

La doppia pregiudizialità: verso una nuova crisi tra Corte di giustizia e Consulta



Giuseppe Bronzini

Già Presidente della Sezione Lavoro
della Corte di Cassazione

Abstract: Il saggio ricostruisce il nuovo orientamento della Corte costituzionale in tema di “doppia pregiudizialità”. Si sottolineano gli aspetti di questo orientamento non coerenti con alcuni principi del sistema giudiziario europeo e con la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Parole chiave: Tutela multilivello - Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea - Rappresentanti degli *stakeholder* - Sindacati internazionali

The double preliminary reference: toward a renewed conflict between the Court of Justice and the Italian Constitutional Court

The essay examines the new approach of the Constitutional Court regarding the issue of 'double preliminary reference'. It highlights the aspects of this approach that are inconsistent with certain principles of the EU law and with the case law of the Court of Justice.

Keywords: Multi-level protection – Charter of Fundamental Rights of the European Union – Stakeholder representatives – International trade unions

ISSN: 3103-4721

Copyright © 2026 Giuseppe Bronzini

The text is licensed under the Creative Commons BY 4.0 International License <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

SOMMARIO. 1. La certezza perduta. — 2. La “doppia pregiudizialità” come grimaldello per rendere prevalente il controllo di costituzionalità rispetto alla verifica di compatibilità sovranazionale. La svolta del 2017 e la successiva “correzione di rotta”. — 3. Il giudice comune è ancora l’organo di base del sistema multilivello (europeo) di protezione dei diritti fondamentali?

1. La certezza perduta

La questione della doppia pregiudizialità riguarda uno snodo processuale (denso di profili costituzionali, interni e sovranazionali) che — potenzialmente — appare rilevante nella maggioranza delle cause civili, penali, amministrative, tributarie che affollano il nostro sistema giudiziario, come attestato incontrovertibilmente dalle migliaia di richiami nelle decisioni della Corte di cassazione alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE) e dalle decine di migliaia al diritto dell’Unione, rinvenibili su *Italggiure*¹.

L’opzione tra l’accertamento della richiesta di giustizia in gioco attraverso la cosiddetta “linea europea” (applicazione conforme al diritto sovranazionale, rinvio pregiudiziale, disapplicazione norma interna) o quella interna (interpretazione conforme a Costituzione, incidente di costituzionalità), laddove una disposizione appaia in contrasto sia con fonti sovranazionali (o con la Carta di Nizza) sia con la Costituzione, dovrebbe essere esercitata in base a principi limpidi e chiari, di pronta applicazione, senza costringere il giudice comune a complesse ricostruzioni prima ancora di decidere il merito della controversia e, soprattutto, senza causare tensioni ed incoerenze tra giurisprudenza della Corte dell’Unione e quella della Consulta. Il principio — di natura costituzionale, di rango europeo, costituzionale ed anche convenzionale — di certezza del diritto imporrebbe in questa materia criteri univoci, predeterminati ed insuscettibili di essere adattati per la soluzione del caso concreto con la possibile scelta del livello di giurisdizione in base all’orientamento giudiziale sul merito della controversia.

Sino alla fine del 2017, il consolidato sistema “*Simmenthal-Granital*”, frutto di una felice combinazione tra piani costituzionali diversi molto resistente nel tempo e dotata di largo consenso da parte dei Giudici comuni deputati a rendere effettivo, nel loro quotidiano *ius dicere*, il principio del pri-

¹ Per la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea 5392 richiami, cui si aggiungono 2700 per la Carta di Nizza in sede civile; 2.703 in sede penale per la CDFUE e 466 per la Carta di Nizza; secondo alcune rilevazioni interne (come le Relazioni di apertura dell’anno giudiziario del Primo Presidente della Corte di cassazione), oltre la metà delle controversie trattate presso le Sezioni Unite della Cassazione riguardano questioni di “diritto europeo”.

mato del diritto dell'Unione su quello nazionale in caso di incoerenza tra i due ordinamenti, forniva effettivamente istruzioni piuttosto precise a tutti gli attori processuali e minimizzava tensioni tra ordinamenti. Il fantasma dei “contro limiti” (come deroga alla *primauté*, ma di sola fonte interna) tale è in effetti rimasto in questo periodo di convivenza piuttosto armonioso tra Corti sino al “caso Taricco”², ricondotta l'ipotesi del “gran rifiuto” dalla prevalente dottrina, ma anche dalla stessa Consulta, correttamente a situazioni estreme, per lo più fantasiose e “di scuola”, di violazione sistemica e “plateale” del nucleo essenziale dei diritti e dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. I magistrati italiani, peraltro, detengono il record europeo dei rinvii pregiudiziali, da sempre il vanto della nostra giurisdizione europeista per cultura e tradizione nell'adesione molto radicata alla tesi per cui le cessioni di sovranità intervenute nel tempo agli organi “sovrnazionali” siano autorizzate (e forse imposte) dall'art. 11 della nostra Costituzione perché finalizzate a promuovere la pace e la giustizia tra le nazioni, sia pure limitatamente al vecchio continente (Bronzini e Piccone 2024).

L'asestamento di questa giurisprudenza consolidata in più di un trentennio — per cui il giudice comune aveva, in caso di incoerenza tra ordinamento interno e norme sovranazionali, l'obbligo di tentare una interpretazione conforme (rispettando i limiti fissati dalla Corte di giustizia e cioè nell'ambito dei significati possibili) della disposizione interna e laddove impossibile di disapplicarla solo nel caso in cui questa fosse ad effetto diretto e non vi fossero problemi interpretativi da sottoporre alla CGUE — offriva indicazioni piuttosto univoche al giudice comune che veniva chiamato a rivolgersi alla Consulta, salvo le ipotesi di interpretazione conforme, solo nel caso di norme comunitarie prive di effetto diretto. Questa dicotomica prospettiva sacrificava semmai troppo l'utilità anche di un rinvio pregiudiziale per chiarire se alla disposizione sovranazionale si potesse attribuire efficacia diretta (perché questa attribuzione spetta solo alla CGUE) e persino in caso di normative UE chiaramente prive — perché indeterminate e autorizzative di più soluzioni per gli stati membri — di effetto diretto, come ad esempio quelle antiabusive della Direttiva sui contratti e termine al fine di accertare per tempo se lo stato avesse ottemperato agli obblighi sanciti dal diritto dell'Unione, evitando così procedure di infrazione. Senza il rinvio pregiudiziale della sentenza *Mascolo*³ che stabilì che il sistema italiano di reclutamento del personale docente era in contrasto con l'ordinamento comunitario perché consentiva un regime di “preariato a vita” (e quindi foriero di procedimenti di infrazione e di risarci-

² Risolto, alla fine, in modo cooperativo dalla Consulta e dalla Corte di giustizia, con il condiviso ricorso alla Carta dei diritti come presidio dei principi di certezza del diritto e di legalità.

³ C. giust., 26.11. 2014, C-22/13, *Mascolo e al.*

mento del danno a favore dei precari), non vi sarebbe mai stata una soluzione legislativa del caso con il recupero dell'ormai archiviato istituto del concorso pubblico.

Nessuno si aspettava un mutamento di orizzonte da parte della Corte costituzionale come quello realizzato con il famoso *obiter* nella sentenza 269/2017: pochi mesi prima, con la sentenza del n. 111 del 5.4.2017, la Corte aveva dichiarato inammissibile l'incidente di costituzionalità di alcune norme in materia pensionistica ritenute violative dell'art. 157 TFUE, degli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti e della Direttiva n. 2006/54/CE (sulla parità "uomo-donna") perché «il giudice rimettente, ritenendo che la normativa censurata contrasti con l'art. 157 del TFUE, anche alla luce della citata giurisprudenza della Corte di giustizia che ha riconosciuto a tale norma efficacia diretta, avrebbe dovuto non applicare le disposizioni in conflitto con il principio di parità di trattamento, previo ricorso, se del caso, al rinvio pregiudiziale, ove ritenuto necessario, al fine di interrogare la medesima Corte di giustizia sulla corretta interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione e, quindi, dirimere eventuali residui dubbi in ordine all'esistenza del conflitto [...] La non applicazione delle disposizioni di diritto interno [...], rientra, in effetti, tra gli obblighi del giudice nazionale, vincolato all'osservanza del diritto dell'Unione europea e alla garanzia dei diritti che lo stesso ha generato, con il solo limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona» (punto n. 3).

Una consacrazione solenne, quindi, dell'orientamento "*Simmenthal-Granital*", anche nelle sue conseguenze più esigenti come l'inammissibilità dell'incidente di costituzionalità per violazione del diritto dell'Unione allorché la norma sovranazionale sia pacificamente ad effetto diretto e prontamente sostituibile a quella interna. Il segnale della Consulta era, in quel momento, forte e chiaro nel senso dell'indicazione univoca ai giudici (Amalfitano 2025) di procedere lungo la consolidata strada sino allora percorsa ed assicurare loro stessi, immediatamente, il principio del primato del diritto UE, disapplicando la norma interna e rimanendo nel canale Corte di giustizia-Giudice comune. Si parlava, infatti, di "obblighi" del Giudice nazionale.

2. La “doppia pregiudizialità” come grimaldello per rendere prevalente il controllo di costituzionalità rispetto alla verifica di compatibilità sovranazionale. La svolta del 2017 e la successiva “correzione di rotta” perduta

Due aspetti sono stati particolarmente criticati dell'*obiter* del 2017 (Ruggeri 2025)⁴, da richiamare qui molto brevemente non solo per la vastità della letteratura sul tema ma soprattutto perché la Consulta ha ben presto precisato il suo orientamento, archiviando alcune affermazioni platealmente non in linea con la giurisprudenza della CGUE.

i) Il primo punto è quando sussista un caso di doppia pregiudizialità che mette in gioco le prescrizioni che la Consulta ha sentito di dover formulare in dissonanza con la già ricordata giurisprudenza “Simmenthal-Granital”. La Consulta infatti ritiene di dover intervenire in relazione alla portata “costituzionale” della Carta di Nizza — dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona con l’obbligatorietà conferita alle sue norme — che determinerebbe la possibilità di una sorta di raddoppiamento della prospettiva di controllo di legittimità “costituzionale” nei casi nei quali la norma interna appaia violativa sia della Carta UE sia del Testo promulgato il 27 dicembre del 1947. Da qui nascerebbe l’esigenza di offrire nuove regole che impediscano che questioni concernenti i diritti fondamentali siano dirottate dall’esame della Consulta per essere risolte con la disapplicazione diretta delle fonti interne da parte dei Giudici comuni previo, se necessario, rinvio pregiudiziale. La Consulta a questo proposito tira in ballo l’art. 134 Cost. che imporrebbe un giudizio di costituzionalità accentrato messo in crisi dalle dinamiche applicative del diritto dell’Unione che fa valere il canale diretto tra CGUE e giudici comuni bypassando il ruolo della Corte, la quale non avrebbe modo neppure di far valere la sua opinione innanzi ai Giudici del Lussemburgo attraverso un rinvio pregiudiziale.

L’*obiter* sembrerebbe peraltro voler salvare queste dinamiche laddove siano in gioco semplici norme, ad efficacia diretta, del diritto dell’Unione, riservando le nuove prescrizioni per i giudici alle sole ipotesi in cui si richiami un diritto sancito nella Carta di Nizza. Questo approccio si è ben presto rivelato fonte di radicali dubbi operativi, se non altro sul piano processuale, perché la Carta di Nizza non può, ai sensi del suo art. 51, applicarsi da sola ma presuppone che lo stato membro abbia agito nell’“ambito di applicazione del

⁴ Per non appesantire il testo e mantenerne il tono discorsivo ed introduttivo si rinvia a (Ruggeri 2025a) ed alla sua copiosa bibliografia, nonché alla pagina Internet) della rivista *Consultaonline* che contiene i [link](#) per leggere circa trenta commenti alla decisione.

diritto dell'Unione"⁵, che sussista cioè un collegamento con una normativa sostanziale, diversa dalla stessa Carta, a carattere sovranazionale. Poiché le Direttive ed i Regolamenti vanno a loro volta interpretati alla luce delle norme della Carta, l'intreccio tra i diritti da essa sanciti e quelli garantiti nella trama legislativa dell'Unione è talmente stretto e biunivoco che è impossibile selezionare quali siano le controversie nelle quali si discute di un banale caso di applicazione di fonti sovranazionali ad efficacia diretta (delle quali potrebbero continuare ad occuparsi direttamente i giudici nazionali in collaborazione se necessario con la CGUE, in barba all'art. 134 Cost.) e quali siano invece le controversie ove si dibatta davvero del contenuto essenziale dei *fundamental rights*, nelle quali la Consulta dovrebbe essere preferita alla CGUE. Neppure questa distinzione può essere rimessa alle parti stesse che verrebbero ad essere estromesse dal circuito "europeo" solo per avere richiamato il *Bill of rights* dell'Unione senza cadere in una paradossale "decostituzionalizzazione" della dimensione interpretativa del diritto UE. Sin da subito è parso chiaro che il nuovo metodo inaugurato con l'*obiter* si dovesse applicare anche alle direttive e ai regolamenti perché appare impossibile distinguere ragionevolmente quando questi atti non riguardino il rispetto dei diritti della Carta UE.

ii) L'altro punto involge invece la sostanza del nuovo "metodo": la Consulta intimava al giudice nei casi di "doppia pregiudizialità" (che, come detto, non può essere confinata alle sole ipotesi che chiamano in gioco le norme della Carta di Nizza), di sollevare un incidente di costituzionalità facendo valere i parametri costituzionali interni e la violazione del diritto dell'Unione (a cominciare dalle norme della Carta UE) pertinenti. Veniva così inibito — almeno a monte — il potere di disapplicazione del giudice ordinario, trasferendo alla stessa Consulta la possibilità di interlocuzione con la CGUE sull'interpretazione della norma sovranazionale. Al giudice ordinario rimaneva solo la possibilità di disporre, dopo l'accertamento dei giudici costituzionali, un rinvio pregiudiziale ma "per altre ragioni" (e successivamente — se del caso — disapplicare la norma interna) che non si capisce in che cosa potessero mai consistere, visto che proprio la Consulta partiva dalla constatazione

⁵ Questa è la formula utilizzata nella prima sentenza della CGUE che ha diffusamente esaminato la questione - Corte giust., Grande Camera, 26.02.2013, C-617/2010, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson* - che è ancora indicata come *leading case* per quanto riguarda l'art. 51 della Carta; la giurisprudenza della Consulta sembra seguire questo orientamento per cui il nesso richiesto tra norma interna e diritto dell'Unione può essere anche di tipo indiretto senza che sia necessario un rapporto, tra le disposizioni di diverso livello, di stretta implicazione e neppure di significativa interferenza contenutistica. La giurisprudenza della Corte di giustizia (persino quella di Grande Sezione) è ancora piuttosto ondivaga. Cfr. su questo contrasto (Bronzini 2021).

dell'omogeneità di natura costituzionale tra la Carta UE e la Costituzione. Non solo quindi si cercava di interrompere il canale privilegiato tra giudici ordinari e CGUE e l'immediata e la consolidata prassi dell'applicazione del diritto dell'Unione tramite disapplicazione, ma anche di prefigurare forme di giudicato costituzionale delle proprie decisioni.

La Consulta veniva così a porsi in rotta di collisione con la giurisprudenza della Corte del Lussemburgo, prontamente ribadita nella sentenza *Global Starnet*⁶ di pochi giorni successiva alla 269/2017, secondo la quale (punto 21): «occorre ricordare che un giudice nazionale investito di una controversia concernente il diritto dell'Unione, il quale ritenga che una norma nazionale sia non soltanto contraria a tale diritto, ma anche inficiata da vizi di costituzionalità, non è privato della facoltà o dispensato dall'obbligo, previsti dall'articolo 267 TFUE, di sottoporre alla Corte questioni relative all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione per il fatto che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto nazionale è subordinata ad un ricorso obbligatorio dinanzi ad una corte costituzionale. Infatti, l'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa se l'esistenza di un ricorso obbligatorio dinanzi ad una corte costituzionale potesse impedire al giudice nazionale, investito di una controversia disciplinata dal suddetto diritto, di esercitare la facoltà, attribuitagli dall'articolo 267 TFUE, di sottoporre alla Corte le questioni vertenti sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione, al fine di permettergli di stabilire se una norma nazionale sia compatibile o non con quest'ultimo [...]. Ciò vale anche per il potere di disapplicazione ove ricorrano i suoi estremi e non vi siano problemi interpretativi».

Le critiche alla sentenza del 2017 furono molto vivaci e diffuse; molti giudici, compresa la Corte di cassazione, rifiutarono espressamente di seguire le indicazioni della Consulta anche perché espresse in un mero *obiter* senza alcuna rilevanza decisoria.

Nel breve spazio di poco più di un anno, intervenne peraltro un brusco *revirement* (non dichiarato) della Consulta con le sentenze n. 20 e 60 del 2019 (e quelle successive di consolidamento), che esprimevano una rinnovata apertura verso l'egemonia della CGUE (nel confronto diretto con i giudici nazionali) nel decidere le cosiddette questioni di diritto dell'Unione, chiamino in gioco o meno la Carta dei diritti. Viene affermato un sistema di discrezionalità piena del Giudice comune su quale strada risulti preferibile seguire e sulla possibilità di disapplicare in ogni momento una norma interna perché violativa del diritto dell'Unione *self-executing*, che lascia in realtà spazio anche a interventi a forte densità costituzionale della Consulta in casi di parti-

⁶ C. giust., 20.12.2017, C-322/16, *Global Starnet Ltd c. Ministero dell'Economia e delle Finanze and Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*.

colare rilevanza. Il termine “deve” viene sostituito con “può”: è il giudice comune che diventa arbitro di quale strada percorrere, visto che porta la responsabilità di dare una risposta alla domanda di giustizia fatta valere in giudizio. La Corte costituzionale precisa che i due sentieri tra tutela costituzionale interna e sovranazionale sono rette parallele che si cumulano e non interferiscono tra di loro: viene riaffermato il principio che per cui una decisione della Consulta non può comportare un “giudicato costituzionale” rispetto alle questioni di compatibilità sovranazionale.

Va peraltro ricordato che la disputa sulla doppia pregiudizialità non ha mai riguardato l’interpretazione conforme, il terreno più fecondo per l’esercizio del dovere preliminare dei Giudici di valutare, prima eventualmente di arrivare alle scelte su cui ha sempre insistito la Consulta, la possibilità di una soluzione interpretativa attraverso le tecniche di adattamento/riformulazione del significato di una norma che vengono comunemente messe in opera per garantire anche la legalità costituzionale o quella convenzionale. Siffatte modalità, che anche secondo la CGUE precedono quelle eventualmente di paralisi e/o sostituzione della norma interna impugnata, non consentono comunque un controllo da parte della Consulta (che lo predica anche per i casi di violazione della Cedu) e realizza quindi un equivalente di controllo di costituzionalità diffusa che, come per la disapplicazione, vale solo per il caso specifico e potrebbe non stabilizzarsi. L’interpretazione conforme è peraltro possibile, anzi doverosa, per prevenire procedimenti di infrazione, in relazione a norme UE prive di efficacia diretta e quindi previo rinvio pregiudiziale in caso di dubbi.

Alla fine, è sulla cultura e sulle competenze dei Giudici comuni che si fonda “a monte” il controllo di legittimità dei tre ordinamenti, su molte materie concorrenti, quello convenzionale, quello europeo e quello costituzionale: sono loro gli arbitri delle interferenze normative ed i motori dell’adeguamento e dell’evoluzione dei tre sistemi anche nei reciproci rapporti. La fisiologia della giurisprudenza multilivello nel vecchio continente è questa, non l’eccezionalità dell’urto frontale tra qualche Corte suprema nazionale e le Corti europee.

La ritrovata armonia tra le Corti nel 2019 non si è rivelata tuttavia durevole: nel 2024 è stato avviato un nuovo orientamento sul quale ora ci soffermeremo.

3. Il Giudice comune è ancora l’organo di base del sistema multilivello (europeo) di protezione dei diritti fondamentali?

La partita aperta dalla Consulta alla fine del 2017 per riprendere il controllo sulla legittimità costituzionale delle disposizioni interne anche per contrasto

con il diritto dell'Unione, non si è conclusa con la soluzione prima ricordata, poiché — con un insieme di sentenze tra loro coerenti⁷ — si è inaugurato un nuovo orientamento che vuole intervenire sulla discrezionalità dei giudici cercando di orientarli nella scelta tra “strada europea” e “strada nazionale”. La Corte ha redatto al riguardo una sorta di “decalogo” per i giudici, laddove ricorrono alcune ipotesi che dovrebbero portare a preferire l'incidente di costituzionalità rispetto alle altre scelte in campo. Correttamente, a mio parere, si è evidenziato da parte della Consulta che il problema della doppia pregiudizialità riguarda non solo i casi in cui sia richiamata espressamente la Carta ma l'intero diritto dell'Unione ad effetto diretto, quindi un vastissimo campo di applicazione.

Soprattutto la sentenza n. 181 del 2024 ha enucleato svariate situazioni di preferenza per adire la Consulta (una bozza di decalogo per i giudici), destinato a trovare applicazione quando l'interpretazione della normativa vigente non sia priva di incertezze, o la PA continui ad applicare la disciplina controversa, o le questioni interpretative siano di foriere di impatto sistemico destinato a dispiegare i suoi effetti oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi a carattere costituzionale, o sussista un dubbio sull'attribuzione di efficacia diretta al diritto dell'Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazioni.

Secondo la sentenza n. 7 del 2025 in materia di confisca e di applicabilità diretta dell'art. 49 della Carta dei diritti, la disapplicazione per “sproporzione” dell'art. 2641, secondo comma c.c. sembra sconsigliata *tout court* in quanto in forte tensione con il principio di legalità in materia penale, come prospettato dal Giudice remittente e quindi sembrerebbe revocare in dubbio la possibilità di disapplicazione (e sconsigliare lo stesso rinvio pregiudiziale) per l'intera materia penale, ivi comprese le sanzioni amministrative a carattere afflittivo (secondo i criteri orientativi della Corte di Strasburgo dalla sentenza *Engel* dell'8.6.1976 in poi).

Su questo orientamento si sono posti tre tipi di rilievi critici.

Innanzitutto, ci si è chiesti se il “decalogo” fosse obbligatorio (come nella 269) o meno. Nella 181/2024 (punto 6.6), trattando il caso esaminato (piuttosto banale, di parità uomo-donna), si afferma che «nel caso di specie emerge, con chiarezza paradigmatica, l'esigenza di una pronuncia efficace erga omnes, che travalichi la singola controversia ed offra ai consociati ed al legislatore indicazioni inequivocabili», concludendosi poi che «tale esigenza si dimostra ineludibile a fronte di una normativa che [...]».

⁷ Nn. 15 e 181 del 2024; nn. 1, 7, 21, 31 e 43 del 2025, n. 1 del 2026.

Il termine “ineludibile” è certamente infelice e potrebbe essere mal interpretato come una costrizione per il Giudice, così come nella già ricordata sentenza n. 7/2025 la disapplicazione per “sproporzione” in applicazione diretta dell’art. 49 della Carta viene sconsigliata *tout court* in quanto in forte tensione con il principio di legalità in materia penale. Tuttavia, dal complesso delle decisioni adottate nel tempo⁸ si può ragionevolmente affermare che l’intenzione della Consulta non sia quella di annullare la discrezionalità del Giudice ma piuttosto quella di voler orientarla anche per consentire al Giudice delle leggi di contribuire con il suo punto di vista e con i suoi suggerimenti a rendere più coeso ed effettivo lo spazio costituzionale europeo.

L’ultimo orientamento, ancora in cerca di un assestamento, a me sembrerebbe dunque non un ritorno al sistema della 269 con qualche momento di tolleranza in più (Amalfitano 2025, Gallo 2025), quanto piuttosto un’articolazione del sistema voluto nel 2019 apprestando un insieme di indicazioni per i Giudici senza però obbligarli verso la strada indicata. Una libertà, insomma, solo “vigilata” ed “assistita” pedagogicamente dal Giudice delle leggi attraverso un decalogo che nel tempo si va dettagliando. Mi sembra che comunque dal complesso delle decisioni emerga la conferma dei pilastri del precedente sistema: i rimedi interni di tipo costituzionale si aggiungono a quelli previsti dall’ordinamento comunitario e dalla giurisprudenza della CGUE secondo l’immagine delle due parallele che non si incontrano; anche seguendo i primi non si può determinare alcun giudicato costituzionale; il potere di disapplicazione permane anche dopo un eventuale giudizio negativo della Corte costituzionale; la “doppia pregiudizialità” — come già detto — con le sue problematiche non si riferisce solo ai casi nei quali è in gioco l’applicazione della Carta dei diritti ma ad ogni questione di diritto dell’Unione; il sistema disegnato all’art. 134 Cost. non impedisce che vi sia un controllo diffuso dei Giudici comuni della compatibilità delle norme interne con il diritto UE che può portare (se non è possibile l’interpretazione conforme) alla loro disapplicazione in dialogo, anche implicito, con la CGUE, etc.

Ciò emerge anche da un saggio che sembra costituire una sorta di Manifesto dell’attuale corso (Pitruzzella 2024) certamente dominato da una logica di convergenza tra fonti e tra Corti che consenta ai vertici giurisdizionali nazionali, attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale, di segnalare profili di compatibilità tra diritto unionale e principi costituzionali interni a carattere preminente o di prospettare la clausola identitaria di cui all’art. 4.2 TUE

⁸ V. nota precedente.

o, ancora, di suggerire soluzioni più idonee per una convergenza tra ordinamenti⁹.

Un secondo ordine di valutazioni critiche riguarda la coerenza tra la dichiarata preferenza in alcune ipotesi già menzionate per l'incidente di costituzionalità, e i principi consolidati che assicurano il primato del diritto dell'Unione ed il ruolo della Corte di giustizia per garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione negli stati membri.

Nel decalogo, svariati punti non convincono: la serialità delle controversie (motivo di preferenza per la questione di legittimità costituzionale) sembra potersi collegare in via di probabilità al collegamento con problemi di diritto dell'Unione, sicché proprio su questi grandi temi — dalle misure contro la discriminazione, come in molte delle decisioni del nuovo corso dalla 15/2024 alle nn. 1, 21, 31/2025, al rispetto della *privacy*, alle sproporzioni delle sanzioni) — sarebbe molto più logico disporre un rinvio pregiudiziale (se necessario). La CGUE ha evidenziato questa attenzione alla caratura europea della questione in esame nella sentenza del *Consorzio Italian Management*¹⁰, invitando i Giudici comuni, anche se dovessero individuare come chiara l'interpretazione, a verificare se una tale chiarezza è condivisa a livello europeo; verifica che certamente è più difficile da richiedere ad una Corte costituzionale.

Le sentenze del nuovo corso non parlano affatto di questo profilo, come a riconoscere che l'approccio è rivolto ad una certezza interna non europea, sebbene sull'esigenza di privilegiare il contesto europeo, nei casi di una questione di diritto dell'Unione, la Consulta avesse dato preziosi segnali con l'ordinanza 182 del 2020: «in un campo segnato dall'incidenza crescente del diritto dell'Unione, non si può non privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia, in quanto depositaria del «rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati (art. 19 paragrafo 1 del Trattato sull'Unione europea). Il divieto di discriminazione arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, salvaguardati dalla Costituzione italiana (artt. 3 c. 1 e 31 Cost.),

⁹ Di recente è stata prospettata la tesi, piuttosto intrigante, anche nel suo ricercare un punto di caduta per il *federalizing process* europeo (C. Caruso 2025), dell'emergere di un «blocco integrato di costituzionalità» al vertice dei sistemi nazionali dei paesi membri e dell'Unione sul quale dovrebbero vigilare cumulativamente le Corti costituzionali e la CGUE come esito del consolidamento di una *european society* distinguibile per la convergenza sui «valori comuni di cui all'art. 2 TUE» (cfr. Von Bogdandy 2024 e 2026). Ci sembra che questo approccio molto interessante non possa, però, portare a confondere le rispettive competenze tra le Corti ed i meccanismi specifici di accertamento della validità delle norme che compongono ordinamenti nazionali e ordinamento euro-unitario: ciascuna Corte “per la sua parte” dovrebbe restare responsabile nel consolidamento di questo “blocco”.

¹⁰ C. giust. 6.10. 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*.

devono, difatti, essere interpretati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell'Unione europea (ex artt. 11 e 117, c. 1 Cost.)».

Vanno ricordate su questo terreno le indicazioni che provengono dagli stessi Trattati, in particolare dall'inedito art. 2 del TFUE come introdotto dal Lisbon Treaty. Tale norma ci avverte che, se siamo in presenza di una competenza esclusiva dell'Unione, gli stati possono legiferare solo se a ciò autorizzati o, se si tratta di una competenza concorrente, solo se l'Unione non ha esercitato la competenza o se l'ha dismessa.

Ed ancora: nella sentenza 181 si indica ai Giudici comuni di ricorrere alla Consulta in casi in cui sia incerto o discusso l'effetto diretto della norma sovranazionale, indicazione incoerente con le regole UE per le quali l'interpretazione del diritto dell'Unione spetta alla CGUE (costituisce anzi il cuore del suo monopolio, dovendosi risalire alle intenzioni del legislatore sovranazionale notoriamente a struttura complessa). Analogamente, si indica come ipotesi che necessita dell'intervento della Consulta quella per cui sarebbe necessario un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale; ma se si tratta di una questione di diritto dell'Unione, tale bilanciamento è da attribuire alla CGUE, alla quale spetta eventualmente di valutare i bilanciamenti tra diritti o tra principi di rango sovranazionale in gioco secondo la specifica procedura prevista all' art. 52 della Carta di Nizza. Solo la CGUE può effettuare il controllo anche del rispetto degli interessi preminenti nell'ordinamento dell'Unione, primo tra i quali la salvaguardia del processo (cioè della concreta possibilità di evoluzione) di integrazione. Non si vede come una Corte di uno stato membro, per quanto apicale, possa svolgere questo ruolo di garanzia suprema. Si tratta di affermazioni che necessiterebbero di rimeditazioni posto che sono in contraddizione con quanto affermato nel corso degli anni dalla Corte di giustizia, alla base del funzionamento del cosiddetto "dialogo tra Corti" che sarebbe più corretto chiamare "cooperazione" (istituzionale) tra Corti essendo disciplinato dagli artt. 4 e 19 TUE.

Il terzo insieme di obiezioni riguarda il rischio di ricadere in una serie di contraddizioni performative con l'ordine comunitario e se davvero la strada indicata sia la più opportuna a saldare, come dichiarato, uno spazio costituzionale europeo più razionale e coeso. Su questo mi ritrovo nelle osservazioni critiche di gran parte della dottrina comunitarista che si è espressa più di recente (Amalfitano 2025, Gallo 2025, Mastroianni 2025, Rossi 2025, Ferraro 2025, Ruggeri 2025b, Pinelli 2025, Cosio 2025, Nascimbene 2025, Repetto 2025) confermate, nel loro complesso, in molte delle prime osservazioni di

alcuni magistrati raccolte dalla Rivista del contenzioso europeo¹¹. Ha certamente ragione Cesare Pinelli (Pinelli 2025) quando sostiene che «la integrale riacquisizione del giudizio sulle leggi incompatibili con il diritto Ue direttamente applicabile qualificando come “principio supremo” il sindacato accentrato» in un recupero della formula letterale dell’art. 134 Cost. ci porterebbe alla rottura frontale con la legalità europea, ma che pur non volendo lodevolmente la Consulta percorrere questa strada, le conseguenze del decalogo fondato sul principio della maggiore utilità del rinvio alla Consulta piuttosto che l’attivazione dei rimedi “europei” nella sua estrema latitudine risulterebbe “susceptibile di espandersi e contrarsi a fisarmonica secondo occasionali convenienze”¹², non potendo conciliarsi «con la ribadita intenzione di cooperare con le altre corti, nazionali ed europee, nel perseguimento di tutele sempre più integrate».

La Consulta dichiara obiettivi che non può perseguire se ha di mira un’applicazione rigorosa dell’art. 134 Cost. e cioè un controllo accentrato del giudizio di costituzionalità che inibisca del tutto disapplicazione e rinvio pregiudiziale ad opera dei Giudici comuni, evitando al tempo stesso lo scontro con gli organi dell’Unione che certamente reagirebbero. Perché quindi predicare contemporaneamente la disponibilità ad una tutela sempre più integrata e il controllo accentrato? Inoltre, il sistema di preferenze indicato nelle sentenze citate conduce, se preso sul serio, ad una restrizione drastica dei rinvii pregiudiziali perché quasi immancabilmente le fattispecie in esame rispondono ai criteri di preferenza che sono troppo vasti. Un contrasto con il sistema europeo di attuazione uniforme nei vari stati sotto la guida della CGUE del diritto dell’Unione, anche se non predicato in modo cogente dalla Consulta, potrebbe sussistere anche solo di fatto mostrando una carenza di leale cooperazione ai sensi dell’art. 4.3 Tue. In effetti, se ne rende conto la stessa Corte, visto che il suo ultimo orientamento attrae, come abbiamo detto, nella figura della doppia pregiudizialità anche il diritto dell’Unione nel suo complesso (ad effetto diretto), il che potrebbe determinare un flusso di questioni abnorme, capace di stravolgere lo stesso istituto del controllo di costituzionalità. Il decalogo si applica quindi, ha affermato la Consulta, solo se la questione abbia un “tono costituzionale”, formula enigmatica e priva di qualsiasi razionale idoneità selettiva e predeterminata che alimenta incertezza in una materia già di per sé oggetto di continui ripensamenti. Il Giudice comune che sospende il processo e si rivolge alla Consulta non sarebbe così sicuro di ottenerne neppure una risposta, che certamente otterrebbe dalla CGUE, salvi gli

¹¹ Cfr. *Rivista contenzioso europeo*, numero speciale 2/2025 *Da Granital al “tono costituzionale”*: *l’interpretazione costituzionale del diritto nazionale da Granital ad oggi*, con contributi di Conti, De Amicis, Bronzini, Tarquini, Perrone, Natale.

¹² La frase tra virgolette è una citazione da (Ruggeri 2025).

ordinari casi di inammissibilità dei quesiti posti. Sembrerebbe che la Consulta intenda escludere di doversi occupare dell'applicazione del diritto dell'Unione laddove la norma costituzionale violata sia rappresentata dal solo 117 Cost. per cercare di attrarre esclusivamente le ipotesi che chiamano in gioco diritti e principi costituzionali interni e sovranazionali; ma quale controversia è immune da questa correlazione? Di fatto, sino ad oggi la Corte di giustizia non ha mai denegato il “tono costituzionale” in un incidente di costituzionalità in cui ci si lamentava anche di una mera violazione del diritto dell'Unione.

Vi sono peraltro profili di inopportunità di questo ulteriore ripensamento della Consulta. Il pericolo è che si irrigidisca e gerarchizzi così in modo abnorme quel “dialogo tra Giudice e Giudice” (Rossi 2022) che è sempre stata la linfa non solo della fusione di orizzonti ordinamentali, accentuatasi ovviamente con l'approvazione della Carta dei diritti e la sua implementazione, ma della stessa evoluzione ed adattamento del diritto dell'Unione, attraverso lo strumento proto-federale del rinvio pregiudiziale mirato alla certezza europea (Sciarra 2001). La Consulta sembra promettere un proprio maggior attivismo nel rinvio pregiudiziale ma soprattutto di dare definitiva applicazione del diritto dell'Unione con i mezzi di annullamento delle norme violative di cui dispone (e dell'ampio ventaglio di misure che a questo potere si collegano). Ma un eccessivo maneggio diretto del diritto UE da parte della Corte costituzionale finisce, crediamo, per sovraesporla e può alimentare pericolose contrapposizioni, come già si è visto nel caso esaminato nella sentenza n. 31/2025 sul reddito di cittadinanza, controversia nella quale, nonostante un rinvio pregiudiziale, l'incasellamento costituzionale e sovranazionale di questa misura non sembrano per nulla coincidere e sembra aprirsi una inedita contesa sui limiti per gli stati membri nel classificare una misura nazionale che risponde a diversi obiettivi che solo in parte rientrano nel diritto dell'Unione ad effetto diretto. La sentenza n. 31, adottata seguendo il decalogo per risolvere il tema, in realtà potrebbe non averlo fatto se la Commissione dovesse ritenere aggirato il *dictum* della CGUE.

In conclusione, senza aspettare altri interventi chiarificatori che potrebbero aggiungere ulteriori momenti di incertezza, che dottrina e magistratura farebbero meglio a “prendere sul serio”, sarebbe auspicabile rivendicare con forza le rassicurazioni date dal Giudice delle leggi circa il persistente carattere discrezionale delle scelte da compiere tra “strada europea” e “strada costituzionale”, assumendo quanto sostenuto dalla Consulta come meri suggerimenti che si aggiungono a quelli precedentemente forniti, ad esempio: «l'attuazione di un sistema integrato di garanzie ha il suo caposaldo nella leale e costruttiva collaborazione tra le diverse giurisdizioni, chiamate ciascuna per la propria parte a salvaguardare i diritti fondamentali nella prospettiva di una tutela sistematica ed integrata» (cfr. sentenza n. 254/2020,

punto 2.6). Ed ancora: a partire dalla sentenza *Simmenthal* (sentenza 9 marzo 1978, in causa 106/77, Amministrazione delle finanze dello Stato), la Corte di giustizia ha affermato che il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme europee dotate di effetto diretto, «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» (punto 24).

In tempi molto più vicini, la stessa Corte di giustizia è del resto tornata ad affermare la centralità del rinvio pregiudiziale, al fine di garantire piena efficacia al diritto dell'Unione e assicurare l'effetto utile dell'art. 267 TFUE, cui si salda il potere di «disapplicare» la contraria disposizione nazionale¹³. La Corte ha inoltre precisato che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola «i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE, nonché [...] il principio del primato del diritto dell'Unione»¹⁴. «Il principio del primato del diritto dell'Unione e l'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE costituiscono dunque l'architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi»¹⁵, per dirla con le parole della Corte.

Non si possono certamente escludere, concludendo, ipotesi nelle quali sia preferibile davvero scegliere di rivolgersi ai giudici costituzionali (una di queste potrebbe essere il caso di sanzioni previste da norme sovranazionali sproporzionate in relazione all'art. 49 della Carta, la cui riconduzione ad equità suggerirebbe un provvedimento accentrato unitario invece che una molteplicità di disapplicazioni), ma non si può per questo sottrarre o ridimensionare il ruolo essenziale che Giudici comuni e CGUE hanno svolto nel costruire uno *ius commune* europeo con al suo centro la Carta dei diritti, che oggi ha posto al suo centro la protezione dei “valori europei” proprio attraverso i drammatici rinvii pregiudiziali dei magistrati polacchi¹⁶.

¹³ C. giust., 20.12.2017, C-322/16, *Global Starnet Ltd.*, punti 21 e 22; C. giust. 24.10.2018, C-234/17, *XC e altri*, punto 44; C. giust., 19.12.2019, C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe eV c. Freistaat Bayern*, punto 42; C. giust. 16.07.2020, C-686/18, *OC e a., Adusbef, Federconsumatori, PB e a., QA e a. c. Banca d'Italia*, punto 30.

¹⁴ C. giust., 22.02.2022, C430/21, *RS*, punto 88.

¹⁵ Corte cost. 67/2022, punti 10 e 11. Sugli obblighi derivanti dal sistema integrato di tutele cfr. (Sciarra 2022 e 2025).

¹⁶ Non vanno peraltro trascurate le procedure della “legge comunitaria” che costituisce lo strumento essenziale attraverso il quale si ricostruiscono tutti i casi nei quali è stata segnalata l'incoerenza tra ordinamento Ue e sistema interno e si può procedere a ripristinare l'armonia. La stessa Corte costituzionale non avrebbe sempre i mezzi per procedere in questo

Riferimenti bibliografici

- Amalfitano C. (2025), *Tono costituzionale formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 1, p. 7 ss.
- Amalfitano C., Barbieri S. (2025), *Il “tono costituzionale” e il superamento di Granital: cosa resta dell’obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto dell’Unione europea*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2, p. 1 ss.
- Bronzini G. (2021), *Verso la fine dell’italica discriminazione dei migranti lavoratori regolari dall’accesso alle prestazioni familiari? La Corte di giustizia stigmatizza la legislazione italiana*, in *LDE*, 4.
- Bronzini G. (2022), *Il lungo viaggio della Carta dei diritti fondamentali nell’ordinamento europeo*, in *RGL*, 3, p. 465 ss.
- Bronzini G. (2025), *Sulla questione della “doppia pregiudizialità” la Corte costituzionale cambia nuovamente idea. Quale ruolo residuo per il giudice nazionale?*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2, p. 105 ss.
- Bronzini G., Piccone V. (2024), *Il rinvio pregiudiziale nel diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, in F. Ferraro, C. Iannone (a cura di) *Il rinvio pregiudiziale*, Giappichelli.
- Caruso C. (2025), *La gerarchia ritrovata. Blocco di costituzionalità e sistema delle fonti nel processo di integrazione europea*, in F. Fabbrizzi, G. Piccirilli (a cura di) *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione europea*, Giappichelli
- Conti R.G. (2025), *Tono costituzionale e certezza del diritto: in memoria dell’interpretazione conforme al diritto UE*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2, p. 53 ss.
- [Cosio R. \(2025\), *Il problema della doppia pregiudizialità. Tra tono costituzionale ed europeo*](http://www.europenarights.eu), in www.europenarights.eu n. 99.
- De Amicis G. (2025), *I “confini mobili” del rinvio pregiudiziale tra interpretazione conforme, disapplicazione e “tono costituzionale” delle antinomie tra norme interne e norme euro unitarie*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2, p. 91 ss.
- Ferraro F. (2025), *La “quadratura del cerchio” della Corte costituzionale sulla questione degli effetti diretti della direttiva sulle accise*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 3, p. 1 ss.
- Gallo D. (2025), *L’effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 1, p. 1 ss.
- Giubboni S. (2026), *La Corte costituzionale, i diritti sociali e le intermittenze della tutela multilivello (qualche ipotesi a partire dall’accesso alla sicurezza sociale degli stranieri)*, in corso di pubblicazione su *DLRI*.
- Mastroianni R. (2025), *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti ovvero la scomparsa dell’art. 11 della Costituzione*, in *Quaderno AISDUE*, 1, p. 1ss.

senso ove sussistano plurime modalità di *compliance* al diritto dell’Unione e sia necessario che il Parlamento eserciti la sua discrezionalità politica.

- Natale A. (2025), *Il superamento dell'impianto concettuale di Granital da parte della Corte costituzionale: il punto di vista di un giudice penale*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2, p. 155 ss.
- Perrone F. (2025), *La convergenza possibile tra dottrina del concorso di rimedi e primato del diritto dell'Unione europea* in *Rivista del contenzioso europeo*, 2, p. 135 ss.
- Pinelli C. (2025), *Il rinvio pregiudiziale nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul trattamento di leggi configgenti col diritto UE direttamente applicabile* in *Giustizia Insieme*, 9.6.2025
- Pitruzzella G. (2024), [La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di giustizia e Corti costituzionali](#), leggibile nel sito della Consulta.
- Repetto G. (2025), *Corte costituzionale, doppia pregiudizialità e politiche sociali (alcune ragioni per un distinguo)*, in *RDSS*, 2025, 4, p. 671 ss.
- Rossi L.S. (2025), *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'unione europea: è davvero una questione di "tono"?*, in *Federalismi.it*, 21.5.2025
- Rossi L. S. (2022), *Un dialogo da giudice a giudice". Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni Aidue*, n. 4/2022
- Ruggeri A. (2025a), *Rapporto tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno*, Editoriale scientifica.
- Ruggeri A. (2025b), *Rapporti tra diritto interno e diritto euro unitario in vista della teoria della Costituzione e tecniche retorico-argomentative nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Diritti fondamentali.it*, 1, p. 134 ss.
- Sciarra S. (a cura di) (2001), *Integration through Courts: art. 177 as a pre-federal device*, Hart Publishing.
- Sciarra S. (2022), *First and Last Word: Can Constitutional Courts and the Court of Justice of the EU Speak Common Words?*, in *Eurojus*, 3, p. 66 ss.
- Sciarra S. (2025), *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, Il Mulino.
- Tarquini E. (2025), *La doppia pregiudizialità: osservazioni sparse di una giudice di merito*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2, p. 123 ss.
- Von Bodgandy A. (2024), *The emergence of European society through public law*, Oxford University Press.
- Von Bodgandy A. (2026), *La società europea e i suoi antagonisti*, in *Federalismi.it*, 14.1.2026.