



2025 FASCICOLO I

Antonio Ruggeri

**Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato sulle questioni
di "eurounitarietà-costituzionalità" in materia penale?
(A prima lettura di Corte cost. n. 7 del 2025)**

10 febbraio 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Antonio Ruggeri
Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato sulle questioni di
“eurounitarietà-costituzionalità” in materia penale?
(A prima lettura di [Corte cost. n. 7 del 2025](#))*

Abstract: The paper focuses on certain persistent oscillations and aporias in the development of constitutional jurisprudence regarding double prejudiciality, noting how the ruling in question appears to anticipate the mandatory recourse to centralized scrutiny on issues of 'Euro-unity constitutionality' in criminal matters.

Sommario: 1. La Corte davanti all'annosa questione della quadratura del cerchio: conciliare il rispetto del meccanismo dell'applicazione diretta delle norme sovranazionali *self executing*, imposto dal Trattato, con il sindacato accentrato di “eurounitarietà-costituzionalità”, dalla stessa Corte con rinnovato vigore patrocinato. – 2. Argomenti vecchi (in relazione alla eguaglianza di trattamento ed alla certezza del diritto) e nuovi (specificamente valevoli per la materia penale) adottati dalla Corte a sostegno della tesi in cui si riconosce e loro critica.

1. La Corte davanti all'annosa questione della quadratura del cerchio: conciliare il rispetto del meccanismo dell'applicazione diretta delle norme sovranazionali self executing, imposto dal Trattato, con il sindacato accentrato di “eurounitarietà-costituzionalità”, dalla stessa Corte con rinnovato vigore patrocinato

La prima impressione che ho avuto a seguito della lettura della decisione qui fatta oggetto di un primo, succinto commento è che la Consulta non sia ad oggi riuscita a rimuovere alcune incertezze che da tempo connotano i più salienti svolgimenti della propria giurisprudenza in tema di doppia pregiudizialità, eurounitaria e costituzionale. E, invero, anche la pronuncia in esame esibisce, a mio modo di vedere, talune vistose oscillazioni; e se ne capisce subito la ragione. Lo sforzo prodotto, del quale anche la sentenza in parola rende eloquente testimonianza, appare infatti proteso a raggiungere la classica quadratura del cerchio.

Da un lato, si vorrebbe non recidere del tutto il filo che lega l'indirizzo giurisprudenziale ormai invalso, a seguito delle “precisazioni” apportate alla [269 del 2017](#), alle indicazioni risultanti dalla disciplina del Trattato per ciò che attiene alle tecniche di risoluzione delle

*



antinomie tra norme interne e norme sovranazionali, in specie a quella della immediata applicazione delle seconde se *self executing*. Una tecnica, questa, si faccia caso, che secondo la lettera del Trattato stesso parrebbe non ammettere eccezione di sorta: dunque, non suscettibile – come, invece, ritiene la Corte – di essere affiancata o, meglio, sostituita a discrezione del giudice dalla tecnica del giudizio accentrato di costituzionalità.

Da un altro lato, però, il giudice delle leggi non cela il risoluto proposito di far parte della partita, mettendo allo scopo in campo argomenti che – come si è tentato di mostrare in altri luoghi di riflessione scientifica – non sembrano tuttavia essere stringenti. Vistose – come si diceva – sono, ad ogni buon conto, le oscillazioni, ancora dall’ultima giurisprudenza manifestate; e, a darne subito riprova, basti solo porre mente al fatto che nella [181 del 2024](#) il ricorso al sindacato accentrato – come ha prontamente rilevato un’accreditata dottrina¹ – è stato giudicato “ineludibile”, termine che non figura più espressamente nella [1 del 2025](#) né ricorre nella decisione ora in commento, nella quale, come si dirà a momenti, parrebbe tuttavia darsi ad intendere essere comunque necessaria la chiamata in campo della Consulta in relazione a questioni coinvolgenti norme penali.

Al pari del *deus ex machina* che, nelle antiche tragedie, calava dal cielo per dipanare matasse particolarmente aggrovigliate, anche il giudice delle leggi ricorre – per vero, con consumata abilità – a formule ad effetto, quale quella del “tono” costituzionale della questione, qui nuovamente ripresa con l’aggiunta, come subito si dirà, di ulteriori elementi specificamente riguardanti la materia penale.

Il riferimento al “tono” richiederebbe un lungo ed articolato discorso che ora, di tutta evidenza, non può farsi². È singolare, però, la circostanza che la Corte non avverta il bisogno di delimitarne in qualche modo la portata. Non ha, con ogni probabilità, la convenienza a farlo,

¹ R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024, in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell’art. 11 della Costituzione*, in [Eurojus.it](#), 1/2025, 13 gennaio 2025, spec. al § 4.

² Mi sono già criticamente espresso sul punto nei miei [La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto \(a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024\)](#), in questa [Rivista, 2024/III](#), 1346 ss.; nella stessa [Rivista](#), *Se ed in che senso è appropriato discorrere di una “costituzionalizzazione” dell’Unione europea*, [2025/I](#), 69 ss., spec. 83 ss., e *Il doppio volto del diritto processuale costituzionale nell’esperienza italiana*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2025, 6 febbraio 2025, 1 ss., part. 24 ss. A commento della [181](#), in aggiunta agli scritti di R. MASTROIANNI e al mio sopra cit., v., tra gli altri, S. BARBIERI, *La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell’Unione europea?* in [Rivista del contenzioso europeo](#), 3/2024, 23 novembre 2024; F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell’Unione provviste di effetto diretto*, in [Eurojus.it](#), 4/2024, 16 dicembre 2024, 160 ss., e, pure [ivi](#), P. DE PASQUALE - O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell’Unione europea (e l’autonomia dei giudici)*, 174 ss.; N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost.*, in [federalismi.it](#), Editoriale, 30/2024, 18 dicembre 2024, IV ss.; R.G. CONTI, *C’era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po’ perduta – fra giudici nazionali ed europei*, in [Eurojus.it](#), 25 gennaio 2025, ora nel fasc. spec. *La riforma dello statuto della Corte di giustizia*, febbraio 2025, spec. 139 s.



dal momento che in tal modo si lascia le mani libere per determinarsi di volta in volta come crede. Sta di fatto che non si sono ad oggi avute (ed ho motivo di ritenere che non si avranno neppure in seguito) pronunzie in cui, a seguito della sua chiamata in campo, la Corte si sia ritratta, pronunziandosi per l'inammissibilità della questione sollevata in quanto priva del "tono" in parola. Se, poi, si tiene conto del fatto che la Costituzione, con le sue regole e, soprattutto, con i suoi principi, è in grado di distendersi pressoché a tutto campo e, insomma, di far sentire la propria voce praticamente su ogni questione (o quasi) di giuridico rilievo, se ne ha che il "tono" può considerarsi pressoché insito in ogni caso portato alla cognizione della Consulta.

Ora, a me pare che il campo costituzionale abbia pur sempre dei confini, per incerti e – come dire? – mobili che siano; altrimenti, a tacer d'altro, non si spiegherebbe la ragione della esplicita menzione nell'art. 138 della Carta delle leggi costituzionali accanto a quelle di revisione costituzionale, le prime potendo appunto portare alla estensione del campo stesso laddove la pur formidabile elasticità degli enunciati in vigore non la consenta. D'altro canto, anche da qui si coglie ed apprezza la tipicità dei ruoli, rispettivamente, del legislatore (costituzionale) e dei pratici del diritto (e, segnatamente, dei giudici) nell'opera incessante di produzione giuridica (da parte del primo) e di rigenerazione semantica degli enunciati per mano dei secondi.

Ad ogni buon conto, è fuor di dubbio che ogni norma, sovranazionale o nazionale che sia, può, in un modo o nell'altro, confrontarsi con il dettato della Carta e, perciò, esibire il "tono" suddetto. Si potrà, forse, dire con il Poeta, che la luce delle formule costituzionali, in ispecie di quelle espressive di principi fondamentali, risplenda "in una parte più e meno altrove", ovvero sia – fuor di metafora – che il raffronto sia ora più ed ora meno diretto ed immediato, non già però che non possa farsi, al di fuori tuttavia di alcuni casi-limite in relazione ai quali può a buon titolo discorrersi della esistenza di lacune costituzionali, originarie o sopravvenute che siano, bisognose di essere colmate a mezzo delle procedure allo scopo dalla stessa Carta stabilite. Una eventualità, questa, che – come si sa – è predicabile anche con riguardo agli enunciati che risultano dotati della maggiore *vis* espansiva, espressivi dei principi di base dell'ordinamento, secondo quanto è stato di recente avvalorato dalle novità iscritte nell'art. 9.

2. Argomenti vecchi (in relazione alla eguaglianza di trattamento ed alla certezza del diritto) e nuovi (specificamente valevoli per la materia penale) adottati dalla Corte a sostegno della tesi in cui si riconosce e loro critica

Lasciando, comunque, ora da canto la questione di ordine generale relativa al "tono", in merito alla cui sussistenza si attendono ad oggi gli opportuni chiarimenti, e venendo a dire



specificamente della pronunzia in commento, giova osservare che quest'ultima, per un verso, ribadisce – a mia opinione, stancamente – argomenti già più volte evocati in campo e, per un altro verso, per ciò che ora più importa, ne adduce di nuovi specificamente riguardanti la materia penale, sui quali maggiormente preme appuntare l'attenzione.

Per il primo aspetto, si torna ad insistere sui principi di eguaglianza e di certezza del diritto, richiamati dallo stesso giudice remittente, che risulterebbero pregiudicati dal meccanismo della “non applicazione” della legge interna accompagnata dall'applicazione in sua vece della fonte eurounitaria.

Come si vede, il vero bersaglio è qui il sistema di giustizia costituzionale diffusa che esibirebbe gravi carenze di cui è invece privo il sistema di giustizia accentrata. Una questione, questa, che – come tutti sanno – si trascina a fatica da secoli senza riuscire ad oggi a trovare quiete. Come la luna, si vede qui però solo una faccia, non l'altra che rimane nascosta. Sta di fatto che sono celati i pregi insiti nel sindacato diffuso, a partire da quello della prontezza della risoluzione della questione (e, con essa, dell'applicazione immediata della norma giusta). E ciò, senza peraltro tacere, con specifico riguardo alle questioni di “eurounarietà-costituzionalità”, che, laddove il giudice non abbia chiaro il significato del disposto sovranazionale in gioco, non può neppure sollevare una questione davanti alla Corte delle leggi se non dopo aver ricevuto lumi dalla Corte dell'Unione. Di qui, dunque, la precedenza logica – perlomeno in non pochi casi – della pregiudizialità “comunitaria” (*rectius*, eurounitaria) rispetto a quella costituzionale. Il punto è, però, che una volta che dalla risposta della Corte di giustizia risulti acclarata l'esistenza di un'antinomia, il giudice non ha scampo, dovendo far subito luogo all'applicazione della norma sovranazionale in vece di quella interna: un esito, questo, come sappiamo, indesiderato dalla Consulta.

Al di là, poi, degli argomenti adducibili a sostegno dell'uno o dell'altro sistema di giustizia costituzionale, rimane il dato di fondo per cui l'utilizzo di quello diffuso non è – come, invece, va dicendo la Corte – un *optional* a disposizione del giudice che – non si capisce in applicazione di quali criteri – dovrebbe ogni volta valutare se farvi, o no, luogo. Il ricorso alla soluzione dell'applicazione diretta delle norme eurounitarie *self executing* è, di contro, imposto dal diritto dell'Unione e, *per ciò stesso*, dal punto di vista del nostro ordinamento, dall'art. 11 della Carta. Non farvi luogo – piaccia o no – costituisce, dunque, una violazione palese di quest'ultimo.

In caso di antinomia, viene insomma a determinarsi una “rottura” della Costituzione, il disposto da ultimo richiamato derogando alla regola generale di cui all'art. 134. Può sembrare strano che qui sia un principio a derogare ad una regola, salvo che quest'ultima non si ritenga essa pure “coperta” da un principio (ma quale?), laddove di solito sono appunto le regole a far eccezione ai principi³. Come si sa, si è in passato animatamente discusso se al posto del

³ Si pensi, ad es., alle gaurentigie di cui godono il Capo dello Stato o i parlamentari rispetto a ciò che, a norma dell'art. 3, vale per ogni cittadino.



sindacato accentrato sia, o no, possibile introdurre in via generale un sindacato diffuso e molti accreditati studiosi si sono dichiarati favorevoli a siffatta evenienza, seppur in astratto, dal momento che nessuno – che io sappia – auspica siffatta sostituzione, giustamente considerandosi la Consulta un rifugio sicuro per i naviganti istituzionali in acque che vanno facendosi sempre più torbide e procellose⁴.

Quanto, poi, specificamente alla certezza del diritto, cui è fatto richiamo unitamente alla parità del trattamento, in disparte la circostanza, già altrove segnalata⁵, per cui la stessa Corte nella [sent. 181 del 2024](#) ha rilevato che sarebbe “egualmente” (richiamo testuale non casuale) salvaguardata anche per mano dei giudici, è per vero superfluo dover qui rammentare che, una volta prodotta la cosa giudicata, la certezza è comunque fatta salva. Di contro, il richiamo a quest’ultima si rivela un autentico *boomerang* per la Corte, ove si pensi che, pronunziandosi per il rigetto della questione, nessuna certezza se ne ha per gli operatori e la comunità tutta, a motivo del fatto che dal verdetto da questa emesso (o, dovremmo forse meglio dire, dal “parere”, ché tale nella sostanza è per tutti, al di fuori del giudice *a quo*) è consentito discostarsi, tant’è che la Corte, se nuovamente adita, potrebbe mutare avviso a riguardo della medesima questione, con evidente, grave sofferenza per la certezza del diritto⁶.

Quanto, poi, all’ipotesi, su cui indugia la Corte nella decisione in commento, che specificamente nella materia penale (ma, generalizzando, in ogni campo) si abbia la

⁴ A scanso di ogni possibile equivoco, tengo dunque qui a chiarire di non voler affatto caldeggiare il passaggio dal sistema di giustizia costituzionale accentrato a quello diffuso, unendomi al coro di quanti hanno manifestato (e manifestano) apprezzamento per il servizio quotidianamente reso dalla Consulta alla Costituzione, pur nutrendo talora riserve e perplessità in merito alla risoluzione di talune questioni, come appunto a riguardo di quelle coinvolgenti i rapporti interordinamentali.

⁵ V., nuovamente, il mio [La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto \(a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024\)](#), cit., 1348.

⁶ Quest’esito teorico-ricostruttivo – credo di poter dire – è invece fugato dalla soluzione da me caldeggiata ormai molti anni addietro secondo cui una questione in tutto identica *quoad obiectum* ad altra già decisa non potrebbe tornare all’esame della Consulta. Quest’ultima, insomma, proprio in nome della certezza del diritto costituzionale e dei diritti costituzionali non potrebbe pronunziarsi due volte sulla medesima “situazione normativa”, in essa rinvenendosi a mia opinione l’oggetto del giudizio di costituzionalità. La novità rispetto al modo corrente di vedere le cose sarebbe, poi, ancora maggiore con riguardo alle decisioni di accoglimento, idonee a produrre la cosa giudicata unicamente sulla norma – per dirla con la comune opinione (ma, per me, sulla “situazione normativa”) – sottoposta a sindacato, restando non toccata la disposizione che la esprime, sì da potersi rendere utile in ogni tempo alla pratica giuridica, sempre che se ne dia un significato diverso da quello dichiarato costituzionalmente illegittimo e, appunto, compatibile con la Carta. Come ho tenuto più volte a ribadire, non accogliendosi la soluzione qui nuovamente patrocinata ed assumendosi, con la dottrina e la giurisprudenza correnti, che cada la norma giudicata invalida e cada altresì il testo che la esprime, le sentenze di accoglimento in nulla differirebbero (e, nei fatti, differiscono) dagli atti di abrogazione nominata, confondendosi pertanto l’effetto di annullamento con quello abrogativo, ovverosia, in prospettiva istituzionale, il ruolo del legislatore con quello del giudice, pur se peculiare, qual è la Corte.



somministrazione di trattamenti diversi, non le si può dare alcun credito e resta pertanto irrilevante anche per il nostro caso, ove si consideri che quotidianamente essi si hanno nelle aule in cui si amministra giustizia anche per fatti criminosi in tutto identici per l'aspetto oggettivo.

Piuttosto, l'argomento "forte" che segna un autentico *quid novum* della decisione qui annotata è dato dallo stato di "tensione" – com'è qui qualificato – in cui verserebbe il principio di legalità in materia penale per effetto del ricorso alla tecnica della disapplicazione (*rectius*, "non applicazione") della norma penale interna.

Vorrei, preliminarmente, fare al riguardo menzione di un rilievo che ho di recente altrove affacciato da una prospettiva di ordine generale e che, però, credo ora di poter dire valga anche con specifico riferimento alla materia penale; ed è che il meccanismo della "non applicazione" delle norme di diritto interno incompatibili con quelle dell'Unione presenta il pregio del loro mantenimento in vigore e, per ciò stesso, comporta un minor sacrificio per la sovranità dello Stato, emblematicamente rappresentata dalla funzione legislativa e dagli atti che ne sono manifestazione, allo stesso tempo peraltro viepiù promuovendo il processo d'integrazione sovranazionale che ha una delle sue più qualificanti espressioni proprio nel meccanismo suddetto.

Le norme interne "non applicate" costituiscono, dunque, una risorsa sempre buona all'uso laddove gliene sia data l'opportunità, per il caso cioè che novità normative registratesi in sede sovranazionale portino alla rimozione dell'antinomia (aggiungo ora che le novità potrebbero aversi anche nelle norme a contorno di diritto interno con le quali le prime facciano "sistema", sì da risultare sostanzialmente diverse in sede interpretativa). Di contro, laddove dovesse aversi l'annullamento delle norme interne suddette, una volta cessata l'antinomia per effetto delle novità suddette e ritenendosi le vecchie norme ancora adeguate alle esigenze della pratica giuridica, si renderebbe necessaria la loro riproduzione con un nuovo atto legislativo, con evidente dispendio di tempo e di energie. È vero che disposti non sradicati dall'ordinamento potrebbero costituire autentiche mine vaganti su cui è sempre possibile mettere il piede, non escludendosi la eventualità che, per ignoranza o per altro, qualche operatore di giustizia ne faccia indebito utilizzo⁷; a fuggire siffatto inconveniente soccorre però il meccanismo del rinvio pregiudiziale, per effetto del quale prende forma una "cooperazione" tra la Corte dell'Unione e gli operatori di diritto interno foriera di non pochi vantaggi per la causa della integrazione sovranazionale. Anche per ciò, dunque, è bene che i giudici comuni si assumano fino in fondo le responsabilità sugli stessi gravanti, ponendo al servizio della pratica giuridica lo strumento in parola.

Ad ogni buon conto, è proprio in relazione alla materia penale che – come si diceva – si registrano le maggiori novità racchiuse nella pronunzia in commento. La Corte non trascura,

⁷ È bene comunque rammentare che per ignoranza potrebbe assistersi altresì all'applicazione anche di norme abrogate dal legislatore o annullate dalla Corte.



infatti, di rilevare l'utilità offerta dal sindacato accentrato, in ispecie per il caso che si risolve nell'annullamento della norma interna, avuto specifico riguardo alla condizione delle persone già condannate con sentenza passata in giudicato; e, a sostegno della tesi nella quale si riconosce, la Corte sottolinea la inidoneità di un nuovo indirizzo posto in essere dalla giurisprudenza comune a determinare la revisione di sentenze siffatte. Non tiene, tuttavia, conto del fatto che quest'effetto potrebbe, com'è chiaro, aversi per mano del legislatore che "razionalizzi" l'esito dell'antinomia, rimuovendo o variamente correggendo la fonte interna incompatibile con quella eurounitaria, secondo quanto peraltro è stato – come si sa – ripetutamente sollecitato dalla Corte dell'Unione ed ammesso dalla stessa giurisprudenza costituzionale. È chiaro, infatti, che ogni garanzia offerta al primato del diritto sovranazionale ed all'efficacia diretta delle norme che lo compongono è sempre bene accetta.

Al tirar delle somme, si tratta allora di scegliere se demandare alla Corte delle leggi l'opera di "pulizia" normativa – se così vogliamo chiamarla – ovvero se allo scopo giovi fare affidamento sull'azione in *tandem*, specificamente valevole per la materia penale ma idonea a dimostrarsi *allgemeingültig*, dei giudici comuni e del legislatore.

Ci si avvede così come la vera posta in palio, oggi come ieri, rimandi, per ciò che attiene alle dinamiche di diritto interno, all'annosa, vessata questione degli equilibri istituzionali, senza peraltro perdere mai di vista che, sul versante delle relazioni interordinamentali, la causa della integrazione sovranazionale è pur sempre servita al meglio dall'ingranaggio dell'applicazione diretta nel quale fedelmente si specchia il processo in corso volto a fare dell'ordinamento dell'Unione un autentico "sistema di sistemi" adeguato al bisogno, oggi di crescente, vitale rilievo, di relazioni tra gli Stati in Europa sempre più fitte ed attrezzate a far fronte alle sfide sempre più imponenti del tempo presente.