



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO II

Antonio Ruggeri

I confini mobili tra tecniche interpretative e tecniche decisorie, con specifico riguardo ai rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno

23 giugno 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Antonio Ruggeri

I confini mobili tra tecniche interpretative e tecniche decisorie, con specifico riguardo ai rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno^{* **}

SOMMARIO: 1. Il labile confine tra tecniche interpretative e tecniche decisorie e la naturale precedenza del rinvio pregiudiziale in vista dell'opportuno svolgimento sia delle une che delle altre. – 2. L'interpretazione conforme, le sue specie, i modi della sua affermazione in applicazione di schemi di piramidale fattura, che si rifanno ad una teoria delle fonti d'ispirazione formale-astratta, laddove dovrebbe piuttosto aversi riguardo alle norme ed alla loro composizione in sistema alla luce della *Grundnorm* della massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali e, in genere, dei beni o interessi costituzionalmente protetti. – 3. Al di là della eventuale entrata in campo dei "controlimiti", l'alternativa appare essere tra la messa in atto della tecnica decisoria della "non applicazione" delle norme interne contrarie a norme sovranazionali *self executing* e la loro sottoposizione al sindacato della Consulta. – 4. Gli argomenti addotti dalla Corte a sostegno della tesi dalla stessa con vigore patrocinata: in ispecie, quello per cui il sindacato accentrato salvaguarderebbe al meglio la certezza del diritto e la sua critica. – 5. Gli inconvenienti ai quali ciascuna delle tecniche decisorie di cui qui si è discusso va comunque incontro, il cumulo dei rimedi quale soluzione la più adeguata a fugarli e la risorsa preziosa costituita dal rinvio pregiudiziale cui fare allo scopo ricorso.

ABSTRACT: *The essay advances the thesis that the boundary between interpretative techniques –particularly those aimed at ensuring conformity with the Constitution, international law, and supranational law – and decision-making techniques is inherently fluid and uncertain. Nonetheless, each technique finds both its purpose and its limits in the pursuit of the greatest possible realization of constitutionally protected goods or interests, especially fundamental rights. The analysis then turns specifically and critically to the arguments put forth by the Constitutional Court in support of prioritizing centralized constitutional review over the direct application of self-executing norms of the European Union in cases of dual preliminary relevance. The paper highlights the shortcomings of this approach, suggesting that the most effective solution may lie in the combined application of both mechanisms, a result that, however, presupposes the adoption of legislative provisions currently lacking.*



^{**} Testo rielaborato e corredato di minimi riferimenti di lett. di un intervento al Corso organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura su *Interpretazione conforme alla Carta UE dei diritti fondamentali ed alla CEDU e ruolo della comparazione nelle pratiche giurisprudenziali*, Napoli 26 maggio 2025.

Lo scritto è in larga misura debitore nei riguardi di indicazioni che sono in precedenti studi da me portati a termine sul tema, tra i quali, da ultimo, *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno (valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, spec. la sez. II., cui nondimeno si sono apportate ulteriori, in qualche punto non secondarie, precisazioni.



1. Il labile confine tra tecniche interpretative e tecniche decisorie e la naturale precedenza del rinvio pregiudiziale in vista dell'opportuno svolgimento sia delle une che delle altre

Avverto che il titolo da me dato alla riflessione che mi accingo a svolgere è parzialmente diverso da quello indicatomi dagli organizzatori del nostro odierno incontro che era *I confini mobili del rinvio pregiudiziale tra interpretazione conforme, disapplicazione e controllo di costituzionalità*. È vero, infatti, che il rinvio pregiudiziale ha centralità di posto nel quadro della ricostruzione complessiva dei rapporti interordinamentali dei quali siamo oggi chiamati nuovamente a discorrere, a motivo della sua strutturale attitudine a prestarsi ad usi di vario segno in occasione dello svolgimento dei rapporti stessi¹. A me, però, preme maggiormente mettere in chiaro come, per il modo con cui se ne ha l'utilizzo, specie in occasione delle più complesse ed impegnative vicende processuali, vengano di continuo ridisegnati i confini dei campi in cui prendono forma, rispettivamente, le une e le altre tecniche di cui qui si discorre.

Un chiarimento si rende, al riguardo, subito necessario.

¹ La centralità di posto dello strumento in parola è largamente riconosciuta in lett.; molto discussa è, poi, la riforma dell'istituto del rinvio: su tutto ciò, tra gli altri e variamente, dopo E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronunzia*, Giappichelli, Torino 2012, v., tra gli altri e di recente, S. BARBIERI, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Jovene, Napoli 2023; AA.VV., *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, a cura di J. Alberti e G. Di Cristofaro, Pacini, Pisa 2023; v., inoltre, i contributi che sono in *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, I, *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, a cura di G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso, L. Calcagno, A. Ciriello, Giuffrè - Francis Lefebvre, Milano 2023, e gli altri su *Dual Preliminary through National, EU and Comparative Case Law*, a cura di D. Gallo e G. Piccirilli, in *Italian Journal of Public Law*, 1/2023; PICCONE V., *Rinvio pregiudiziale e art. 47 CDFUE: al cuore del "triangolo magico"*, in *Eurojus*, 4/2024, 25 novembre 2024; AA.VV., *Il rinvio pregiudiziale*², a cura di F. Ferraro e C. Iannone, Giappichelli, Torino 2024; V. PETRALIA, *La validità degli atti dell'Unione europea. Questioni in tema di legittimazione ad agire e di coordinamento tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento*, Carocci, Roma 2024; R.G. CONTI, *La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia UE in tema di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE*, in *Giustizia Insieme*, 8 luglio 2023, e, dello stesso, *C'era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po' perduta – fra giudici nazionali ed europei*, in *Eurojus*, 25 gennaio 2025; L. DANIELE, *I valori dell'Unione nei giudizi nazionali: Stato di diritto e rinvio pregiudiziale*, in AA.VV., *Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità*, Atti del V conv. AISDUE, Padova 2-3 novembre 2023, in *Riv. Quad. AISDUE*, fasc. spec. 1/2024, a cura di B. Cortese, 231 ss.; pure ivi, J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, 511 ss.; C. TOVO, *Le nuove regole processuali in materia pregiudiziale e le loro implicazioni istituzionali per la Corte di giustizia: verso un'ulteriore costituzionalizzazione?*, 22 gennaio 2025; D.P. DOMENICUCCI, *L'impatto del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale sulle regole di funzionamento del processo dinanzi al Tribunale dell'Unione europea*, 23 gennaio 2025. Infine, M. BOLOGNESE, *La condivisione della funzione pregiudiziale tra la Corte di giustizia ed il Tribunale dell'Unione europea*, in *Rivistaoidu.net*, 2/2025, 15 maggio 2025, 439 ss., e 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.



Tenere distinte le tecniche stesse è, per vero, assai disagiata e, anzi, da un certo punto di vista, persino contestabile in radice. È, infatti, innegabile che ogni decisione racchiude in sé una interpretazione; e, invero, si dà un naturale *continuum* tra questa e quella, al punto da apparire artificioso anche solo chiedersi dove finisca l'una e cominci l'altra. È, però, parimenti vero che alcune tecniche decisorie conseguono a certi fatti interpretativi ed ai loro esiti. Così, per accennare subito ad un punto che sarà ripreso meglio di qui a breve, la tecnica della disapplicazione (o – come si preferisce dire alla Consulta dopo la [sent. n. 168 del 1991](#) – della “non applicazione”) di norma interna incompatibile con norma sovranazionale come pure l'altra tecnica dell'apertura del giudizio di costituzionalità, idoneo quindi a risolversi variamente, conseguono ad un tentativo non riuscito d'interpretazione conforme, un tentativo che, se di contro fosse andato a buon fine, avrebbe evitato la messa in atto sia dell'uno che dell'altro “tipo” di decisione.

Per altro verso, anche la tecnica dell'esperimento del rinvio pregiudiziale può precedere e *quodammodo* determinare ora l'adozione di un'interpretazione conforme ed ora dell'una o dell'altra delle tecniche decisorie sopra indicate, orientando perciò il giudice comune che abbia chiesto lumi alla Corte dell'Unione in ordine al giusto significato di un disposto eurounitario ad incamminarsi quindi lungo questa o quella via in vista della definizione della vicenda processuale.

Il vero è che, al di fuori dei casi al ricorrere dei quali non v'è necessità del rinvio, quest'ultimo ha per norma la precedenza tanto sulle tecniche interpretative in senso stretto, tra le quali appunto quella conforme, quanto sulle tecniche decisorie, esse pure intese nella loro ristretta e propria accezione.

Tengo subito a ribadire un concetto su cui mi sono più volte intrattenuto e che mi sta molto a cuore mettere in chiaro, soprattutto per l'interesse che riveste per gli operatori del diritto più (e prima ancora) che per gli studiosi. Nella *querelle* ad oggi in corso, animata da alcune note prese di posizione della giurisprudenza costituzionale (a partire dalla svolta segnata da [Corte cost. n. 269 del 2017](#), con le ulteriori precisazioni che se ne sono di seguito avute), circa la naturale precedenza, perlomeno in talune circostanze (e, segnatamente, laddove la questione abbia “tono” costituzionale), da accordare al sindacato di costituzionalità piuttosto che alla “non applicazione” di norma interna incompatibile con norma dell'Unione *self executing*, risulta ad oggi dalla stessa Consulta non chiarito come possa mai aversi la precedenza stessa laddove il giudice comune non abbia certezza circa il significato dell'enunciato sovranazionale e non si veda prima squarciato il velo dell'ignoranza dalla mano del giudice dell'Unione, cui istituzionalmente compete pronunziarsi sulle domande rivoltegli dietro rinvio pregiudiziale².

² Questo rilievo resta, a mia opinione, insuperato anche a seguire la tesi, da ultimo finemente argomentata da V. SCIARABBA, *Cose da non trascurare nella ridefinizione del regime operativo del diritto, e dei diritti, di matrice europea*, in corso di stampa in *Giur. cost.*, spec. al § 7, secondo cui il giudice potrebbe simultaneamente



Tornerò meglio sul punto più avanti. Sta di fatto che, visto dall'angolo visuale del giudice comune, il rinvio suddetto è una tecnica decisoria interlocutoria, frutto di un primo e condizionato tentativo interpretativo, dal momento che i termini con cui è formulata la domanda al giudice sovranazionale attestano che la stessa racchiude in sé una bozza di interpretazione e sarà di sicuro seguita da un'altra interpretazione, confermativa ovvero modificativa della precedente a seconda delle indicazioni venute da Lussemburgo, e poi ancora da una tecnica decisoria, restando per il momento impregiudicata la questione circa la determinazione di quest'ultima.

2. L'interpretazione conforme, le sue specie, i modi della sua affermazione in applicazione di schemi di piramidale fattura, che si rifanno ad una teoria delle fonti d'ispirazione formale- astratta, laddove dovrebbe piuttosto aversi riguardo alle norme ed alla loro composizione in sistema alla luce della Grundnorm della massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali e, in genere, dei beni o interessi costituzionalmente protetti

L'interpretazione conforme è, poi, per un verso, una formula ovvia, per un altro incomprensibile.

È l'una cosa sia che la si riguardi all'interno di un documento normativo dato e sia che se ne osservi il modo di essere nei rapporti tra più documenti normativi, in ispecie orientando la lettura di una disposizione-oggetto verso una disposizione-parametro. Come, peraltro, selezionare l'una e l'altra rimane, almeno in parte, misterioso, sol che si pensi che la stessa individuazione della disposizione da porre ad oggetto d'interpretazione presuppone una qualche, se si vuole intuitiva, selezione tra più materiali astrattamente disponibili, cui evidentemente si ascrivono significati potenzialmente utili per il caso e nondimeno bisognosi di essere sottoposti a verifica: una soluzione, questa, che – com'è chiaro – vale tanto sul fronte dell'oggetto quanto su quello del parametro.

Ma che bisogno c'è di precisare che si fa luogo ad una interpretazione "orientata" degli enunciati?

È fuori discussione, infatti, che l'interpretazione debba comunque mostrarsi rispettosa dei confini segnati dalla lettera degli enunciati stessi, per la banale ragione che altrimenti non sarebbe... *interpretazione*. Tra più significati egualmente idonei a stare entro i confini suddetti, va nondimeno effettuata una selezione tale da conciliarli con parametri superiori, piuttosto che pervenire all'esito dell'incompatibilità con gli stessi. Sia chiaro. Non si sta ora a tornare a

prospettare un dubbio interpretativo alla Corte dell'Unione ed una questione di costituzionalità internamente articolata e composita, risultante da profili di stretto diritto interno e da altri riguardanti specificamente il rispetto del diritto sovranazionale, i quali ultimi però – come si viene dicendo – restano privi di solido fondamento in difetto dei chiarimenti previamente somministrati da parte della Corte dell'Unione.



discutere della creatività dell'interpretazione e dei suoi limiti. Si sta solo a precisare al piano metodico-teorico quali ne debbano essere i confini. Il punto è, però, che gli enunciati non parlano tutti con lo stesso linguaggio e che i termini di cui ciascuno di essi si compone presentano margini ora più ed ora meno consistenti di duttilità strutturale e di apertura semantica. Le cose, poi, si complicano non poco per il fatto che si danno più specie d'interpretazione conforme. È opinione largamente diffusa quella per cui l'orientamento interpretativo debba accordarsi docilmente alle indicazioni che gli sono date dalla teoria delle fonti e, dunque, dalla composizione di queste ultime in sistema. Una tesi che – come subito si vedrà – non appare in tutto persuasiva. Con specifico riferimento ai documenti normativi che danno il riconoscimento dei diritti fondamentali, nei quali – come si sa – è il cuore pulsante di ogni Costituzione d'ispirazione liberale, si tratta, in particolare, di vedere come si combinano l'interpretazione conforme a Costituzione, a diritto internazionale (per ciò che è qui di specifico interesse, alla CEDU e ad altre Carte ancora), a diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario, in ispecie alla Carta di Nizza-Strasburgo³.

³ Per alcune prime indicazioni circa il modo di essere e di operare di ciascuna delle specie suddette d'interpretazione conforme, nella ormai copiosa lett., v., part., AA.VV., *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Jovene, Napoli 2015; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Ann.*, IX (2016), 391 ss., e, dello stesso, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, 154 ss.; AA.VV., *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, a cura di G. Bronzini e R. Cosio, Giuffrè, Milano 2017; C. CARUSO, *L'interpretazione conforme alla Cedu e i «diritti a somma zero»*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis, Giappichelli, Torino 2019, 457 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il giudice deve (o doveva?) fare da sé: interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme, disapplicazione della norma di legge*, in *Dir. e soc.*, 4/2018, 633 ss.; F. POLITI, *L'interpretazione costituzionalmente conforme fra giudice delle leggi e giudice di legittimità. Alcune riflessioni alla luce di recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Lo Stato*, 13/2019, 155 ss.; G. PARODI, *L'interpretazione conforme. Profili di comparazione*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, fasc. spec. maggio 2019, 555 ss., e, più di recente, dello stesso, *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice a quo*, in *Giur. cost.*, 6/2023, 2883 ss., e *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice costituzionale*, in *Lo Stato*, 22/2024, 63 ss.; v., inoltre, M. RUOTOLO, *L'interpretazione conforme a Costituzione torna a casa?*, in *Liber amicorum per P. Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione, III, Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale*, in questa *Rivista*, 2020, 99 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*⁴, II, *Fonti e interpretazione*, ESI, Napoli 2020, spec. 266 ss. e 376 ss.; R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra "momenti di accentramento" e "di diffusione"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2020, 26 maggio 2020, 4 ss., e, dello stesso, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, a cura dello stesso R., Giappichelli, Torino 2020, 72 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'interpretazione conforme e i limiti alla discrezionalità del giudice nella interpretazione della legge*, in *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, in federalismi.it, 3/2021, 27 gennaio 2021, 161 ss.; nella stessa *Rivista*, v., inoltre, l'Editoriale di G. DE VERGOTTINI, [La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema](#), spec. al § 2, e S. STAIANO, [Corte costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento](#), 102 ss.; S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del*



L'interpretazione delle leggi, sia statali che regionali, riceve dunque contemporaneamente un triplice orientamento il cui fondamento si rinviene in una teoria delle fonti ormai consolidata che vede le Carte in parola comunque sovraordinate rispetto agli atti legislativi chiamati con esse a vario titolo a confrontarsi.

Quest'esito teorico si presenta tuttavia gracile sotto più aspetti.

In primo luogo, parrebbe non tenere conto (o non tenerlo fino in fondo) del carattere comunque circolare della interpretazione⁴, ciascun documento normativo, quale che sia il posto detenuto nella scala gerarchica, dando luce agli altri e, però, da questi ricevendola, senza che peraltro possa il più delle volte stabilirsi se sia di più ciò che si dà ovvero ciò che si riceve. Per dir meglio, nessuna conclusione può al riguardo trarsi in prospettiva formale-astratta; occorre, piuttosto, verificare in concreto come stanno le cose, in ragione del linguaggio degli enunciati e di plurimi altri fattori, tra i quali il contesto in cui prende forma il fatto interpretativo⁵. Così, ad es., è chiaro che enunciati fatti a maglie larghe o larghissime, quali

giudizio sulle leggi, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, 171 ss.; A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in AA.VV., *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, I, *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, cit., 87 ss.; pure *ivi*, II.1, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il ruolo del giudice nazionale. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Principi e orientamenti*, P. GAETA, *Obblighi e possibilità per il giudice nazionale: l'interpretazione conforme alla CEDU*, 167 ss.; D. PIERANTONI, *Erroneo presupposto interpretativo, interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie del Giudice delle leggi: appunti a margine della sentenza n. 105 del 2023*, in [Nomos](#), 2/2023; D. PICCIONE, *Diritto vivente e interpretazione conforme quali fondamenti argomentativi degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/2024, 455 ss.; M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, in AA.VV., *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, a cura di G. Grasso e A. Stevanato, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, 341 ss.; F. MODUGNO - T. GUARNIER, *Interpretazione giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024. Infine, F. MEOLA, *Le interpretazioni conformi nella giurisprudenza costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025.

⁴ Illuminante e, per il tempo della sua elaborazione, quasi profetica l'intuizione che è racchiusa nella *durchgehende Korrelation* tra le fonti, quale descritta poco meno di un secolo addietro da A. ROSS, *Theorie der Rechtsquellen. Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*, Deuticke, Leipzig - Wien 1929.

⁵ Assai opportuna, in particolare, l'attenzione da una nutrita e crescente dottrina dedicata al linguaggio della Costituzione: *ex plurimis*, v. G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 2/1989, 229 ss.; M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars interpretandi*, 1997, 103 ss.; AA.VV., *La lingua dei giuristi*, a cura di P. Caretti e R. Romboli, Pisa University Press, Pisa 2016; B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in [Rivista AIC](#), 2/2022, 8 giugno 2022, 142 ss., e, nella stessa [Rivista](#), J. VISCONTI, *La lingua della Costituzione tra lessico e testualità*, 3/2022, 29 agosto 2022, 110 ss.; AA.VV., *Lingua linguaggi diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; L. BUFFONI, *Il metodo del diritto costituzionale. La natura e l'artificio*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, spec. 234 ss.; I. DE CESARE, *Il linguaggio costituzionale tra testo e interpretazione*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2024, e, se si vuole, i miei *Linguaggio della Costituzione e parametri dei giudizi di costituzionalità*, in AA.VV., *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, a cura di G. Pitruzzella - F. Teresi - G. Verde, Giappichelli, Torino 2000, 525 ss., e, con specifico



sono quelli espressivi di concetti indeterminati, si alimentano in misura assai consistente da altri enunciati, tanto se contenuti nel medesimo documento normativo quanto se risultanti da documenti *persino di grado inferiore*, diversamente da altri enunciati maggiormente puntuali e dettagliati. E merita al riguardo di essere messo in evidenza che proprio gli enunciati apicali dell'ordinamento, in quanto espressivi dei principi fondamentali, sono quelli che esibiscono la più larga apertura strutturale, disponendosi docili ad esiti interpretativi i più varî e, dunque, anche a manipolazioni semantiche secondo occasionali convenienze. Come si vede, qui lo scarto tra la teoria delle fonti e la teoria dell'interpretazione è particolarmente vistoso, dal momento che quest'ultima mostra una marcata dipendenza concettuale degli enunciati che per la prima si dispongono al tetto dell'ordinamento, ovverosia – se più piace dire, rovesciando i termini ma con sostanziale identità di significato – ne sono le basi portanti.

Ad ogni buon conto, l'idea di un'interpretazione conforme che asseconderebbe in tutto e per tutto gli schemi consegnatici dalla teoria delle fonti è palesemente contraddetta dal modo con cui si atteggiano le relazioni tra le Carte dei diritti⁶. La teoria in parola, infatti, ci mostra una disposizione a scala delle Carte stesse, con in testa la Costituzione, in specie i suoi principi fondamentali comunque intaccabili, a seguire la Carta dei diritti dell'Unione, tenuta a rispettare i principi in parola e non pure norme della Costituzione giudicate inespressive degli stessi, e, infine, la CEDU (e – a quanto pare – ogni altra Carta), a dire della Consulta provvista di rango “subcostituzionale”, obbligata cioè a mostrarsi rispettosa di ogni norma della Costituzione e, allo stesso tempo, bisognosa di essere rispettata dalle leggi comuni⁷.

La teoria dell'interpretazione mostra, però, subito i limiti evidenti ai quali quest'immagine piramidale va incontro. E ciò, per almeno due ordini di ragioni.

Per un verso, le Carte si dispongono su un piano orizzontale e si lasciano intendere l'una alla luce dell'altra o delle altre, con un moto circolare che non ha né un inizio né una fine, secondo la felice intuizione di una ormai risalente pronuncia della Consulta, la 388 del 1999, nella quale si fa efficacemente notare che le Carte dei diritti “si integrano completandosi reciprocamente nella interpretazione”. Quale migliore conferma di questa, dunque, si ha della

riguardo ad alcune risalenti proposte di riforma costituzionale, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e “materia” costituzionale nella prospettiva della riforma*, Giappichelli, Torino 1999.

⁶ Raguagli sul punto possono, volendo, aversi dal mio *Carte dei diritti e dinamiche della normazione, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in Dirittifondamentali.it, 3/2024, 20 dicembre 2024.

⁷ A riguardo della differenza di condizione in parola che, a dire della Consulta, si avrebbe tra la Carta di Nizza-Strasburgo e la CEDU, si è fatto in altri luoghi notare che, francamente, non si vede come possa darsi il caso che la seconda si confronti con ogni norma della Costituzione, e non pure soltanto con i suoi principi di base o, volendo, anche con norme diverse e tuttavia pur sempre “coperte” dai principi stessi in quanto volte a darvi diretta ed immediata specificazione-attuazione. E ciò, sol che si pensi che, per l'oggetto disciplinato e il modo della disciplina stessa, a mezzo di disposizioni essenzialmente *per principia*, il raffronto è naturalmente portato a svolgersi nei confronti dei principi suddetti. È, insomma, la struttura stessa degli enunciati, unitamente al loro oggetto, che porta diritto a quest'esito.



inservibilità dell'inquadramento sistematico di formale fattura, consegnatoci dalle famose sentenze "gemelle" del 2007, nelle quali si rinviene quella immagine piramidale cui si faceva cenno poc'anzi?

Per un altro verso, poi, la stessa giurisprudenza in parola ammette che lo schema da essa messo a punto può "saltare" in non poche circostanze, specificamente laddove la tutela offerta ai diritti da questa o quella Carta (nella specie, dalla CEDU) dovesse agli occhi dell'operatore apparire meno avanzata rispetto a quella risultante da una fonte interna (e, segnatamente, dalla legge). In una congiuntura siffatta, lo schema insomma si rovescia su se stesso e non già la Carta dei diritti prevale sulla legge bensì questa su quella. Un esito, questo, che rende eloquente testimonianza del fatto che l'autentica *Grundnorm* non soltanto al piano dei rapporti interordinamentali ma, in via generale, a quello della composizione delle *norme* (e non già delle *fonti*)⁸ in sistema è appunto data – come si vedrà meglio più avanti – dalla ricerca della massima affermazione dei diritti fondamentali e, più largamente, della Costituzione, quale sistema di beni o interessi meritevoli di tutela, nell'esperienza⁹. Ed è un esito che – com'è

⁸ È solo, infatti, guardando alle norme, non già agli atti *ut sic*, che si può cogliere ed apprezzare dove si situa la miglior tutela per i diritti in ragione dei peculiari connotati dei casi. La sistemazione delle fonti, di contro, appiattisce e nasconde i contenuti degli atti, non consentendo di verificare in modo compiuto l'attitudine degli stessi a dare voce ai valori fondamentali positivizzati ed a consentirne l'ottimale implementazione nell'esperienza.

⁹ Il principio della miglior tutela ha costituito (e seguita senza sosta a costituire) oggetto di animati dibattiti, ora contestandosene la stessa esistenza ed ora, di contro, con non minore vigore, difendendosi l'attitudine a porsi a punto di riferimento della risoluzione delle antinomie e, pertanto, della composizione dell'intero sistema [in senso fortemente critico, part., R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano 2018, spec. 63 ss., ma *passim*; *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Dir. cost.*, 1/2019, 11 ss., spec. 21 ss.; l'intervista sul tema *Giudice e giudici nell'Italia postmoderna?*, a cura di R.G. Conti, in [Giustizia Insieme](#), 10 aprile 2019 e in AA.VV., *Il mestiere del giudice*, a cura di R.G. Conti, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2020, 1 ss.; *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 757 ss., spec. 764 e nt. 15, e, nella stessa *Rivista*, *A che serve la Carta dei diritti? Un problema poco considerato*, 4/2020, spec. 866 ss. Variamente, tra gli altri, L. CAPPUCIO, *La massima espansione delle garanzie tra Costituzione nazionale e Carte dei diritti*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino 2016, 412 ss. e, pure *ivi*, G. D'AMICO, *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti*, 706 ss.; V. SCARABBA, *Il ruolo della CEDU tra Corte costituzionale, giudici comuni e Corte europea*, Key ed., Milano 2019, spec. 225 ss.; B. NASCIMBENE, *La tutela dei diritti fondamentali in Europa: i cataloghi e gli strumenti a disposizione dei giudici nazionali (cataloghi, arsenale dei giudici e limiti o confini)*, in [Eurojus](#), 3/2020, 277; A. RANDAZZO, *Il "metapprincipio" della massimizzazione della tutela dei diritti*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2020, 10 giugno 2020, 689 ss.; I. ANRÒ, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e CEDU: dieci anni di convivenza*, in [Federalismi \(www.federalismi.it\)](#), 19/2020, 17 giugno 2020, 109 ss.; F. DONATI, *Tutela dei diritti e certezza del diritto*, in *Lo Stato*, 14/2020, 49 ss.; I. DEL VECCHIO, *La massimizzazione dei diritti fondamentali e la struttura dell'argomentazione giuridica nel costituzionalismo pluralista*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; C. CARUSO, *Granital reloaded o di una «precisazione» nel solco della continuità*, in [Giustizia Insieme](#), 19 ottobre 2020, del quale v., ora, anche *La gerarchia ritrovata. Blocco di costituzionalità e sistema delle fonti nel processo di integrazione europea*, in AA.VV., *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia ed Unione europea. Studi sulle fonti del diritto*, a cura di F. Fabrizzi e G. Piccirilli, Giappichelli, Torino 2025, 193 ss., spec. 219 s.; R. CONTI,



chiaro –, *prima ancora che valere ai fini dell'applicazione, rileva al piano dell'interpretazione*, la legge non prestandosi ad essere intesa alla luce di disposti di origine esterna che ne frenerebbero o, addirittura, spegnerebbero le potenzialità espressive ma, semmai, all'inverso (altra cosa è, poi, che la giurisprudenza europea tragga profitto da siffatta indicazione, portandola fino alle sue ultime e conseguenti applicazioni).

In secondo luogo, ad ulteriore riprova della incapacità di tenuta degli schemi di formale fattura, va tenuto presente che la Carta dell'Unione, fonte – come si è rammentato – di rango “paracostituzionale” o, diciamo pure, costituzionale *tout court*, dichiara di voler esser intesa e fatta valere alla luce della CEDU, fonte invece – si diceva – “subcostituzionale”, salva ad ogni buon conto la miglior tutela per i diritti che, in una data vicenda processuale, potrebbe essere offerta dalla stessa Carta suddetta.

Come si vede, ancora una volta, la sistemazione *quoad formam* si trova a dover recedere, qui per esplicita dichiarazione della Carta sovranazionale. Una soluzione, questa, che – come si viene dicendo – è dotata di generale valenza, risultando valevole anche al piano dei rapporti con la Costituzione. Sono, infatti, i disposti di cui agli artt. 2 e 3 della legge fondamentale della Repubblica, nei quali è data voce ai valori transepocali di libertà e di eguaglianza¹⁰, ad imporre quest'esito, peraltro congeniale alla natura ed al modo complessivo di essere della Costituzione che, puntando alla propria massima affermazione possibile alle condizioni oggettive di contesto, si dichiara disposta a farsi da canto laddove *ab extra* vengano soluzioni normative ancora più avanzate ed attrezzate a dare appagamento ai diritti fondamentali nel loro fare “sistema”. Come ho tenuto più volte a precisare, è proprio arretrando e facendosi, persino, da parte in una congiuntura data che la Costituzione si riafferma e realizza al meglio

CEDU e Carta UE dei diritti fondamentali, tra contenuti affini e ambiti di applicazione divergenti, in questa [Rivista, Studi, 2020/III](#), 2 novembre 2020, spec. 588 ss.; B. NASCIMBENE - I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in [Giustizia Insieme](#), 31 marzo 2022; AA.VV., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela*, a cura di C. Amalfitano - M. D'Amico - S. Leone, Giappichelli, Torino 2022, e *ivi* spec. G. SCACCIA, *Sindacato accentrato di costituzionalità e diretta applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 146 ss.; AA.VV., *I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee*, a cura di G. Lattanzi - G. Grasso - S. Lembo - M. Condinanzi - C. Amalfitano, Quad. 11 della Scuola Superiore della Magistratura, Roma 2022; con specifico riguardo alla materia penale, v., inoltre, utilmente, P. MAGGIO, *Giudicato penale e diritti fondamentali in area CEDU*, Giappichelli, Torino 2023, spec. 25 ss.; S. BISSARO, *Corte costituzionale e “materia penale”. I confini mobili delle garanzie penalistiche, tra Costituzione e Carte internazionali*, FrancoAngeli, Milano 2022, e, ora, V. CHIAUZZI, V. SCIARABBA, [La modulazione dell'applicazione delle garanzie convenzionali e costituzionali tradizionalmente collegate alla materia penale a misure formalmente non penali](#), questa [Rivista, Studi, 2025/II](#), 16 giugno 2025, 805 ss., spec. 807 in nt. 4. Infine, se si vuole, possono vedersi anche i miei [Diritto giurisprudenziale e diritto politico: questioni aperte e soluzioni precarie](#), in questa [Rivista, Studi, 2019/III](#), 8 aprile 2020, 707 ss., spec. 714 in nt. 30, e *Tecniche decisorie dei giudici e “forza normativa” della Carta di Nizza-Strasburgo*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 8 aprile 2020].

¹⁰ Sulle loro mutue implicazioni, v., per tutti, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma - Bari 2009.



di sé, attingendo alle formidabili risorse interne di cui dispone, tra le quali particolare significato assume il principio fondamentale di apertura al diritto avente origine esterna, internazionale e sovranazionale, sussunto e *quodammodo* metabolizzato in ambito interno, sempre che appunto idoneo a portare ancora più in alto il punto di sintesi dei valori fondamentali positivizzati nel loro fare “sistema”.

In terzo luogo, giusta la premessa metodico-teorica secondo cui occorre puntare alla massima tutela possibile dei diritti evocati in campo dal caso, possono risolversi alcune questioni ad oggi fatte oggetto di animati dibattiti, due delle quali meritano, a mio modo di vedere, una speciale considerazione.

La prima ha riguardo alla obiezione che viepiù stancamente si ripete, secondo cui i diritti fondamentali sarebbero tutti – come suol dirsi – a “costo zero”, la precedenza accordata ad uno di essi fatalmente ridondando in un sacrificio per un altro o per altri¹¹. Non è qui, però, il punto. Si tratta, infatti, di circoscrivere l’attenzione ai soli diritti o, più largamente, interessi costituzionalmente protetti evocati in campo dal caso e vedere come fare per fissare il più in alto possibile il punto di sintesi tra gli stessi. La massimizzazione della tutela vale, dunque, *esclusivamente per il singolo caso*, fermo restando che in un’altra vicenda processuale la combinazione dei valori evocati in campo potrebbe essere di altro segno.

La seconda concerne l’idea stessa di “conformità” dell’interpretazione che, secondo una tesi ancora non molto tempo addietro patrocinata da una sensibile dottrina¹², rinverrebbe spazio per affermarsi unicamente al piano dei rapporti tra documenti normativi diversi e gerarchicamente ordinati (ancora un’incidenza – come si vede – della teoria delle fonti sul modo di essere e sugli esiti della teoria dell’interpretazione, che si è però veduto poggiare su basi metodico-teoriche assai poco consistenti).

Le cose, ad ogni buon conto, non stanno sempre, necessariamente, così. Se si conviene in premessa che la Costituzione esprime norme di diversa “qualità” – se così posso dire, riprendendo un termine che mi riporta alla mente il mio primo scritto monografico in tema di fonti, risalente ormai a poco meno di mezzo secolo addietro¹³ – e, perciò, soggette a trattamento diverso, quelle espressive di principi fondamentali resistendo, per una tesi largamente accreditata¹⁴, alla revisione costituzionale, diversamente dalle altre che invece potrebbero essere pianamente modificate, se ne ha che d’interpretazione conforme può (e deve) discorrersi anche al piano delle discipline costituzionali. E ciò, al fine di evitare di pervenire all’esito della rottura della Costituzione, quale si ha ogni qual volta ci si trovi obbligati

¹¹ Per questa tesi, v., tra gli altri, oltre a R. BIN, negli scritti sopra cit., part., C. CARUSO, *L’interpretazione conforme alla Cedu e i «diritti a somma zero»*, cit.

¹² Ancora C. CARUSO, nello scritto sopra cit.

¹³ *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, spec. 240 ss.

¹⁴ Riferimenti in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.



ad ammettere che la Costituzione stessa si è contraddetta, introducendo una “deroga” ad un principio da parte di una sua regola, ovvero che si è fatto luogo all’adozione di discipline di forma costituzionale, ex art. 138, parimenti incompatibili con i principi e, come tali, suscettibili di annullamento.

Una evenienza, questa, come si sa, astrattamente verificabile¹⁵ che, però, va, perlomeno fin dove possibile, scongiurata.

Dove, invece, le cose si complicano non poco è con riguardo alla interpretazione degli stessi principi fondamentali che parrebbe essere priva di orientamento alcuno, non dandosi sopra gli stessi alcun parametro positivo sovraordinato.

Proprio per ciò, però, al fine di fugare il rischio dell’autoreferenzialità, quale si avrebbe a far luogo all’interpretazione nel chiuso del singolo enunciato espressivo di principi¹⁶, se ne ha di necessità il *carattere circolare dell’interpretazione conforme*, ovvero sia – possiamo ormai dire – la conferma che la stessa non è altro che una forma peculiare dell’interpretazione sistematica. Ciascun principio, insomma, prende luce dagli altri e solo così tutti assieme si riaffermano nella loro peculiare natura di basi portanti dell’ordinamento.

Ancora una volta, la *Grundnorm* che dà il verso al processo interpretativo è quella della ricerca della miglior tutela dei beni costituzionalmente protetti, una tutela che è naturalmente portata a giovare altresì delle indicazioni provenienti *ab extra* (e, segnatamente, dalle Corti europee), laddove conducenti allo scopo.

Non si trascuri, poi, la circostanza per cui i rapporti, pur laddove – come qui – riguardati specificamente sul versante delle relazioni tra diritto interno e diritto dell’Unione, fatalmente coinvolgono anche gli ordinamenti degli altri Stati appartenenti a quest’ultima, sol che si ponga mente al rilievo posseduto dalle tradizioni costituzionali comuni, idonee per la loro parte a comporre i principi fondamentali dell’ordinamento eurounitario¹⁷.

¹⁵ È pur vero, tuttavia, che la giurisprudenza fa di tutto per evitare di dover ammettere di essere in presenza di una disciplina di rango costituzionale che sia costituzionalmente illegittima. La qual cosa ha, per vero, una sua pronta spiegazione e giustificazione di ordine politico-istituzionale o, diciamo pure, politico *tout court*, non apparendo per ragioni varie conveniente contrapporsi ad un largo schieramento parlamentare, quale verosimilmente si ha in occasione dell’approvazione di una legge di forma costituzionale, tanto più poi se avallata dal popolo in armi, a mezzo di una consultazione referendaria. È però parimenti vero che la sanzione – se così vogliamo chiamarla – si ha ugualmente, ma attraverso canali sotterranei ed è abilmente mascherata sotto forma di reinterpretazioni che, nei fatti, si traducono in sostanziali manipolazioni dei contenuti degli enunciati costituzionali, in innovazioni cioè a volte ancora più incisive, se non pure sempre ugualmente vistose, di quelle che si hanno nei riguardi dei testi di legge, fatti oggetto di addizioni e sostituzioni varie alla luce del sole. Il Titolo V della Parte II ne è una emblematica testimonianza, ma l’intera Carta è stata rifatta, praticamente in ogni sua parte, ad opera di modifiche tacite ora più ed ora meno consistenti ed incisive.

¹⁶ ... ammesso, peraltro, che si sappia come individuarli, posto che il criterio dell’autoqualificazione ha pur sempre carattere indiziario, comunque non risolutivo.

¹⁷ Assai copiosa – come si sa – la messe di scritti aventi ad oggetto le tradizioni in parola: tra gli altri, v., almeno, S. NINATTI, *Ieri e oggi delle tradizioni costituzionali comuni: le novità della giurisprudenza comunitaria*, in *Scritti in*



Di qui, appunto, il centrale rilievo della comparazione su cui gli organizzatori di quest'incontro hanno opportunamente sollecitato a fermare l'attenzione e di cui si ha, in misura crescente, traccia nella giurisprudenza costituzionale, per quanto i riferimenti a modelli ed esperienze di altri Paesi risultino avere talora carattere retorico-argomentativo, non apparendo strettamente indispensabili a dare sostegno alla soluzione patrocinata.

memoria di A. Concaro, a cura di G. D'Elia - G. Tiberi - M.P. Viviani Schlein, Giuffrè, Milano 2012, 533 ss., e, della stessa, *Dalle tradizioni costituzionali comuni all'identità costituzionale il passo è breve? Riflessioni introduttive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* in StatoeChiese.it, 31/2019, 11 novembre 2019, 102 ss., e *Una comunità di valori? L'uso del diritto comparato tra tradizioni costituzionali comuni e l'identità costituzionale europea*, in *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di G.F. Ferrari*, a cura di E. Bertolini, L. Cuocolo, J.O. Frosini, L. Montanari, G. Parodi, O. Pollicino, R. Orrù, G. Romeo, A. Vendaschi, Il, Egea, Milano 2023, 864 ss.; O. POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero sia l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2015, 93 ss., e, dello stesso, *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2016, 91 ss.; L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Giappichelli, Torino 2013; N. LAZZERINI, *sub art. 52*, in AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni - O. Pollicino - S. Allegrezza - F. Pappalardo - O. Razzolini, Giuffrè, Milano 2017, 1073 ss.; M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 3/2017, 16 luglio 2017, 4 ss., nonché i contributi di S. CASSESE, *The «Constitutional Traditions Common to the Member States» of the European Union*; M. GRAZIADEI - R. DE CARIA, *The «Constitutional Traditions Common to the Member States» in the Case-law of the European Court of Justice: Judicial Dialogue at its Finest*; M.E. COMBA, *Tradizioni costituzionali comuni e identità nazionale*, e O. PORCHIA, *Valori costituzionali comuni e stato di diritto: una panoramica dalla prospettiva dell'UE*, tutti in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2017, risp. 939 ss., 949 ss., 973 ss. e 981 ss.; G. COMAZZETTO, [Luci e ombre del dialogo tra Corti: la "saga Taricco" tra revirements e questioni irrisolte](http://Luci e ombre del dialogo tra Corti: la saga Taricco tra revirements e questioni irrisolte), in questa *Rivista, Studi*, 2018/II, 7 maggio 2018, 347 ss.; G. DI FEDERICO, *La "saga Taricco": il funzionalismo alla prova dei controlimiti (e viceversa)*, in federalismi.it, 11/2018, 23 maggio 2018; P. DE PASQUALE, *Rapporti tra le fonti di diritto dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec., maggio 2019, 200 ss.; F. SALMONI, *Diritti fondamentali, tradizioni costituzionali comuni e identità nazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3/2018, 571 ss.; M. FICHERA - O. POLLICINO, *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, 20(8), 2 dicembre 2019, 1097 ss.; V. RUBINO, *La tutela interordinamentale dei diritti fondamentali dopo la sentenza n. 115/2018 della Corte costituzionale italiana: quali ricadute nello spazio economico e giuridico europeo?*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 1-2/2019, 123 ss., spec. 134 ss.; F. DE STEFANO, *Diritto dell'Unione europea e tradizioni costituzionali nel dialogo tra le Corti (parte prima)*, in Giustizia Insieme, 26 maggio 2020; G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 4/2020, 26 ottobre 2020, 296 ss., spec. 305 ss.



3. Al di là della eventuale entrata in campo dei “controlimiti”, l’alternativa appare essere tra la messa in atto della tecnica decisoria della “non applicazione” delle norme interne contrarie a norme sovranazionali self executing e la loro sottoposizione al sindacato della Consulta

Si diceva all’inizio di questo studio che, al di fuori dei casi in cui non se ne dimostra opportuna ovvero necessaria la presentazione, il rinvio pregiudiziale è la fonte di conoscenze di cui l’operatore di giustizia ha bisogno al fine di poter stabilire a quale tecnica decisoria debba fare ricorso per l’ottimale risoluzione del caso.

È chiaro che, laddove dall’Unione dovessero venire indicazioni tali da far temere un *vulnus* per gli stessi principi fondamentali conseguente all’applicazione in ambito interno del diritto sovranazionale, non v’è alternativa al sindacato di costituzionalità che, nell’evenienza ora prefigurata, avrà ad oggetto – come si sa – la legge di esecuzione “*nella parte in cui...*”.

Si tratta, dunque, di opporre e far valere i “controlimiti”, come si è soliti ormai chiamarli¹⁸; e, tuttavia e per fortuna, si tratta di un caso di assai raro riscontro il cui esame, ai fini dell’analisi che si va ora facendo, può essere tralasciato.

Mi limito solo a far notare, al riguardo, una stranezza su cui ho già in altre occasioni sollecitato a fermare l’attenzione e che, anche in questa sede, mi parrebbe meritevole di considerazione; ed è che, mentre la violazione dei principi fondamentali da parte di norme interne è – come si sa – con molta frequenza denunciata, tant’è che numerose sono ogni anno le norme stesse caducate, in specie per lesione del principio di eguaglianza, di contro assai rara è l’esposizione dei “controlimiti”, quasi che le norme sovranazionali siano sempre (o quasi...) immacolate, perfette in sé e per sé, sempre scrupolosamente e pienamente rispettose dei principi di struttura dei singoli ordinamenti nazionali (per ciò che a noi specificamente importa, del nostro).

Il vero è che la mancata denuncia, se non appunto in sporadiche occasioni (quale, ad es., in *Taricco*), di siffatta specie di violazioni si deve ad una scelta di fondo, largamente condivisa dai Governi degli Stati membri di ogni colore, nel senso di non ostacolare l’avanzata del processo d’integrazione sovranazionale che – come, peraltro, attestano inquietanti vicende tuttora in

¹⁸ In tema, tra gli altri, P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano 2015; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell’Unione europea nel dialogo tra le Corti*, Firenze University Press, Firenze 2021; A. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo tra le Corti nel contesto europeo*, in federalismi.it, 1/2021, 13 gennaio 2021, 85 ss., e L. PASQUALI, *Corti costituzionali, applicazione del diritto internazionale e controlimiti*, in *La Comunità internaz.*, 4/2022, 605 ss., nonché, da ultimo, C. CARUSO, *La gerarchia ritrovata. Blocco di costituzionalità e sistema delle fonti nel processo di integrazione europea*, cit., spec. 226 ss.



corso¹⁹ – ha ancora un lungo tratto di strada da compiere prima di pervenire (se mai perverrà...) alla meta agognata²⁰. La soluzione, insomma, è politica, non tecnico-giuridica, e come tale ne va colto ed apprezzato il complessivo significato.

Si consideri, inoltre, che l'efficacia interna del diritto sovranazionale gode – come si sa – della “copertura” dell'art. 11, nel quale – a torto o a ragione – si rinviene il fondamento del primato dal punto di vista interno.

Ora, la tesi corrente in tema di “controlimiti” è nel senso che la “copertura” suddetta si arresta (e *debba* arrestarsi) davanti al loro superamento da parte del diritto eurounitario. Più volte ho manifestato l'avviso che questa soluzione, nella sua rigidità, non può essere accolta; e ciò, per la elementare ragione che, così come nessun valore fondamentale può pretendere di affermarsi tirannicamente sugli altri²¹, allo stesso modo (e specularmente) nessuno può recedere *per sistema* davanti ad altri (dunque, neppure il valore della pace e della giustizia tra le nazioni a fronte di altri valori fondamentali con i quali dovesse occasionalmente confliggere). Di contro, occorre ricercare l'ottimale composizione di tutti i valori in campo, per effetto – come suol dirsi – del loro mutuo e paritario “bilanciamento”, che poi nei fatti – si ammetta – sovente si traduce nell'affermazione dell'un valore a discapito di un altro o di altri parimenti evocati in campo dal caso, fermo restando che in una diversa occasione le cose potrebbero andare in modo parimenti diverso. L'obiettivo che va, ad ogni buon conto, costantemente e in modo risoluto perseguito è quello di far pagare alla Costituzione come “sistema” di valori fondamentali positivizzati (e delle regole volte a darne il primo, diretto svolgimento nella stessa Carta) il minor sacrificio possibile, alle condizioni oggettive date, ovvero – se si preferisce altrimenti dire, capovolgendo i termini ma non la sostanza – è di dar modo alla Costituzione come “sistema” di affermarsi *magis ut valeat*.

Ancora una volta, la via giusta è quella che ci riporta alla *Grundnorm* della miglior tutela: è solo caso per caso, perciò, che può stabilirsi se dare ingresso a norme sovranazionali pur incompatibili con questo o quel principio fondamentale ovvero arrestarle davanti alle mura della cittadella statale: in un caso e nell'altro, soppesando i costi con i benefici che potrebbero aversene.

In disparte l'evenienza di un'antinomia con principi fondamentali ed acquisita – perlopiù grazie allo strumento del rinvio pregiudiziale – la conoscenza della norma sovranazionale e

¹⁹ Eppure, i venti di guerra che soffiano impetuosi in ogni parte del pianeta (e, specificamente, per ciò che concerne il vecchio continente, per effetto dell'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia putiniana, unitamente al disimpegno inopinatamente dichiarato dall'amministrazione statunitense sotto la presidenza di Trump) potrebbero (e dovrebbero) imprimere un'accelerazione vigorosa al processo d'integrazione sovranazionale.

²⁰ Utili indicazioni su ciò da un peculiare angolo di osservazione, ora, nello studio di N. MACCABIANI, *Europa dei diritti e dei poteri: quel che ancora manca*, in [Rivista AIC](#), 2/2025, 11 giugno 2025, 524 ss.

²¹ ... secondo la magistrale indicazione teorica di C. SCHMITT, *Die Tyrannei der Werte*, Dunker & Humblot, Berlin 2020.



della sua attitudine ad essere portata ad immediata applicazione, l'operatore si trova al bivio tra "non applicazione" e sindacato di costituzionalità.

Qui è, dunque, il *punctum crucis* della questione oggi nuovamente discussa.

La soluzione patrocinata dalla Corte, con la svolta segnata dalla 269 del 2017 (nondimeno soggetta ad alcune non secondarie precisazioni e, peraltro, ancora oggi, a quanto pare, non priva di talune vistose oscillazioni), è nota e non indugiero pertanto ad illustrarla in ogni sua parte. Mi limito, dunque, a svolgere alcune succinte notazioni, non trattenendomi dal rinnovare alcune perplessità in più luoghi manifestate a riguardo del pensiero della Corte che, per vero, non mi sembra essere del tutto lineare e privo di contraddizioni.

L'obiettivo avuto di mira è, comunque, chiaro. La Corte non tollera di restare esclusa da una partita che potrebbe svolgersi a due, tra il giudice comune e il giudice dell'Unione. Non nasconde, dunque, di volersi sedere al tavolo dei giocatori; non dichiara – sia chiaro – che ne ha il diritto ma fa di tutto per persuadere il giudice comune, che è il mazziere, a darle le carte, addirittura con precedenza (e, forse, persino al posto) della Corte dell'Unione. Il punto è che la Corte ha col tempo fatto di tutto per spostare viepiù in avanti la linea che dovrebbe segnare il confine della propria competenza: dapprima, ha fatto riferimento al caso che le (potenziali) antinomie coinvolgessero norme della Carta di Nizza-Strasburgo, poi anche norme a queste *quodammodo* "connesse", senza che peraltro sia mai stato chiarito in cosa propriamente consista siffatto rapporto di "connessione" o, diciamo pure, di strumentalità necessaria, infine anche questo filo sottile e per vero invisibile è stato reciso: in buona sostanza, laddove il giudice comune dovesse decidere d'investirla di una questione di "costituzionalità-eurounitariet " – se cos  la si vuol chiamare –, l  comunque si radicherebbe a buon titolo la sua competenza a decidere. Insomma, il giudice   in tutto libero di determinarsi come crede.   vero che, ancora di recente, la Corte si   spinta al punto di dichiarare che, ricorrendo il "tono" costituzionale della questione o, se si preferisce, dell'antinomia, sarebbe "ineludibile" il sindacato accentrato di costituzionalit  (cos  nella [sent. n. 181 del 2024](#))²²; nei successivi, anche immediati, sviluppi della sua giurisprudenza²³, non si insiste per  pi  su siffatta qualifica, confermandosi l'orientamento ormai invalso, specie a partire dalla [sent. n. 20 del 2019](#), secondo cui spetta appunto al singolo operatore di giustizia stabilire se sia maggiormente opportuno mettere in campo l'una ovvero l'altra tecnica decisoria, senza che peraltro risulti, ancora una volta, chiaro a quali criteri dovrebbe allo scopo attenersi. O, meglio, di recente un

²² Ha sollecitato a fermare l'attenzione sul punto, part., 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 [Aisdue.eu](#), 1/2025, spec. al § 4.

²³ V., part., Corte cost. nn. 210 del 2024; 1, 7, 21 e 31 del 2025 [su di che, riferimenti nel mio *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno (valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie)*, cit., 163 in nt. 74; sull'ultima pronunzia ora richiamata, v., part., C. AMALFITANO, *"Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025*, in [Europeanlitigation.eu](#), 1/2025.



criterio è stato indicato, quello del “tono” suddetto. Come, però, si è tentato di mostrare altrove²⁴, per il fatto stesso che la questione è portata alla Consulta, il “tono” c’è... *sempre*, per la elementare ragione che un parametro lo si rinviene comunque in seno alla Carta costituzionale con il quale poter effettuare un raffronto tra le norme, eurounitaria e nazionale, in campo. L’unico modo per escludere la sussistenza di un parametro sarebbe quello di denunciare *apertis verbis* l’esistenza di una lacuna costituzionale: ipotesi, per vero, a mia opinione, astrattamente configurabile, anche al fine di non sovraccaricare di indebite valenze il dettato della Carta che – non si dimentichi – ricomprende implicitamente questa eventualità riportandola ai casi in cui sia opportuno e/o necessario innovare alla Carta stessa con le procedure indicate nell’art. 138, procedure che – com’è chiaro – possono valere sia a modificare discipline anteriori sia a porre rimedio al “non normato” costituzionale. Lo scenario della lacuna è, nondimeno, foriero di sviluppi imprevedibili e, a dirla tutta, anche inquietanti e conviene, dunque, non farne qui oggetto di esame. D’altronde, esso si situa al di fuori dell’orizzonte teorico-ricostruttivo avuto presente dalla stessa Corte che, in relazione alla questione da noi oggi discussa, si è guardata bene dal farvi cenno alcuno. Si aggiunga, poi, che un parametro costituzionale lo si rinviene pur sempre in occasione dei giudizi secondo ragionevolezza e tanto basta a chiudere definitivamente la discussione sul punto²⁵.

4. Gli argomenti adottati dalla Corte a sostegno della tesi dalla stessa con vigore patrocinata: in specie, quello per cui il sindacato accentrato salvaguarderebbe al meglio la certezza del diritto e la sua critica

Particolare attenzione meritano, invece, gli argomenti adottati dalla Consulta a sostegno della tesi nella quale si riconosce e che con vigore caldeggia. Il punto forte del suo articolato ragionamento, ancora di recente rimarcato, è dato dal riferimento alla certezza del diritto che risulterebbe servita al meglio dal meccanismo del sindacato accentrato di costituzionalità

²⁴ Part., nel mio *Rapporti tra diritto interno e diritto eurounitario, dal punto di vista della teoria della Costituzione, e tecniche retorico-argomentative nella recente giurisprudenza costituzionale*, in [Dirittifondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 1/2025, 28 febbraio 2025, 134 ss., spec. 145 ss.; cfr. sul punto, tra gli altri, 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](https://www.eurojus.it), 4/2024, 160 ss.; L.S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l’ordinamento dell’Unione europea: è davvero una questione di “tono”?*, Editoriale, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 14/2025, 21 maggio 2025, IV ss., e ora, C. CARUSO, *La gerarchia ritrovata. Blocco di costituzionalità e sistema delle fonti nel processo di integrazione europea*, cit., spec. 220 ss., e V. SCIARABBA, *Cose da non trascurare nella ridefinizione del regime operativo del diritto, e dei diritti, di matrice europea*, cit.

²⁵ Sull’uso concretamente fattosi della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, riferimenti ed indicazioni possono, se si vuole, aversi da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, Giappichelli, Torino 2022, 143 ss. e 154 ss.; v., inoltre utilmente, in termini generali, R. BIN, *Ragionevolezza, eguaglianza e analogia*, in *Lo Stato*, 20/2023, 323 ss.



rispetto a quello diffuso, idoneo a tradursi, se del caso, nella “non applicazione” della norma interna accompagnata dall’applicazione in sua vece di quella sovranazionale con la prima in conflitto.

La Corte – come si vede – ripropone l’annosa e spinosa questione in ordine al sistema migliore di giustizia costituzionale, una questione che, di tutta evidenza, non è all’ordine del giorno. Tralascia, peraltro, di considerare che il meccanismo della “non applicazione” suddetta – piaccia o no – è quello vigorosamente patrocinato dall’Unione, in quanto giudicato il più adeguato alle esigenze di un ordinamento ad oggi *in progress* che punta alla piena integrazione. Non farvi luogo, pur se in taluni, non sporadici casi²⁶, equivale, dunque, in buona sostanza, a porre un freno all’avanzata del processo politico-istituzionale in parola ed alla sua ottimale conclusione. È vero che – come si è fatto notare da un’accreditata dottrina²⁷ – il sindacato accentratore non risulta *expressis verbis* incompatibile con i Trattati; e, tuttavia, non possono ignorarsi le indicazioni venute dalla giurisprudenza sovranazionale, per voce della quale principalmente (seppur non esclusivamente) si fa ed incessantemente rinnova il “diritto vivente” dei Trattati. Questa stessa dottrina, peraltro, si è dichiarata dell’idea che, laddove i giudici dovessero fare sistematicamente ricorso al sindacato della Consulta, si recherebbe un *vulnus* al diritto eurounitario. Non mi pare, però, che quella di cui siamo oggi tornati a discutere sia una questione di statistica ma di diritto, senza peraltro considerare che, a seguire la tesi patrocinata da questa dottrina, non appare chiaro a partire da quale momento il *vulnus* stesso verrebbe a determinarsi²⁸. Non si trascuri, infine, di considerare che, a dar credito alla soluzione patrocinata dalla Consulta, verrebbe ad appiattirsi la condizione delle norme *self executing* dell’Unione rispetto a quelle prive di siffatta attitudine, le antinomie che le riguardano venendo ad essere parimenti sottoposte al sindacato accentratore, in disprezzo di un’indicazione – come si diceva – consolidata nella giurisprudenza sovranazionale (*e, per ciò stesso, dal punto di vista interno, in disprezzo dell’art. 11*) a riguardo dei modi di acquisto di efficacia delle norme eurounitarie in ambito statale²⁹. Assai istruttiva, a tal proposito,

²⁶ Ad es., come proposto ora da V. SCIARABBA, *Cose da non trascurare nella ridefinizione del regime operativo del diritto, e dei diritti, di matrice europea*, cit., spec. al § 6, tenendo conto della prevedibile stabilità della disciplina sovranazionale, della qual cosa, ad ogni buon conto, non si può mai esser *a priori* certi.

²⁷ D. GALLO, *L’effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, in Europeanlitigation.eu, 1/2025, 31 marzo 2025, 1 ss.

²⁸ Così, nel mio *Rapporti tra il diritto dell’Unione europea e il diritto interno (valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie)*, cit., part. 167 ss.

²⁹ Stranamente anche i più avveduti studiosi (tra i quali, ora, C. CARUSO, *La gerarchia ritrovata. Blocco di costituzionalità e sistema delle fonti nel processo di integrazione europea*, cit., spec. 222 s., ma *passim*), sensibili nei riguardi delle sorti della certezza del diritto e dichiaratisi a favore del sindacato accentratore, parrebbero non tener conto di questo rilievo, come pure dell’altro subito sotto indicato a riguardo del caso, come si sa non infrequente, che al giudice comune non sia chiaro il significato del disposto sovranazionale, sì da non poter far luogo al ricorso alla Consulta se non dopo aver avuto le opportune indicazioni da parte della Corte dell’Unione. Solo che, una volta acclarata l’antinomia, le norme eurounitarie *self executing* devono ricevere immediata



l'affermazione contenuta in Corte giust. 9 marzo 1978, C-106/77, § 24, che ribadisce l'obbligo dei giudici di assicurare la piena ed immediata efficacia delle norme dell'Unione, "senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o *mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale*": formula che, di tutta evidenza, rimanda principalmente, se non pure esclusivamente, ai casi di caducazione di norme legislative per mano dei tribunali costituzionali³⁰.

Né consola l'argomento, pure dalla Corte delle leggi sovente addotto, secondo cui la stessa Corte sarebbe pronta ad avvalersi alla bisogna dello strumento del rinvio pregiudiziale, in vece del giudice comune, per il caso che sia stata da quest'ultimo prontamente adita. Come si è fatto poc'anzi notare, se al giudice non è chiaro il significato dell'enunciato sovranazionale, non si vede come possa investire la Consulta di una questione di "costituzionalità-eurounitarietà". Né ha senso alcuno che il giudice possa farvi luogo *dopo* il giudizio di costituzionalità, sempre che ovviamente si concluda nel senso del rigetto, dal momento che, così facendo, si porrebbe in palese contraddizione con sé stesso, con la previa presentazione della questione alla Corte che – è appena il caso qui di ribadire – presuppone la conoscenza dell'enunciato sovranazionale, non già il dubbio in merito al suo retto significato. Oltre tutto, in siffatta evenienza, potrebbe determinarsi un cortocircuito, laddove dalla Corte dell'Unione dovessero venire indicazioni tali da dare adito al dubbio della conformità a Costituzione del disposto sovranazionale. Ciò che parrebbe legittimare il giudice comune a tornare ad investire la Consulta della questione, senza che peraltro si capisca come se ne possa avere riscontro, posto che il suo potere di prospettare questioni di costituzionalità si è ormai consumato in relazione alla questione stessa. Insomma, se il rinvio pregiudiziale ha da esser posto, s'impone che lo sia quanto prima possibile, già al fine di avere le opportune indicazioni che inducano a proporre *causa cognita* una questione davanti al giudice costituzionale e, quindi, per dar modo a quest'ultimo di determinarsi tenendo nel dovuto conto le indicazioni ricevute dalla Corte dell'Unione.

L'argomento che fa leva sulla certezza del diritto, poi, per un verso, è addotto tra non rimosse oscillazioni ed incertezze concettuali di non poco momento, per un altro espone il fianco a talune obiezioni di cui la Corte si mostra stranamente non avvertita.

Per il primo aspetto, la stessa Corte non tace che la certezza è "egualmente" garantita anche dai giudici comuni ([sent. n. 181 del 2024](#), punto 6.5 del *cons. in dir.*); aggiungo che – come si dirà a momenti – lo è, forse, ancora di più, specificamente laddove si produca la cosa giudicata. Di contro, il carattere irreversibile è, per dottrina e giurisprudenza correnti, proprio

applicazione in vece di quelle interne. È qui, dunque, come si sa, il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa.

³⁰ Similmente, tra le altre, la nota sentenza del 24 giugno 2029 (C-573/17, *Poplawski*), su cui, per tutti, L.S. Rossi, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Poplawski*, in [Giustizia Insieme](#), 3 febbraio 2021.



unicamente dei verdetti di accoglimento, dal momento che quelli di rigetto non precludono la presentazione anche della medesima questione in senso oggettivo, sia pure da parte di una sede diversa da quella che ne ha originato l'adozione.

In altri luoghi ho preso risolutamente le distanze da un siffatto modo di vedere le cose, specie facendo leva sulla lettera del disposto di cui all'art. 137, ult. c., che – piaccia o no – non fa distinzione alcuna tra i “tipi” di decisione della Corte, tutti comunque sottraendoli ad “impugnazione” (termine che, con riguardo alle esperienze della giustizia costituzionale, si carica di un peculiare, complessivo significato la cui illustrazione richiederebbe un lungo discorso, già in altri luoghi fatto e sul quale non mi è ora consentito di tornare a soffermarmi). Di qui, piana discende la conclusione secondo cui la medesima questione, nei suoi connotati oggettivi complessivi, una volta decisa (e *come che sia stata decisa*) non può tornare una seconda volta davanti alla Corte, altrimenti si negherebbe che quest'ultima possa dare, come sempre *deve* (o, meglio, *dovrebbe*) dare, certezze di diritto costituzionale oggettivo e certezze dei diritti costituzionali. Laddove, di contro, dovesse mutare la *situazione normativa*, quale oggetto a mia opinione del giudizio di costituzionalità³¹, nulla ovviamente osterebbe a che si richieda sulla stessa il giudizio della Corte che, dunque, si presenterebbe esso pure nuovo, come tale al di fuori della traiettoria segnata dal divieto di cui all'art. 137, ult. c.

Sta di fatto che, se guardiamo a quella che può ormai considerarsi un'autentica *consuetudine interpretativa e attuativa* del modello disegnato nella Carta, frutto di una pratica dottrinale e giurisprudenziale ormai consolidata, le pronunzie di rigetto sono state (e sono) assimilate a dei pareri *pro veritate*, pareri della cui bontà peraltro la stessa Corte si mostra non sempre e in tutto convinta, tant'è che non di rado, nuovamente richiesta di pronunziarsi sulla medesima questione, se ne discosta. Per quest'aspetto, come si vede, le decisioni in parola danno minori certezze di quelle emesse dai giudici comuni che, per il fatto di poter produrre la cosa giudicata, sono foriere di ancora maggiori certezze, in senso sia oggettivo che soggettivo, rispetto a quelle somministrate dal giudice costituzionale.

Di contro, le decisioni di accoglimento portano all'effetto, ai miei occhi singolare, per cui cade la *norma* dichiarata costituzionalmente illegittima e con essa cade altresì la *disposizione* da cui la stessa è estratta, dunque anche in significati, astrattamente non determinati né determinabili, sui quali né l'autorità remittente né la stessa Corte hanno detto alcunché. Con il che l'effetto di annullamento viene – a mia opinione, innaturalmente – ad identificarsi in tutto e per tutto con quello di abrogazione nominata che – com'è noto – comporta la rimozione della disposizione in ogni suo possibile significato. Si scopre così che, a stare al comune sentire, la Corte non sarebbe mai... *giudice*, sia pure nella sua propria, singolare conformazione,

³¹ Riferimenti in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, cit., 105 ss.



rivestendosi dei panni ora dell'amministratore (e, segnatamente, del consulente) ed ora del legislatore³².

5. *Gli inconvenienti ai quali ciascuna delle tecniche decisorie di cui qui si è discusso va comunque incontro, il cumulo dei rimedi quale soluzione la più adeguata a fugarli e la risorsa preziosa costituita dal rinvio pregiudiziale cui fare allo scopo ricorso*

Al di là delle carenze teorico-ricostruttive ad oggi presenti nell'indirizzo patrocinato dalla Consulta, sta di fatto che il *trend* delle questioni portate subito alla cognizione di quest'ultima parrebbe non conoscere pause o rallentamenti, per quanto per vero non si abbiano dati sicuri in merito alle questioni invece risolte con la tecnica della "non applicazione" e, ancora, delle altre prevenute per effetto di incisive e, per vero, talora ardite operazioni d'interpretazione conforme³³.

Questo *trend*, a mio modo di vedere, è destinato a crescere con specifico riguardo alla materia penale³⁴, specie dopo [Corte cost. n. 7 del 2025](#) nella quale si è fatto notare che la tecnica suddetta sarebbe in conflitto con il principio di legalità, specie per l'aspetto del non eguale trattamento riservato ai condannati. Un argomento, questo, che avrebbe potuto indurre la Corte a spingersi a dichiarare l'obbligatoria precedenza del sindacato accentrato rispetto a quello diffuso, ciò che però non si è avuto, perlomeno a tutt'oggi...³⁵. Non si trascurino, ad ogni buon conto, i rilievi sopra addotti in merito alle mancate certezze discendenti dalle pronunzie di rigetto, ovviamente vevoli anche per la materia in parola, né

³² Questo rilievo può, di recente, vedersi nel mio *Il doppio volto del diritto processuale costituzionale nell'esperienza italiana*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2025, 6 febbraio 2025, spec. 5 ss.

³³ Si è, ancora da ultimo, rilevato da un'accreditata dottrina (C. PINELLI, *Il rinvio pregiudiziale nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul trattamento di leggi confliggenti col diritto UE direttamente applicabile*, cit., § 6) che l'utilizzo della tecnica in parola, pur dopo [Corte cost. n. 269 del 2017](#), si ha "in misura consistente"; non è, però, indicata la fonte da cui questa notizia è attinta. Ancora minori certezze si hanno, poi, in merito ai casi d'interpretazione conforme che, in buona sostanza, scorrono lungo canali sotterranei, senza venire alla luce e farsi, dunque, intercettare.

³⁴ ... sulla cui nozione, riferimenti ora in V. CHIAUZZI, V. SCARABBA, [La modulazione dell'applicazione delle garanzie convenzionali e costituzionali tradizionalmente collegate alla materia penale a misure formalmente non penali](#), cit., 805 ss. In materia di legalità penale e giurisprudenza costituzionale, per tutti, v. O. SPATARO, *Sindacato di legittimità costituzionale e legalità penale. Il delicato equilibrio tra ruolo della Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore negli itinerari giurisprudenziali più recenti*, Palermo University Press, Palermo 2022.

³⁵ V., al riguardo, la previsione affacciata nella mia nota alla pronunzia in oggetto [dal titolo [Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato sulle questioni di "eurounarietà-costituzionalità" in materia penale? \(A prima lettura di Corte cost. n. 7 del 2025\)](#), in questa [Rivista](#), 2025/1, 10 febbraio 2025, 143 ss.] con riferimento alla possibile evoluzione della giurisprudenza nel senso di considerare obbligatorio il sindacato accentrato in merito a questioni di rilievo penale.



si trascuri che il margine di apprezzamento discrezionale dei giudici in merito alla determinazione della pena richiede, ad ogni buon conto, di essere opportunamente delimitato dal legislatore, nessun giudice (Corte costituzionale inclusa) potendo fare a meno del preventivo, oculato intervento di quest'ultimo. È poi pur vero che nella materia in parola la giurisprudenza costituzionale, specie nelle sue più recenti espressioni, ritaglia un'area non poco consistente a beneficio dei giudici in ordine alla determinazione della pena (ad es., con riguardo ai casi in cui il minimo edittale appaia eccessivamente elevato in relazione al compimento di reati di lieve entità³⁶).

Ad ogni buon conto, così come i sistemi di giustizia costituzionale danno comunque vita sia a vantaggi che ad inconvenienti, allo stesso modo è per le tecniche decisorie di cui qui si discorre; e si tratta allora di soppesare gli uni e gli altri, senza comunque mai perdere di vista il punto centrale della questione ora discussa che rimanda al rapporto di strumentalità necessaria che intercorre tra il meccanismo dell'applicazione diretta delle norme eurounitarie *self executing* e l'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale che – piaccia o no – non può comunque fare a meno di quello.

Certo, la soluzione ideale – come si è tentato di argomentare altrove e si è, ancora di recente, fatto notare anche da altri studiosi³⁷ – parrebbe essere quella del cumulo dei rimedi, dandosi modo al giudice comune, allo stesso tempo in cui fa applicazione immediata della

³⁶ Così, da ultimo, [Corte cost. n. 83 del 2025](#), ed *ivi* altri riferimenti.

³⁷ Così, nel mio [Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti?](#), in questa [Rivista](#), [1/2018](#), 23 marzo 2018, 155 ss. Cfr. al mio punto di vista quello espresso da C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte Costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in [Osservatorio sulle fonti](#), [2/2019](#), spec. 25 ss.; della stessa, v., inoltre, *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *Quad. cost.*, [2/2024](#), 420 ss. Torna, da ultimo, a trattare della spinosa questione V. SCIARABBA, *Cose da non trascurare nella ridefinizione del regime operativo del diritto, e dei diritti, di matrice europea*, cit., part. al § 10, a cui opinione una soluzione adeguata potrebbe essere quella di far ricorso all'adozione di misure cautelari, sospendendo l'efficacia della disciplina interna in attesa della sua rimozione con effetti *erga omnes* da parte del giudice costituzionale.

Ora, per un verso, è pur vero che la sospensione è *in re ipsa* con la prospettazione della questione di costituzionalità; solo che questo vale unicamente per il giudizio *a quo*, mentre una sospensione disposta dalla Consulta avrebbe carattere *erga omnes*, e – com'è chiaro – la cosa risulterebbe gravida di implicazioni anche sul versante dei rapporti interordinamentali. Il punto è, però, che il giudice costituzionale è assai restio – come si sa – a farvi luogo, preferendo piuttosto optare per la celere definizione nel merito della questione sollevatagli. La misura in parola, insomma, è *di fatto* un'arma spuntata, comunque ben poco incisiva nei riguardi della pratica giuridica e di alcune delle sue più rilevanti esigenze. Piuttosto, non si trascuri la circostanza per cui, in presenza di una questione pendente davanti alla Corte, molti giudici comuni sono soliti sospendere i giudizi in corso senza tuttavia sollevare altre questioni di costituzionalità. È un modo di operare, questo, fatto oggetto di puntuali e penetranti rilievi da parte di molti studiosi ma non può farsi passare sotto silenzio come vanno le cose nell'esperienza. Ad ogni buon conto e per un altro verso, rimane pur sempre la stranezza, già dietro segnalata, di una questione in cui si fa riferimento ad una disciplina sovranazionale dal significato per il giudice ancora oscuro al momento in cui si rivolge alla Consulta.



norma sovranazionale, di investire la Consulta della cognizione della questione, sì da pervenire quanto prima alla caducazione con effetti *erga omnes* della norma interna con la prima incompatibile. Mi permetto di insistere particolarmente sulla celerità del giudizio da parte della Consulta; ed a questo proposito potrebbe tornare utile prevedere, anche in via di autonormazione da parte della Corte, una corsia preferenziale per le questioni in parola, sì da ridurre, per quanto possibile, la distanza temporale tra “non applicazione” della norma interna e la sua caducazione in via generale.

La soluzione qui nuovamente patrocinata va, tuttavia, incontro ad un ostacolo ad oggi insormontabile e potrebbe altresì andare incontro ad alcuni inconvenienti che reputo, tuttavia, non insuperabili. L’obiezione attiene alla mancata rilevanza della questione sollevata da un giudice che, nel frattempo, si porti avanti con il processo. Di qui, la necessità di far luogo ad una disciplina legislativa che stabilisca la deroga alla rilevanza per le questioni di “costituzionalità-eurounarietà”. D’altronde, il fenomeno “comunitario”, nella sua singolare ed irripetibile connotazione complessiva, non poteva di certo essere immaginato dal legislatore al momento in cui, all’indomani del varo della Carta repubblicana, ha posto i canoni relativi al processo costituzionale. Ancora più lineare, poi, per quanto per vero di problematica realizzazione, la soluzione di innovare all’art. 134 della Costituzione al fine di “razionalizzare” il meccanismo dell’applicazione diretta e la sua combinazione con il sindacato accentrato, nei termini qui succintamente indicati, una innovazione che poi potrebbe essere resa viepiù salda laddove si ponesse quale specificazione-attuazione di una *Europaklausel* iscritta nell’art. 11, rimediando per questo verso ad una originaria lacuna ad oggi colmata esclusivamente per mano dei giudici e degli studiosi.

Il punto è però che il legislatore seguita ad essere latitante, nel mentre non di rado quando legifera dà vita a discipline largamente carenti, obbligando quindi gli operatori (in ispecie, come si sa, i giudici) ad un’attività affannosa e a volte ipercreativa di ricucitura interna di un tessuto normativo venuto alla luce a brandelli. Non sono, dunque, così ingenuo da ritenere che si porrà rimedio ai vuoti di disciplina nel modo giusto, seguitando pertanto i giudici a dover far luogo ad una supplenza che – come ebbe a dire più di vent’anni addietro la stessa Consulta, per bocca del suo Presidente *pro tempore*, G. Zagrebelsky – è (e resta) “non richiesta e non gradita”.

La soluzione del cumulo dei rimedi, ad ogni buon conto, non è esente – come si diceva – da inconvenienti, il maggiore dei quali è dato da possibili divergenze tra il verdetto del giudice comune che, rilevata l’antinomia, faccia quindi luogo all’applicazione diretta della norma sovranazionale in vece di quella interna e il verdetto della Consulta che potrebbe invece escludere la sussistenza dell’antinomia stessa, rigettando di conseguenza la questione. L’inconveniente è, tuttavia, superabile attraverso il previo esperimento del rinvio pregiudiziale da parte del giudice comune, grazie al quale si offre l’opportunità alla Corte dell’Unione di dare



indicazioni utili sia allo stesso giudice che, eventualmente, in seconda battuta alla Corte costituzionale.

Si torna così alla partenza del percorso argomentativo qui compiuto; e si ha conferma della opportunità (e, in alcuni casi, della necessità) di avvalersi prontamente e senza indugio dello strumento di cooperazione in parola, nei riguardi dei cui esiti tanto le decisioni dei giudici comuni quanto quelle della Consulta sono quindi tenute a mostrarsi coerenti. I nodi, infatti, prima o poi vengono al pettine; e, laddove la Corte dell'Unione dovesse essere chiamata in campo dalla Corte costituzionale, potrebbero aversi conseguenze spiacevoli, specificamente per il caso che dalla prima si avessero indicazioni tali da dare conferma di un errore interpretativo iniziale fatto dal giudice comune che non avrebbe avuto motivo di esistere grazie al sollecito interpello del giudice eurounitario.

Anche per quest'aspetto – come si vede – mi parrebbe conveniente mettere nero su bianco, in una pur contenuta ma chiara disciplina complessiva riguardante le questioni di “costituzionalità-eurounarietà”, qual è l'ordine giusto dei passi da compiere al fine di avere l'ottimale soluzione delle questioni in parola, piuttosto che seguire a far affidamento sulla ispirata saggezza dei giudici che – come si è veduto – hanno fin qui proceduto (e seguitano a procedere) a tentoni, privi comunque di sicuri punti normativi di riferimento.