissimo orientamento della Corte di giustizia)*, cit., p. 55 s.

[89] Così la sentenza in commento, a conclusione del punto 7.1 del considerato in diritto.

esplicitazione perciò del metodo fin qui seguito dalla Corte costituzionale nel sollevare i suoi undici rinvii pregiudiziali (a fine luglio 2026), i cui pregi sono stati evidenziati in più occasioni, anche da parte di alcuni dei membri dei collegi che hanno concorso a deliberarli[90].

La seconda modalità, cui già si faceva cenno, è quella in cui è la stessa Corte costituzionale, «dopo avere verificato il tono costituzionale della questione, a procedere direttamente» all'applicazione quale *enforcer* del diritto dell'Unione europea, «assicurandone il primato e la piena effettività, che possono giovarsi dell'efficacia *erga omnes* delle sentenze d'illegittimità costituzionale (sentenza n. 15 del 2024), nonché della "vasta gamma di tecniche decisorie" (sentenza n. 1 del 2025) che possono essere impiegate al fine di garantire i suddetti principi». In questo modo, resta ferma la possibilità, per la Corte costituzionale, di applicare uno *standard* nazionale di protezione più elevato e altresì quella, «nei settori non pienamente armonizzati, di operare un raccordo fra i diritti di derivazione eurounionale e i diritti e i principi» della Costituzione repubblicana.

La terza modalità è quella di applicazione dei controlimiti e dell'identità costituzionale, di cui si riafferma il carattere di «strumento eccezionale» e, soprattutto, si delinea una procedura in chiave collaborativa. Perciò, nei casi in cui «entrano in gioco principi o diritti fondamentali che definiscono l'identità costituzionale della Repubblica italiana – pur sempre in coerenza con l'identità dell'Unione definita dai valori comuni di cui all'art. 2 TUE – questa Corte, riservandosi come strumento eccezionale l'applicazione dei "controlimiti" […], proporrà preventivamente alla Corte di giustizia come accomodare tali principi nell'ambito del diritto dell'Unione o comunque di applicare la garanzia dell'identità costituzionale degli Stati membri di cui all'art. 4, paragrafo 2, TUE».

Dunque, anche la procedura potenzialmente più conflittuale è riletta, in linea peraltro con la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia[91], in chiave coerente con il dovere di leale collaborazione: i controlimiti e l'identità costituzionale nazionale – qui visti come sovrapponibili[92] – possono essere invocati soltanto se non sono in contrasto con i valori comuni di cui all'art. 2 TUE e, soprattutto, non vanno azionati direttamente dalla Corte costituzionale, ma richiedono che l'esigenza per l'ordinamento europeo di rispettarli sia previamente oggetto di un apposito rinvio pregiudiziale, mediante il quale la Corte costituzionale tenti, in chiave appunto collaborativa, di offrire un'interpretazione del diritto dell'Unione idonea ad assicurarne la protezione, in coerenza con i valori e i principi comuni.

Alcuni autori, commentando a caldo la pronuncia in esame, e valorizzando al massimo grado la novità di questo approccio, si sono persino spinti ad affermare come in tal modo la

---

[90] Cfr. F. Viganò, *Il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degliordinamenti*, Pacini, Pisa, 2023, pp. 65-83; e S. SCIARRA, *I rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale come elementi di una relazione collaborativa*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 1, 2024, pp. 1-9.

[91] Oltre alle pronunce richiamate *supra*, nel par. 3, cfr. Corte giust. (Grande Sezione), 7 settembre 2022, causa C-391/20, *Cilevičs e altri*, ECLI:EU:C:2022:638, su cui cfr. G. Di FEDERICO, G. MARTINICO, *Official Languages, National Identities and the Protection of Minorities: A Complex Legal Puzzle*, in *European Constitutional Law Review*, 19, n. 2, 2023, pp. 346-370.

[92] Sui rapporti tra principi supremi e "controlimiti" cfr. tra gli altri, M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, cit., p. 141 s., P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015, spec. p. 171 s. e C. PINELLI, *Controlimiti e principi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2019, p. 491-499.

Corte costituzionale avanzi una teoria costituzionale dell'interdipendenza; e che si tratti di una pronuncia volta non a risolvere un caso, ma a segnare una stagione, in quanto inquadra con lenti inedite una nuova fase dell'evoluzione costituzionale nei rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento degli Stati membri[93].

Ovviamente, è presto per dire se e in che misura la pronuncia in commento sia idonea ad aprire una nuova stagione. Certamente, essa rappresenta, intanto, una svolta significativa e ad alta valenza teorica, e quindi potenzialmente dalle vaste conseguenze, di un percorso giurisprudenziale che di svolte ne ha già conosciute tante, e che senz'altro non pare destinato a finire qui. E che con ogni probabilità – come appunto ci segnala la sentenza in commento – deve ora fare i conti con il progressivo attenuarsi di alcuni caratteri fondativi, intorno ai quali tale cammino era andato costruendosi: a partire dai criteri di gerarchia e di competenza nella costruzione del sistema delle fonti e dallo stesso principio dualistico nell'inquadramento dei rapporti tra ordinamento italiano e Unione europea.

6. L'affermazione di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano (e, in prospettiva, quale "controlimite"): l'accesso alla magistratura ordinaria tramite concorso.

In ogni caso, a prescindere dagli effetti sistemici che i passaggi più generali e "teorizzanti" della motivazione si prestano a determinare – magari anche sollecitando le Corti costituzionali di altri Stati membri a muoversi su un analogo terreno – a me pare che non si possa ignorare, e tanto meno sottovalutare, il caso da cui la sentenza origina. La presenza in una pronuncia giurisdizionale di un ragionamento più ampio sul piano della teoria generale, infatti, è normalmente il frutto di una risposta alle esigenze del caso sottoposto al giudice, e serve a sorreggere il dispositivo di volta in volta adottato. Certo, nella giurisprudenza costituzionale, come e fors'anche in misura maggiore che nelle decisioni di altri giudici, non mancano gli *obiter dicta*, i quali com'è noto non posseggono questa ultima caratteristica, in quanto, per definizione, il dispositivo adottato starebbe egualmente in piedi anche in assenza delle affermazioni in essi collocate[94].

Nel nostro caso, comunque, le affermazioni fin qui discusse non rappresentano un *obiter dictum*. A maggior ragione, perciò, non credo si possa trascurare il fatto che la sentenza n. 71 del 2026 è una sentenza di accoglimento di una questione di legittimità costituzionale sollevata da un giudice *a quo* il quale aveva già posto una questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia, in relazione al diritto di adire un giudice, per come previsto da un «parametro integrato»: composto cioè, come si è prima chiarito, dall'art. 24 Cost. e dall'art. 47 CDFUE, quest'ultimo «per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., sollevata su una disposizione legislativa italiana (l'art. 29, comma 5, del decreto legislativo n. 116 del 2017, per come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge n. 234 del 2021». Tale questione di legittimità costituzionale è vieppiù significativa, in quanto si inserisce nell'ambito di una

[93] Così, in sostanziale consonanza, P. DE PASQUALE, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, cit., p. IV s., e O. POLLICINO, *Beyond Granital*, cit., p. 2 s.

[94] Per un caso in cui la Corte costituzionale ha negato che affermazioni contenute in una sua precedente pronuncia potessero considerarsi come un *obiter dictum*, in quanto «a ben guardare, intimamente connesse alla sua *ratio decidendi*», cfr. la sentenza n. 65 del 2024 (in materia di autodichia).

annosa vicenda, trascinatasi in vario modo nell'ultimo quarto di secolo: quella relativa al trattamento giuridico ed economico dei giudici onorari, già oggetto di un rilevante contenzioso davanti ai giudici ordinari e amministrativi, di molteplici procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea (di cui due *in itinere*) e da ben cinque pronunce della Corte di giustizia[95]. Una delle quali – la penultima della serie – adottata appunto nel corso del medesimo giudizio, sempre su iniziativa della settima sezione del Consiglio di Stato, la quale ha perciò utilizzato appieno le possibilità offerte dalla c.d. "doppia pregiudizialità", anche in relazione alla diversità delle posizioni dei ricorrenti.

Di tutte queste vicende, la motivazione della sentenza in commento riferisce ampiamente e in modo dettagliato (anche sullo stato dell'*iter* delle procedure di infrazione, con informazioni aggiornate evidentemente acquisite in modo informale dalla Corte)[96] e non è qui il caso di ripercorrerle analiticamente[97].

Il punto che va sottolineato è che la sentenza n. 71 del 2026 è una delle poche pronunce in cui la Corte costituzionale identifica espressamente un principio supremo dell'ordinamento costituzionale repubblicano. E lo fa, seppure senza dirlo in modo troppo diretto, affinché esso possa agire altresì come "controlimite" rispetto al diritto dell'Unione europea. Evidentemente allo scopo di rappresentare alla Corte di giustizia, nel "dialogo tra le Corti" prima ricordato, l'importanza di una caratteristica della legislazione italiana vigente in materia di ordinamento giudiziario, frutto obbligato di una previsione costituzionale: ossia, nello specifico, la non piena equiparabilità, quanto al relativo "*status* giuridico e economico", delle due posizioni lavorative del magistrato ordinario, vincitore di concorso pubblico, da un lato, e del magistrato onorario, dall'altro.

A tal fine, la Corte costituzionale valorizza il principio contenuto dell'art. 106, primo comma, Cost., ai sensi del quale «le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso», qualificando come deroghe ad esso le previsioni di cui ai due commi successivi. Richiamando anche i lavori costituenti, la Corte sottolinea che nel modello costituzionale, come da lei stessa interpretato (in particolare nella sentenza n. 267 del 2020), «le funzioni giudiziarie affidate alla magistratura ordinaria sono […] esercitate dai magistrati togati, assunti quali lavoratori dipendenti mediante pubblico concorso, che svolgono la propria attività professionale in via esclusiva e senza aprioristiche limitazioni di materia», da un lato, e, dall'altro, dai magistrati onorari, «ai quali può essere affidata solo la giustizia "minore" (in termini di "livello di complessità")». Questi ultimi «svolgono l'attività magistratuale in via occasionale e concorrente», non sono «assunti tramite pubblico concorso» e non sono lavoratori dipendenti.

---

[95] Si tratta delle seguenti cinque sentenze: Corte giust. (Seconda Sezione), 16 luglio 2020, causa C-658/18, *UX*, ECLI:EU:C:2020:572; Corte giust. (Prima Sezione), 7 aprile 2022, causa C-236/20, *PG*, ECLI:EU:C:2022:263; Corte giust. (Sesta Sezione), 27 giugno 2024, causa C-41/23, *Peigli,* ECLI:EU:C:2024:554; Corte giust. (Prima Sezione), 12 settembre 2024, causa C-548/22, *M.M*., ECLI:EU:C:2024:730; Corte giust. (Quarta Sezione), 4 settembre 2025, causa C-253/24, *Pelavi,* ECLI:EU:C:2025:660.

[96] Sull'attività istruttoria a carattere informale che in genere precede la discussione dei casi davanti alla Corte costituzionale cfr. T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997, spec. p. 154 s., e i contributi raccolti in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

[97] Per un commento incentrato soprattutto sui profili di merito cfr. C. PESCE, *Il "comune orizzonte" dei princìpi europei e costituzionali rende la rinuncia ai diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione incostituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2, 2026, pp. 1-12.

Certo, la sentenza in commento ricorda come la legislazione e, soprattutto, la prassi si siano discostate non poco da questo modello costituzionale, «anche in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata dei processi», utilizzando i magistrati onorari, i cui incarichi sono stati prorogati più volte, in maniera tutt'altro che occasionale. Tuttavia, la Corte evidenzia come «il ruolo e le funzioni dei magistrati onorari e di quelli professionali sono rimasti ben distinti tanto sul piano legislativo quanto nel concreto svolgimento dell'attività giudiziaria»[98]. E, soprattutto, riafferma, richiamandosi a suoi precedenti (in particolare, la sentenza n. 41 del 2021), i vantaggi dell'accesso alla magistratura tramite concorso pubblico: quest'ultimo «garantisce "la possibilità di accesso alla magistratura ordinaria a tutti i cittadini, in aderenza al disposto dell'art. 3 Cost., evitando ogni discriminazione, anche di genere", assicura "la qualificazione tecnico-professionale dei magistrati, ritenuta condizione necessaria per l'esercizio delle funzioni giudiziarie", e concorre "ad assicurare la separazione del potere giurisdizionale dagli altri poteri dello Stato e la sua stessa indipendenza"».

Da tutto ciò, appunto, l'affermazione per cui il fatto che la Costituzione escluda l'equiparazione dello *status* giuridico ed economico tra le due categorie in questione rappresenta uno dei "principi supremi" che, ai sensi della sentenza n. 1146 del 1988, come recentemente riletta dalla sentenza n. 125 del 2025, «"scolpiscono l'identità della nostra Costituzione" e che, in quanto tali, "non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali"»[99].

Quindi, la sentenza in esame rappresenta un caso in cui la Corte costituzionale, un po' come accaduto nella vicenda Taricco[100], prospetta, seppur indirettamente, il proprio sindacato sul diritto dell'Unione europea quanto al rispetto dei "controlimiti". Ma lo fa, in coerenza con il suo approccio collaborativo, non per arroccarsi in difesa di elementi tipici dell'ordinamento italiano, onde rivendicarne la superiorità gerarchica e usarli in chiave polemica rispetto all'assetto definito in sede europea[101], bensì al fine di segnalare alla Corte di giustizia, in vista

---

[98] Punto 14 del considerato in diritto.

[99] Sui principi supremi quali limiti alla revisione costituzionale, come riletti dalla sentenza n. 125 del 2025 cfr., in chiave critica, S. BARTOLE, *Interpretazioni e innovazioni dei limiti alla revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2025, pp. 959-962, e G. REPETTO, *La Corte può avere una teoria della Costituzione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2025, pp. 1127-1136. Per un parallelo con la sentenza n. 1146 del 1988 (e con la genesi di questa) cfr. A. BALDASSARRE, *La rivisitazione della sentenza n. 1146/1988 ad opera della n. 125/2025: valore giuridico contro forza giuridica*, *ivi*, n. 6, pp. 1851-1873. Per i suoi effetti sui rapporti tra l'art. 11 Cost. e le altre "clausole europee" cfr., volendo, N. LUPO, *Le "clausole europee" degli artt. 11 e 117 Cost. alla luce della sentenza n. 125 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Amministrazioneincammino*, n. 1, 2026, pp. 1-17.

[100] Sulla "saga Taricco" la letteratura è strabordante. Basti qui richiamare due volumi collettanei: A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017; e C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Giuffrè, Milano, 2018.

[101] In questo senso, invece, la Corte costituzionale è stata di recente sollecitata dal Consiglio di Stato, in materia di termine per l'avvio dei procedimenti sanzionatori da parte dell'AGCM, con un'ordinanza di rimessione (sez. VI, 30 giugno 2026, n. 5167), nella quale, in frontale contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale sulla legge di esecuzione del TFUE «nei limiti in cui impone di applicare gli artt. 4, paragrafo 5, e 13, paragrafo 1, della direttiva UE 2019/1, nonché l'art. 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, dai quali – nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia nella sentenza del 30 gennaio 2025 emessa nella causa C-511/2023 e nell'ordinanza del 18 dicembre 2025 emessa nella causa C-491/24 – discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare l'art. 14 l. 689/1981, in combinato disposto con l'art. 31 l. n. 287/1990, nella parte in cui prevede il termine di novanta giorni per l'avvio della fase istruttoria

di future pronunce sul tema, la necessità – come dire – di non esagerare nella direzione dell'avvicinamento dello *status* giuridico ed economico dei giudici onorari rispetto a quello dei giudici togati. La tutela dei giudici onorari e la loro qualificazione come lavoratori dipendenti non devono perciò condurre, ad avviso della Corte costituzionale, a garantirne una perfetta assimilazione alla magistratura ordinaria.

Una direzione peraltro che la Corte costituzionale non solo condivide, ma concorre a percorrere nel momento in cui, con la sentenza in esame, colpisce con la dichiarazione di illegittimità costituzionale la disposizione con la quale il legislatore, in una novella contenuta nella legge di bilancio per il 2022, ha imposto ai magistrati onorari "di lungo corso", a seguito della loro stabilizzazione, mediante superamento della procedura di conferma, la rinuncia ai diritti conferiti dall'Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza. In tal modo, la disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima impediva a tali soggetti di agire in giudizio o di proseguire le azioni già intraprese a tutela di tali diritti: violando perciò il diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., il quale rientra anch'esso, come la Corte costituzionale ha già affermato in altre pronunce (a partire dalla sentenza n. 18 del 1982), «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio»; oltre che, come già rilevato, il diritto a un ricorso effettivo davanti a un giudice, di cui all'art. 47,1 CDFUE.

Tutto il ragionamento teorico posto nella prima parte della motivazione della sentenza in commento ha dunque lo scopo di fissare il contesto in cui si inserisce questo duplice intervento della Corte costituzionale, che è quello appunto di una accresciuta interdipendenza tra gli ordinamenti in questione. Un contesto che giustifica sia, per un verso, il contributo fornito dalla Corte costituzionale al rispetto del diritto dell'Unione, per come interpretato dalla Corte di giustizia, mediante la dichiarazione di illegittimità costituzionale, per contrasto con il diritto di tutela giurisdizionale (qualificato come "principio supremo", come si è appena visto), della rinuncia obbligatoria alla possibilità di agire in giudizio; sia, per altro verso, l'individuazione di un principio supremo, quello della distinzione tra magistrati ordinari, che accedono tramite concorso, e magistrati onorari, destinato in prospettiva ad agire, ove occorresse, quale argine – nella veste di "controlimite" – rispetto a una giurisprudenza europea che, in nome dei diritti dei lavoratori dipendenti e del divieto di discriminazione, rischi di vanificare una scelta di fondo compiuta dal Costituente, e più volte ribadita e attuata dal legislatore e dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

in contraddittorio da parte dell'Autorità nei procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza». Il tutto per pretesa violazione di una serie di controlimiti: il principio di legalità delle sanzioni amministrative punitive (artt. 3, 23 e 25, comma secondo, Cost.); il principio di irretroattività sfavorevole (art. 25, comma secondo, Cost.); il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24, comma primo, e 113, commi primo e secondo, Cost.); il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, comma secondo, Cost.); il principio di certezza del diritto; e, infine, il principio di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.).

7. L'annosa questione della magistratura onoraria e l'esigenza di evitare il ripetersi di quanto accaduto riguardo al personale scolastico.

Al fine di comprendere meglio il senso complessivo di questa pronuncia, può essere utile richiamare sommariamente una vicenda per alcuni versi analoga, pure caratterizzata da un intenso dialogo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, e di un'attività del legislatore italiano volta a porre rimedio, anche qui perlopiù in chiave emergenziale, a procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea per violazione delle medesime disposizioni di diritto europeo: ossia quella dell'abuso dei contratti a termine nel settore della scuola. Pure in questo caso si tratta di una vicenda annosa, cui non a caso ha fatto riferimento, nella sua memoria, l'Avvocatura dello Stato, nella quale la Corte di giustizia ha fatto applicazione delle medesime disposizioni di diritto europeo qui evocate e nella quale la Corte costituzionale ha egualmente giocato un ruolo significativo: anzitutto decidendo a suo tempo di sollevare, per la prima volta in un giudizio in via incidentale, questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, con l'ordinanza n. 207 del 2013[102].

In risposta a tale ordinanza, e di altre sollevate da giudici comuni, la Corte di giustizia, con una celebre sentenza (Mascolo)[103], ha dichiarato in contrasto con il diritto europeo[104] la normativa italiana sul precariato della scuola: in particolare laddove essa ha ripetutamente autorizzato, «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo». Tale sentenza è stata poi "attuata" dal legislatore (con la legge n. 105 del 2015, sulla c.d. "buona scuola") e, poco dopo, dalla stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 187 del 2016. Con quest'ultima pronuncia la Consulta ha riconosciuto che lo Stato italiano si è reso responsabile della violazione del diritto dell'Unione, ma ha ritenuto che il conseguente illecito sia stato "cancellato" con l'avvio di un processo di stabilizzazione del personale docente e con la previsione di adeguati ristori al

---

[102] Su cui cfr., tra gli altri, M.P. IADICICCO, *Il precariato scolastico tra Giudici nazionali e Corte di Giustizia: osservazioni sul primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana nell'ambito di un giudizio di legittimità in via incidentale*, in *Osservatorio AIC*, gennaio 2014, pp. 1-16.

[103] Cfr. Corte giust, 26 novembre 2014, cause riunite C-22/2013, C-61/2013, C-62/13, C-63/13, C-418/13, *Mascolo e a. c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*, ECLI:EU:C:2014:2401, su cui cfr., tra gli altri, S. BARBIERI, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale*, cit., p. 204 s.

[104] E in particolare con la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, laddove prescrive che «Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti».

personale interessato[105]. Il contenzioso europeo è peraltro proseguito soprattutto con riguardo al personale amministrativo, tecnico e ausiliario (c.d. ATA)[106].

Dunque, pur senza entrare in alcun modo nella complessa vicenda, che si è articolata diversamente per le varie categorie di personale scolastico, basti qui evidenziarne la direzione di fondo: consistente nel fatto che l'applicazione dei principi europei in materia di diritti dei lavoratori e in particolare del divieto di discriminazione – ai sensi del quale «i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive»[107] – ha comportato, in definitiva, la stabilizzazione dei docenti precari e la loro progressiva equiparazione con i vincitori di concorso.

Ebbene, con ogni probabilità la Corte costituzionale, nella vicenda dei magistrati onorari – per alcuni versi simile, ma caratterizzata da una disciplina costituzionale specifica e da un contesto fattuale ben diverso, soprattutto perché i concorsi per l'accesso in magistratura sono stati banditi con regolarità – prova ad evitare un esito analogo e si pone l'obiettivo di tenere ferma la distinzione tra magistratura ordinaria, cui si accede tramite concorso, e magistratura onoraria. Lo aveva fatto, in passato, con pronunce che nel merito avevano ritenuto in più casi proporzionata e ragionevole la differenziazione in termini retributivi, e avevano colpito solo le violazioni più evidenti del divieto di discriminazione[108], offrendo di questa disciplina una lettura spesso diversa rispetto alla Corte di giustizia[109]. E lo fa ora, con la pronuncia in commento, affermando l'esistenza di un principio supremo in materia che, in prospettiva, si presta ad essere riconosciuto anche dall'ordinamento europeo, specie alla luce della ricostruzione complessiva del contesto costituzionale e del rapporto tra ordinamenti che la Corte adotta nella prima parte della pronuncia.

Per dirla in formula un po' semplificata, il fatto che siano vigenti, e da decenni, direttive europee sui diritti spettanti ai lavoratori dipendenti – che affermano e inverano principi e diritti sociali spesso frutto di secoli di conquiste dei lavoratori – con contenuti specifici in concreto negoziati, a livello europeo, con le parti sociali[110] non può comportare, di per sé, che le

---

[105] A commento della sentenza n. 187 del 2016 cfr., tra i tanti, R. CALVANO, *"Cattivi consigli" sulla "buona scuola"? La Corte esclude il risarcimento del danno per i docenti precari della scuola in violazione della sentenza della Corte di giustizia sul caso Mascolo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016, pp. 1-10; e I. CARLOTTO, *Circuiti virtuosi: la vicenda dei precari della scuola tra Corti e Legislatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2016, pp. 796-799.

[106] A commento della tappa più recente (Corte giust., 13 maggio 2026, causa C-155/25, *Commissione europea c. Italia*, ECLI:EU:C:2026:405, di condanna dell'Italia per violazione della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) cfr. C. PESCE, *Corte di giustizia UE: la storia infinita delle tutele europee riconosciute ai lavoratori a termine (personale ATA)*, in questa *Rivista*, 2026, la quale sottolinea come la pronuncia confermi che «il ricorso ai contratti a tempo definito è compatibile con il diritto dell'Unione solo in presenza di esigenze temporanee effettive e purché siano previste misure concrete e dissuasive contro l'abuso della reiterazione contrattuale».

[107] Così la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, richiamato nelle note precedenti.

[108] Per una ricostruzione sintetica cfr., tra gli altri, A. AMBROSI, *Magistratura onoraria, Costituzione, legislazione comune: un rapporto problematico*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 1, 2023, pp. 9-23, spec. 13 s.

[109] Cfr., per tutti, R. CALVANO, *Del dialogo e del conflitto tra giurisdizioni in Europa. I giudici onorari tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, pp. 164-187, e S. BARBIERI, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale*, cit., p. 235 s. (quest'ultimo parlando di "saga dei giudici di pace").

[110] In attuazione dell'art. 155 TFUE sul c.d. dialogo sociale: le direttive che attuano gli accordi conclusi dalle parti sociali rendono questi ultimi vincolanti per gli Stati membri, comportando in capo ad essi l'obbligo di garantirne

discipline del rapporto di lavoro del personale scolastico e, a maggior ragione, di quello dei magistrati ordinari e onorari debbano interamente rientrare nelle attribuzioni dell'ordinamento europeo. Si è pertanto davanti ad un classico caso di interdipendenza tra i due ordinamenti, nel quale tanto la Corte di giustizia quanto la Corte costituzionale sono pienamente legittimate ad intervenire. E a farlo, ovviamente, in nome delle rispettive carte dei diritti, le quali, quanto al catalogo dei diritti ivi protetti, sono com'è noto in larga parte simili. Il che però non esclude esiti in concreto divergenti del relativo bilanciamento.

8. Ancora sul dovere di leale collaborazione, nel delicato raccordo fra i diritti di derivazione europea e i principi costituzionali.

La vicenda che è oggetto della sentenza in commento offre un esempio pressoché perfetto del fatto che è pressoché inevitabile che la Corte di giustizia e le Corti costituzionali degli Stati membri offrano, dei cataloghi di diritti che sono chiamati a garantire – pur tra loro assai simili – letture differenti e in più casi divergenti, ogni qual volta si tratti di operare bilanciamenti e contemperamenti tra di essi. I contesti ordinamentali, culturali, valoriali propri di ciascuno Stato membro vengono qui in rilievo, e raramente coincidono con l'approccio, necessariamente sovranazionale e tradizionalmente attento alla costruzione di un mercato unico, seguito sin dall'origine dalla Corte di Lussemburgo[111].

Nella vicenda in esame, come in larga parte dei casi, queste differenze e divergenze non si prestano ad essere risolte né sulla base del criterio della massimizzazione della tutela, posto che la tutela più intensa di un diritto spesso finisce per comprimerne un altro[112], o comunque per determinare un qualche effetto ulteriore sul piano ordinamentale; né con il bisturi del principio di attribuzione, e neppure del suo riflesso sul sistema delle fonti, che è rappresentato dal criterio di competenza. E tanto meno – sia consentito aggiungere, per inciso – sulla base di un qualche criterio gerarchico, che mal si presta a conciliare visioni e contesti che l'integrazione europea si propone di tenere insieme, senza soffocarli o reprimerli, ma includendoli e conciliandoli: basti richiamare l'assai significativa auto-limitazione dell'ordinamento europeo, laddove riconosce, nell'art. 4, par. 2, TUE, le identità costituzionali degli Stati membri, o anche soltanto ricordare il motto "uniti nella diversità", per comprendere come in proposito sia spesso

---

l'attuazione, pur nella scelta della forma e dei mezzi più appropriati ai fini del raggiungimento del risultato prescritto. Cfr., tra i tanti, F. GUARRIELLO, *Il ruolo delle parti sociali nella produzione e nella attuazione del diritto comunitario*, in *Europa e Diritto Privato*, n. 1, 1999, pp. 243-266; e, per gli sviluppi più recenti, Ead., *The current state of European social dialogue: developments and challenges*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, 2025, pp. 825-841. Sulle origini di tale disciplina e sull'interpretazione in senso ampio della nozione di lavoratore e di quella di impiego retribuito, cfr. A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Cacucci, Bari, 2020, spec. p. 79 s.

[111] È, con ogni probabilità, a questo approccio della Corte di giustizia che la sentenza in commento si riferisce allorquando segnala che essa «opera secondo sistematizzazioni dogmatiche non sempre coincidenti con quelle in uso nei singoli Stati membri», sottolineando perciò l'esigenza di un dialogo con le Corti costituzionali (punto 7.3 del considerato in diritto).

[112] Cfr., tra gli altri, R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milano, 2018, spec. p. 63 s. (peraltro sostenendo la tesi, qui non condivisa, della mancata "coassialità" tra la Costituzione italiana, la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Sulla centralità del controllo di proporzionalità e dei bilanciamenti in esso operati, segnalando il diverso peso dell'elemento politico negli ordinamenti nazionali e in quelli sovranazionali, cfr. G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, pp. 1-31, spec. 26 ss. Sul relativo dibattito, in chiave filosofica, cfr. anche G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti*, Il mulino, Bologna, 2017, spec. p. 66 s.

contraddittorio con i principi ispiratori dell'integrazione europea, e a tratti persino pericoloso, fare un uso eccessivo della gerarchia[113].

Da qui, come si è già sottolineato, il ruolo-chiave attribuito al dovere di leale collaborazione come meta-principio destinato a regolare la tutela e il bilanciamento dei diritti nello spazio costituzionale europeo. Un dovere che si sostanzia non solo e non tanto in specifiche e stringenti norme giuridiche, ma in un approccio di fondo che deve ispirare ogni comportamento tenuto tanto dalle istituzioni dell'Unione, quanto dalle istituzioni di ciascuno degli Stati membri: guidando, quindi, in concreto, l'azione di politici, giudici e amministratori che in queste istituzioni operano e decidono quotidianamente quale condotta tenere. Del resto, gli studi sulla teoria della cooperazione, applicando la teoria dei giochi a partire dal celebre dilemma del prigioniero, ci hanno mostrato il peso spettante a fattori non normativi, che pure co-determinano la struttura sociale in cui le interazioni cooperative (come quelle competitive) si verificano: vengono così in rilievo fattori come quali la reputazione, la deterrenza, l'etichettatura (ossia le caratteristiche esternamente visibili), la vicinanza territoriale[114].

Analogamente, anche chi, nella filosofia del diritto contemporanea, ha sottolineato come il dovere di leale collaborazione – specie tra Corti e legislatore, ma più in generale tra tutti i poteri pubblici – si collochi al cuore del costituzionalismo, altrettanto e fors'anche in maggior misura del principio di separazione dei poteri, ha evidenziato quanto contino elementi non normativi quali lo «*spirit of comity, civility and collaboration*» o la «*constitutional morality*». Invece di percepire i poteri dello Stato come attori solitari in splendido isolamento – o nemici giurati in combattimento istituzionale permanente – essi possono essere visti come *partner* in un unico schema costituzionale, dove devono interagire tra loro in chiave collaborativa. Oltre alle norme che fissano i confini e i limiti di ogni potere, la Costituzione pone obblighi positivi e reciproci di rispetto, supporto e riconoscimento, i quali costituiscono il "tessuto connettivo" tra i diversi poteri dello Stato[115].

Un dovere di leale collaborazione che dunque caratterizza necessariamente ogni Costituzione e ogni ordinamento costituzionale – incluso ovviamente quello dell'Unione europea – ma che nello spazio costituzionale europeo trova, se possibile, un ambito di applicazione ancora più esteso, e più impegnativo, dovendo regolare anche i rapporti tra ordinamenti diversi, specie nelle loro accresciute aree di sovrapposizione e interdipendenza[116].

---

[113] Sul motto "uniti nella diversità" cfr., da ultimi, L.F.M. BESSELINK, N. LUPO, M. WENDEL, *Introduction*, in IDD. (eds.) *Research Handbook on European Constitutional Law*, cit., pp. XIV-XVI, E. CLOOTS, *National Identity*, *ivi*, pp. 118-136, spec. 123 s., e D. THYM, *A three-layered system of fundamental rights*, *ivi*, pp. 194-212, spec. 205 s. Ma, ancor prima, cfr. M. CARTABIA, *"Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali*, in F. DONATI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Una Costituzione per l'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 185 ss.

[114] Si veda, in particolare, R. AXELROD, *The Evolution of Cooperation*, Basic Book, New York, 1985, spec. cap. 8.

[115] Si veda A. KAVANAGH, *The Collaborative Constitution*, CUP, Cambridge, 2022, spec. p. 403 s.; e Ead., *Collaborative Constitutionalism as Practice and Principle*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2025, pp. 1023-1031 (in risposta a contributi di G. Repetto, M. Cartabia e C. Fasone).

[116] Per utili spunti in proposito cfr. C. FASONE, *Il costituzionalismo collaborativo tra Ue e Stati membri alla prova del* rule of law backsliding, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2025, pp. 1013-1022 e D. TEGA, *La relazione tra le fonti del diritto dell'Unione europea e le fonti del diritto interno*, cit., p. 156 s. (la quale parla di «nomopoiesi collaborativa»).

9. L'illegittimità costituzionale della normativa italiana, con un margine di manovra per il legislatore.

Come in pressoché ogni controversia che giunge all'attenzione tanto della Corte costituzionale quanto della Corte di giustizia – inclusa quella in esame e quelle relative al personale scolastico, appena ricordate – non bisogna, infine, dimenticare che i protagonisti non solo soltanto i giudici e le Corti, ma un ruolo essenziale è chiamato a svolgerlo il legislatore (anzi, i legislatori, che operano ai diversi livelli): ebbene, nel caso qui affrontato dalla Corte costituzionale, come si evince con chiarezza dalla parte finale della sentenza in commento, il legislatore italiano non sembra aver svolto fino in fondo la sua parte. Si potrebbe dire, per riprendere il tema appena trattato, che non ha agito, nel dare seguito alle pronunce della Corte di giustizia, prendendo sul serio il dovere di leale collaborazione.

In coerenza con tale dovere, infatti, come la Corte costituzionale evidenzia, «ben avrebbe potuto il legislatore – nel prevedere la stabilizzazione dei magistrati onorari – determinare il contenuto economico dei diritti loro spettanti, in relazione alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza, anche in ragione dei compensi effettivamente percepiti dagli stessi, e comunque coordinando l'esigenza di riconoscere tali pretese con il principio costituzionale che esclude la loro equiparazione ai magistrati professionali e con il dato di fatto e di diritto che i magistrati onorari svolgono un'attività differente da quella di questi ultimi, specialmente per la sua minore complessità e, conseguentemente, per il più limitato impegno e le più limitate competenze che per il suo svolgimento sono richiesti (differenziazioni, queste, su cui si basano sia la deroga al principio del concorso pubblico sia la riforma del 2017)». Non solo: «il legislatore avrebbe potuto, altresì, tenere conto, da un lato, nel rispetto del principio di proporzionalità, della maggiore utilità derivante ai magistrati onorari dalla scelta, non imposta dal diritto dell'Unione, di ricorrere alla stabilizzazione per fare venire meno il contestato illecito dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine; dall'altro, del complessivo impatto finanziario della disciplina»[117].

Se lo avesse fatto, il legislatore italiano avrebbe assicurato sicuramente un miglior bilanciamento dei principi e dei diritti in gioco, offendo un'attuazione più piena tanto della CDFUE quanto della Costituzione.

La rinuncia ad agire in giudizio come contropartita dell'accettazione della stabilizzazione si rivela essere uno «strumento sproporzionato» e finisce per privare i magistrati onorari, in radice, della possibilità di agire in giudizio per una più ampia serie di pretese sostanziali garantite dal diritto dell'Unione, in particolare, «quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza»[118].

In linea con la tendenza ormai consolidatasi almeno negli ultimi otto anni di giurisprudenza costituzionale[119], l'esistenza di uno spazio di discrezionalità in capo al legislatore non impedisce alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale della

[117] Così punto 23.3 del considerato in diritto.
[118] Così punti 23.4 e 24 del considerato in diritto.
[119] Cfr., per tutti, M. RUOTOLO, *Oltre le "rime obbligate"?*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2021, pp. 54-63 e M. LUCIANI, *La Corte e il legislatore: "crisi" delle rime obbligate e doppia pronuncia*, in *Corte e legislatore: tra moniti, rinvii e collaborazione*. Atti del Seminario di studi svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 13 gennaio 2023, Giuffrè, Milano, 2024, pp. 79-108, spec. 86 ss.

disposizione impugnata. Come in molti altri casi[120], la pronuncia si conclude con un monito al legislatore, oltre che – nella consapevolezza che il seguito dei moniti al legislatore si rivela essere, purtroppo, tutt'altro che tempestivo e soddisfacente[121] – con un'indicazione rivolta, in via transitoria, ai giudici comuni, i quali pure hanno svolto un ruolo tutt'altro che marginale nell'annosa vicenda del trattamento giuridico ed economico della magistratura onoraria, e hanno tuttora davanti a sé un cospicuo contenzioso in materia.

Ecco allora che – come avverte la Corte costituzionale a ridosso del dispositivo – «sarà compito del legislatore intervenire a dettare i criteri per la quantificazione del contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari di derivazione unionale per il periodo precedente la stabilizzazione, con particolare riferimento a quello anteriore alla riforma operata con il d.lgs. n. 116 del 2017, commisurandoli all'attività qualitativa e quantitativa svolta»; con la sottolineatura che tale attività, «di regola, non ha il carattere dell'esclusività». Intanto, però, «nelle more di tale intervento» del legislatore, il compito di «quantificare il contenuto economico dei ricordati diritti unionali alle ferie, all'assistenza e alla previdenza», non potrà che spettare al giudice comune, «ove accerti, di fatto e secondo le coordinate tracciate dalla Corte di giustizia, la ricorrenza, nel caso concreto sottoposto al suo scrutinio, di un rapporto di lavoro ai sensi del diritto dell'Unione». Il quale giudice comune sarà comunque anch'esso tenuto a rispettare il principio supremo che la Corte ha individuato nella pronuncia in commento, vale a dire «la non equiparabilità del trattamento economico dei magistrati onorari a quello dei magistrati professionali»[122].

Un principio supremo che, come si è visto, pare idoneo a imporsi non soltanto, quale "controlimite", alla Corte di giustizia e all'ordinamento europeo in generale, ma anche e anzitutto nell'ordinamento interno: nei confronti sia dei giudici comuni, sia dello stesso legislatore.

10. Conclusioni. Punti fermi e ambiguità nel "dialogo tra le Corti", sempre in chiave collaborativa e dialogante.

Come si accennava, è presto per dire se e quanto le affermazioni di teoria generale contenute nella sentenza n. 71 del 2026 saranno sviluppate nella giurisprudenza costituzionale successiva, e magari riprese dai giudici costituzionali di altri Stati membri e, perché no, anche e anzitutto dai giudici comuni nell'ordinamento italiano. Certamente, molte affermazioni qui richiamate hanno questa potenzialità, in quanto offrono risposte ad esigenze sempre più avvertite nella risoluzione delle tante controversie che attengono alla garanzia dei diritti fondamentali in Italia, e più in generale nello spazio costituzionale europeo.

Va peraltro segnalato che, accanto ad elementi che emergono con grande chiarezza, anche in continuità con altre pronunce recenti, i quali sembrano utilissimi in chiave di *pars construens* di un assetto nuovo, ormai mutato non poco rispetto al passato – come la sottolineatura delle

[120] Tra gli altri, cfr. S. LEONE, *Corte costituzionale e Parlamento. I messaggi al legislatore e il loro seguito*, in *Corte costituzionale e decisione politica. Il Filangieri. Quaderno 2024*, cit., pp. 99-126, spec. 104 s.
[121] Cfr., per tutti, con riferimento al quinquennio 2018-2022, R. PINARDI, *La più recente giurisprudenza monitoria della Corte tra conferme e novità non prive di aspetti problematici*, in *Corte e legislatore: tra moniti, rinvii e collaborazione*, cit., pp. 109-137, spec. 111 ss.
[122] Le espressioni virgolettate sono tratte dal punto 25 del considerato in diritto.

frequenti interdipendenze e sovrapposizioni tra l'ordinamento europeo e quello nazionale, la riaffermazione del "concorso dei rimedi" a disposizione del giudice comune e il peso attribuito al dovere di leale collaborazione nella regolazione dei rapporti tra ordinamenti e tra giudici –, ve ne sono altri, specie in termini di *pars destruens*, che appaiono meno definiti e perciò suscettibili, in prospettiva, di letture diverse[123]. In particolare, come si è osservato, tanto la critica al principio dualistico rigidamente inteso quanto il rigetto del principio gerarchico affrontano, in termini a mio avviso assolutamente corretti, nodi persistenti del diritto *quo utimur*, seppure affidandosi a formule ancora indefinite, se non ambigue: efficaci in chiave critica, ma non idonee a enucleare principi di fondo alternativi a quelli tradizionalmente in essere e ormai non più soddisfacenti.

Elementi costanti e utili, anche al fine di sciogliere queste ambiguità, si possono però ricavare dall'atteggiamento della Corte costituzionale nell'affrontare la questione di merito. Come già in precedenti occasioni, l'approccio collaborativo e dialogante seguito dalla Corte costituzionale italiana ha giustamente suscitato attenzione, anche al di là dei confini della penisola, ed è parso in grado di fungere da modello di comportamento per altri giudici, costituzionali e non[124]. Ebbene, come già nel dialogo con la Corte di giustizia a proposito della "saga Taricco"[125], così come nel confronto con la Corte europea dei diritti dell'uomo sviluppatosi in altre occasioni[126], pure nella sentenza in commento la Corte costituzionale sembra muoversi seguendo il medesimo approccio: alternando cioè l'individuazione di caratteri identitari dell'ordinamento costituzionale italiano ad azioni dichiaratamente volte a fare la sua parte nel dare attuazione al diritto dell'Unione e alla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia.

Specie ove raffrontato con l'atteggiamento opposto, consistente in rivendicazioni identitarie di carattere polemico e in chiave di contrasto frontale, adottato da altre Corti costituzionali, le quali hanno brandito come una spada o come uno scudo lo strumento dell'identità costituzionale dello Stato membro in questione, vantato la superiorità gerarchica della Costituzione o minacciato di effettuare un controllo in casi di giudizi *ultra vires*[127] – ricevendo, come si è visto, dure risposte dalla Corte di giustizia – l'approccio collaborativo e

---

[123] Nel commentare a prima lettura la pronuncia, privilegia questi elementi di ambiguità, assieme a qualche "silenzio", A. RUGGERI, *Il giudice costituzionale fa il punto in tema di doppia pregiudizialità ma lascia senza risposta alcuni annosi e spinosi interrogativi (a prima lettura di Corte cost. n. 71 del 2026)*, in *Consulta online*, n. 1, 2026, pp. 611-615.

[124] Cfr., ad esempio, D. SARMIENTO, *The Consob Way – or how the Corte Costituzionale taught Europe (once again) a masterclass in Constitutional Dispute Settlement*, in *EU Law Live*, 16 Aprile 2021; e G. ANAGNOSTARA, *Defending Legal and Judicial Primacy against Ultra Vires and National Constitutional Identity Claims*, cit., spec. p. 13 s. Nel senso che questo sia un atteggiamento generale della Corte costituzionale italiana cfr. V. BARSOTTI, P.G. CAROZZA, M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduction. Dialogue as a method*, in IDD. (eds.), *Dialogues on Italian Constitutional Justice. A Comparative Perspective*, Routledge-Giappichelli, London-Torino, 2021, pp. 1-24, e A. VON BOGDANDY, D. PARIS, *Power is Perfected in Weakness: On the Authority of the Italian Constitutional Court*, *ivi*, pp. 263-280.

[125] Cfr., tra gli altri, G. PICCIRILLI, *The 'Taricco Saga': the Italian Constitutional Court continues its European journey*, in *European Constitutional Law Review*, 14, n. 4, 2018, pp. 814-833.

[126] Come rilevava, a caldo, D. TEGA, *The Italian Way: a Blend of Cooperation and Hubris*, in *The Heidelberg Journal of International Law/Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 77, 2017, pp. 685.

[127] Per entrambe le metafore belliche cfr. T. KONSTADINIDES, *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 13, 2011, pp. 195-218; e P. FARAGUNA, *Constitutional Identity in the EU. A Shield or a Sword?*, in *German Law Journal*, 18, n. 7, 2017, pp. 1587-1822.

dialogante si rivela essere non solo quello preferibile, e spesso più fruttuoso, ma altresì quello obbligato: in nome appunto di quel dovere di leale collaborazione che si impone a tutte le istituzioni, a partire dalle Corti apicali, che operano nello spazio costituzionale europeo.