



2025 FASCICOLO III

Antonio Ruggeri

**La Consulta torna a dire della “doppia pregiudizialità”
con riferimenti tuttavia non pertinenti e argomenti non stringenti
(note minime a margine di Corte cost. n. 147 del 2025)**

20 ottobre 2025



Antonio Ruggeri
La Consulta torna a dire della “doppia pregiudizialità”
con riferimenti tuttavia non pertinenti e argomenti non stringenti
(note minime a margine di Corte cost. n. 147 del 2025)*

SOMMARIO: 1. La Corte sorvola sulla circostanza per cui il rimedio dell’applicazione diretta di norme sovranazionali *self executing* incompatibili con norme interne risulta essere l’unico apprestato dal Trattato (e, di conseguenza, autorizzato dall’art. 11 Cost.) e si dichiara dell’idea che già al presente possa con esso cumularsi il rimedio del sindacato accentrato di costituzionalità. – 2. L’improprio richiamo di [Corte cost. n. 15 del 2024](#) e gli scenari ed inconvenienti di cui potrebbe aversi riscontro anche per l’ipotesi, dalla Corte preferita, del cumulo dei rimedi.

ABSTRACT: *The note discusses Constitutional Court judgment no. 147 of 2025, which revisits the long-debated issue of “double preliminary reference” in light of the latest developments in constitutional jurisprudence. It is observed that the Court, while overlooking that the Treaty (and, by extension, Article 11 of the Constitution) identifies direct applicability as the sole means of resolving conflicts between domestic and self-executing Union norms, nonetheless deems it compatible with the concurrent use of centralized constitutional review a remedy that is itself not free from significant drawbacks. The decision also contains an improper reference to judgment no. 15 of 2024, whose procedural context differs substantially from the present case.*

1. *La Corte sorvola sulla circostanza per cui il rimedio dell’applicazione diretta di norme sovranazionali self executing incompatibili con norme interne risulta essere l’unico apprestato dal Trattato (e, di conseguenza, autorizzato dall’art. 11 Cost.) e si dichiara dell’idea che già al presente possa con esso cumularsi il rimedio del sindacato accentrato di costituzionalità*

La decisione qui fatta oggetto di un succinto commento a prima lettura parrebbe volersi proporre, per l’aspetto qui specificamente trattato, quale una *summa* del pensiero maturato alla Consulta in tema di “doppia pregiudizialità” e dell’approdo finalmente raggiunto dopo un lungo e non poco sofferto “cammino”, per riprendere ora ancora una volta la qualifica datane oltre cinquant’anni addietro da un’autorevole, non dimenticata dottrina¹. Va, nondimeno, subito avvertito che il riferimento fatto nel punto 2 del *cons. in dir.* alla pregiudizialità in parola



¹ Il riferimento – com’è chiaro – è a P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, 1973, 2401 ss. L’espressione è di ricorrente utilizzo in letteratura: ancora di recente e per tutti, v. U. VILLANI, *Il nuovo “cammino comunitario” della Corte costituzionale*, in [Eurojus](#), 1/2024, 81 ss.



non è poi sfruttato a dovere, avendo la Corte spostato il tiro e, facendo utilizzo della tecnica usuale dell'assorbimento dei vizi, ha quindi caducato la disciplina portata alla sua cognizione per violazione di parametri diversi da quelli di cui agli artt. 11 e 117, l c., Cost.

Ad ogni buon conto, con riguardo al profilo qui interessante, la Corte è, per vero, accorta nel fare richiamo ad alcune delle ormai numerose pronunzie emesse a far data dalla svolta segnata dalla [sent. n. 269 del 2017](#). Come, però, non di rado si è avuto (e si ha), la selezione dei precedenti, pur laddove provvista di innegabile *vis* persuasiva, non sempre è in tutto pertinente in rapporto alle complessive esigenze del caso e, perciò, idonea a centrare l'obiettivo prefissosi². Sta di fatto che l'insistito richiamo a precedenti inadeguati rispetto al caso stesso, con l'accumulo che li caratterizza, finisce alla lunga con il dar vita ad autentiche *consuetudini culturali* di riconoscimento della loro bontà, alimentando pertanto il convincimento che la soluzione fatta propria e con vigore patrocinata dalla Corte si ponga davvero quale la lineare conclusione di un percorso gradualmente raggiunto ed ormai pervenuto ad una meta stabile e chiara nei suoi contorni complessivi.

La Corte è da tempo avvertita – sembra di poter dire – del fatto che il meccanismo del sindacato accentrato, laddove messo in atto in alternativa a quello del sindacato diffuso in relazione ad antinomie coinvolgenti norme *self executing* dell'Unione, presenta inconvenienti di non poco conto, esponendosi – a tacer d'altro – al rilievo, su cui tuttavia stranamente sorvola, secondo cui l'applicazione diretta da parte del singolo operatore di giustizia è (e resta) pur sempre *l'unica* soluzione espressamente prevista dal Trattato per le norme in parola, in quanto la più direttamente conducente allo scopo dell'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale. Per ciò pure, è (e resta) anche la soluzione fatta propria dall'art. 11 Cost., in cui, per comune ed ormai indiscusso riconoscimento, si rinviene il fondamento costituzionale del primato del diritto sovranazionale.

Di contro, la Corte si dichiara dell'avviso che il Trattato (e, discendendo, la Carta costituzionale) legittimino entrambe le tecniche decisorie sopra accennate, suscettibili di essere messe in campo a discrezione del singolo operatore di giustizia³, senza che peraltro sia indicata né la fonte che espressamente contiene siffatta abilitazione né i criteri, comunque non

² Per l'esame delle tecniche retorico-argomentative, tra le quali è appunto quella dell'autocitazione, di cui la Corte frequentemente si avvale, v., part., A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1996.

³ ... per quanto, soprattutto con la [sent. n. 7 del 2025](#), parrebbe essersi spianata la via per l'obbligatorio ricorso, quanto meno in via prioritaria, al sindacato accentrato per la materia penale [così, nel mio [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, Studi 2025/1](#), 10 febbraio 2025, 143 ss.]. Un'accreditata dottrina, peraltro, si è prefigurata lo scenario che il sindacato stesso possa tra non molto essere qualificato come un "controlimito" [C. PINELLI, *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost., n. 170*, in [Rivista AIC](#), 4/2024, 12 novembre 2024, 36 ss., spec. 42 ss.].



puntualmente definiti, che dovrebbero presiedere alla scelta⁴, salvo ad ammettere (ma sarebbe cosa priva di senso) che quest'ultima possa farsi liberamente, al di fuori di alcun canone che la governi e giustifichi.

Non può, poi, negarsi che – come si fa da molti notare, sulla scia di una indicazione in modo insistito data dalla Consulta – il sindacato accentrato offra l'opportunità della rimozione con effetti *erga omnes* della norma interna incompatibile con il diritto dell'Unione (una eventualità, questa, che però – come si dirà – non è affatto detto che meriti di essere vista con favore); e tuttavia – preme qui rimarcare – ciò non equivale a riconoscere che possa aversi in difetto appunto di una metanorma nel Trattato che esplicitamente lo preveda, stabilendone allo stesso tempo condizioni e limiti di esercizio.

È appena il caso qui di accennare di sfuggita che, giusta in premessa la tesi secondo cui il meccanismo del controllo accentrato sarebbe da preferire al meccanismo diffuso⁵ e portando fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti quest'assunto teorico, se ne avrebbe che il giudice comune sarebbe *sempre* obbligato ad investire la Corte di *ogni* questione di "eurounarietà-costituzionalità", rinunciando pertanto a giovare della tecnica decisoria della "non

⁴ Si dice, per vero, in [Corte cost. n. 1 del 2025](#), con testuale richiamo di un'indicazione che è [nella sent. n. 181 del 2024](#), che "l'interlocuzione 'con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia erga omnes, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale". Non è tuttavia chi non veda la vaghezza concettuale di siffatta indicazione: basti solo pensare al fatto che *a*) il primo riferimento in essa fatto (al carattere incerto dell'interpretazione) pecca, a tacer d'altro, d'ingenuità e di ovvietà, posto che l'interpretazione, per sua congenita attitudine, si apre a raggiera a plurimi esiti; *b*) il secondo implica la conoscenza da parte del giudice di come si regola la pubblica amministrazione (ciò che è di assai problematico riscontro); *c*) non è chiaro cosa s'intenda per "impatto sistemico" delle questioni interpretative né come se ne possa avere l'accertamento, e infine *d*) che il bilanciamento tra principi costituzionali è esso pure di pressoché quotidiano riscontro (una diversa lettura rispetto a quella qui affacciata può, di recente, vedersi in A.-O. COZZI, *L'eterogenesi dei fini: il «tono costituzionale» e l'accentuazione dei caratteri di diffusione del sindacato accentrato di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/2025, 145 ss., e A. SCIORTINO, *Fonti UE e fonti interne: il ruolo del giudice nazionale nella scelta delle opzioni rimediali per garantire la primazia del diritto UE*, in AA.VV., *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione Europea. Studi sulle fonti del diritto*, F. Fabrizzi e G. Piccirilli (a cura di), Giappichelli, Torino 2025, 373 s.).

⁵ ... quanto meno – lascia ripetutamente intendere la Corte – per l'aspetto temporale, sollecitandosi i giudici a dare alla Corte stessa la parola per prima, sì da orientare nel verso (a suo dire) giusto l'andamento della vicenda processuale: sul punto, per tutti, N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa*, in [federalismi.it](#), 14/2019, 17 luglio 2019, spec. 19, laddove si fa notare che ai giudici comuni viene dalla Consulta rivolto "un caldo 'invito' a coinvolgere, ove del caso, e preferibilmente in prima istanza, la Corte costituzionale": un "invito" – si è messo in evidenza da un'attenta dottrina [O. SCARCELLO, *An Empirical Analysis: Practices of Italian Courts on Dual Preliminarity (2018-2022): A Mixed Response*, in *Italian Journal of Public Law*, 2023, 137 ss.] – rimasto, tuttavia, da molti operatori di giustizia inascoltato.



applicazione” della disciplina nazionale accompagnata dall’applicazione immediata di quella sovranazionale.

Ciò che, tuttavia, com’è stato rilevato da una sensibile dottrina, pure dichiaratasi favorevole al sindacato accentrato (segnatamente per il caso di sistematiche violazioni del diritto sovranazionale), si dimostrerebbe però, a conti fatti, non compatibile con il quadro risultante dal Trattato⁶.

Quanto, poi, all’idea, a mia opinione assiomaticamente posta, secondo cui il sindacato suddetto sarebbe maggiormente servente il valore della certezza del diritto⁷, sembra di poter dire che la stessa, oltre ad essere contraddetta da un pensiero enunciato nella [sent. n. 181 del 2024](#) da cui risulta che Corte e giudici comuni sono “*egualmente* garanti della certezza”⁸, costituisce ad ogni buon conto una mezza verità. E ciò, non foss’altro che per il fatto che l’esito della caducazione della norma portata alla cognizione della Corte⁹ è solo una delle due evenienze prospettabili, non escludendosi ovviamente il rigetto della questione. E si sa che, per la tesi comunemente invalsa, nulla vieta che la medesima questione già una prima o più volte rigettata sia quindi risolta con una decisione ablativa: a conferma, appunto, che dalle pronunzie della prima specie, per il modo con cui usualmente se ne ricostruiscono la natura e gli effetti¹⁰, non discende alcuna certezza né per gli operatori, che non di rado non vi prestano ascolto, né – se ci si pensa – per la stessa Corte che pure non si fa persuadere da... *se stessa*, si

⁶ D. GALLO, *L’effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, in *Riv. contenz. eur.* [europeanlitigation.eu](#), 1/2025, 31 marzo 2025, spec. 21 ss. e, dello stesso, *Superamento di Granital e conformità al diritto dell’Unione europea: per una ridefinizione del tono costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/2025, spec. 194 ss. Non è, peraltro, chiaro come possa il singolo giudice, al fine di determinarsi nel modo più adeguato, stabilire quando si sia in presenza di violazioni sistematiche del diritto sovranazionale, ciò che presupporrebbe la piena conoscenza di quanto avviene nelle aule in cui si amministra giustizia e la possibilità di fare la conta delle violazioni e delle non violazioni, verificando quali siano le più numerose. Ed è appena il caso qui di rilevare di sfuggita che anche di siffatto criterio, che pure parrebbe ispirato a buon senso, non v’è traccia alcuna nel Trattato.

⁷ Un’idea, come si sa, dalla Corte ora esplicitamente enunciata a sostegno del proprio punto di vista ed ora allo stesso sottesa, secondo quanto si è fatto, ancora di recente, notare da una sensibile dottrina (A. AMATO, *La certezza impossibile? Le “vie infinite” dei giudici comuni e la “segnaletica” della Consulta, a quarant’anni dalla sentenza La Pergola*, in *Giur. cost.*, 1/2025, 113 ss.).

⁸ Vi ho fatto ripetutamente richiamo in precedenti riflessioni sul tema [di recente, in *Rapporti tra il diritto dell’Unione europea e il diritto interno (valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, 177].

⁹ ... ovvero della norma sovranazionale, per il tramite dell’annullamento della legge di esecuzione del Trattato “*nella parte in cui...*”, laddove sia ritenuta non rispettosa dei “controlimiti”. In astratto, poi, è pure da mettere in conto l’eventualità che entrambe le norme in campo siano, per l’uno o per l’altro verso, giudicate invalide; questo scenario non può, tuttavia, essere ora esplorato con il dovuto approfondimento.

¹⁰ ... dal quale, tuttavia, ho preso da tempo e in più luoghi le distanze [ragguagli e riferimenti, di recente, nel mio *Il doppio volto del diritto processuale costituzionale nell’esperienza italiana*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2025, 6 febbraio 2025, 1 ss.].



da mutare appunto avviso persino laddove il quadro normativo complessivo sia nel frattempo rimasto inalterato¹¹.

Ad ogni buon conto, senza tornare ora a toccare nuovamente questo nervo scoperto e ad oggi dolente del corpo giurisprudenziale, giova fermare l'attenzione solo sul dato per cui, al fine di rendere viepiù fisso e irremovibile il punto di diritto nel quale ormai da tempo si riconosce, la Corte preferisce – quando può (ed è appunto ciò che ha oggi fatto) – tenersi alla larga dall'alternativa “secca” tra l'uno e l'altro dei rimedi processuali sopra indicati, puntando piuttosto ad accreditare l'idea che essi possano, *già al presente*, essere entrambi praticati. Quella del “cumulo” – come suol dirsi – è, dunque, la via da battere, senza esitazione alcuna¹².

Ora, anche chi scrive ha già da tempo e in più luoghi segnalato che sicuramente questa parrebbe essere la carta migliore, non senza nondimeno far passare sotto silenzio gli

¹¹ Quanto, poi, alle decisioni di accoglimento, con la caducazione della norma stessa, per un singolare ed ai miei occhi inspiegabile effetto di trascinamento, viene *di fatto* a cadere altresì la disposizione che la racchiude ed esprime, confondendosi tuttavia in tal modo – come si è più volte fatto notare – l'effetto di annullamento con uno di abrogazione nominata. E ciò, senza peraltro far passare sotto silenzio la circostanza per cui, così ragionando, le pronunzie di accoglimento verrebbero ad assumere la qualità di atti d'interpretazione autentica, siccome abilitati a stabilire quale sia l'*unica* norma, quella appunto invalida, desumibile dalla disposizione portata alla cognizione della Corte. Una conclusione che però – come si sa – non vale per le decisioni di segno opposto, nulla opponendosi che dalla medesima disposizione uscita indenne dal sindacato della Corte possano trarsi norme diverse da quella già giudicata. La qual cosa, a conti fatti, comporta un innaturale sdoppiamento della natura giuridica delle pronunzie della Corte, *secundum eventum litis* insomma. Quelle di rigetto si porrebbero, infatti, quali pareri *pro veritate* somministrati ad operatori ed alla comunità tutta, eccezion fatta per il giudice *a quo*, cui resta preclusa la riproposizione della medesima questione già portata alla Corte, pareri, nondimeno, come si viene dicendo, da prendere pur sempre *cum grano salis*, visto che la Corte non esclude, se nuovamente adita, di discostarsene; quelle di accoglimento, di contro, come si è qui pure rilevato, si porrebbero quali atti di abrogazione nominata, dunque aventi natura legislativa. Di più: il meccanismo della “non applicazione” della norma interna s'inscrive in un quadro teorico che resta ad oggi quello tracciato dalla [sent. n. 170 del 1984](#), che porta ad escludere la invalidità della norma stessa, meramente “irrilevante” per la definizione del caso, diversamente dal meccanismo del sindacato accentrato che, laddove conclusosi nel senso dell'accoglimento della questione, comporta l'annullamento della norma in parola. Irriducibilmente diversi appaiono, dunque, essere anche gli schemi qualificatori della condizione giuridica dell'atto impugnato (su tutto ciò, v., nuovamente, il mio scritto da ultimo cit.).

¹² Sul concorso dei rimedi, *ex plurimis*, v., di recente, C. DI MARTINO, [La tutela dei diritti fondamentali tra Costituzione e Carta di Nizza: i nuovi \(controversi\) spunti della giurisprudenza costituzionale in tema di «doppia pregiudizialità»](#), in questa [Rivista, Studi 2024/II](#), 29 maggio 2024, 627 ss., spec. 638 ss.; R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quad. AISDUE* ([www.aisdue.eu](#)), 1/2025, 1 ss.; M.E. GENNUSA, *Corte costituzionale e doppia pregiudiziale tra vecchio e nuovo anno: al servizio del primato e dell'effetto diretto?*, in *Quad. cost.*, 1/2025, 226 ss., e D. TEGA, *La relazione tra le fonti del diritto dell'Unione europea e le fonti del diritto interno. Le corti e la nomopoiesi collaborativa*, relaz. al Convegno AIC su L'Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana, Torino 10-11 ottobre 2025, in [associazione de icostituzionalisti.it](#), § 4.2 della vers. provv. Vi è fatto infine richiamo nei contributi che sono in *Giur. cost.*, 6/2024 e 1/2025.



inconvenienti che potrebbero ugualmente aversene¹³; il punto è, però, che, allo stato attuale della disciplina concernente il processo costituzionale – checché ne dica la Corte –, non ne disponiamo, dal momento che, con il fatto stesso di applicare subito la norma sovranazionale in vece di quella interna, la contemporanea rimessione degli atti alla Consulta comporterebbe fatalmente il venir meno della rilevanza della questione.

Si dovrebbe, perciò, allo scopo introdurre espressamente una deroga alla disciplina in parola, che ovviamente potrebbe aversi solo per mano del legislatore e che nondimeno esporrebbe il fianco a rilievi di vario segno.

Delle due, infatti, l'una. O, malgrado la rimessione suddetta, il processo può (e deve) portarsi ugualmente avanti, ciò che sarebbe, per vero, coerente con il superamento dell'antinomia conseguente all'applicazione immediata della norma sovranazionale; ed allora potrebbero aversi problemi di non agevole soluzione per il caso che il sopravveniente verdetto della Corte non dovesse essere in asse con quello del giudice *a quo* o, diciamo pure, apparisse con esso in modo scoperto confliggente. Oppure, per effetto della rimessione stessa, va tenuta ferma la regola della sospensione del processo; ed allora non si capisce a cosa mai possa servire l'applicazione diretta che, di tutta evidenza, sarebbe assorbita dalla presentazione della questione alla Consulta, risultando perciò, a conti fatti, priva di effetti.

2. *L'improprio richiamo di [Corte cost. n. 15 del 2024](#) e gli scenari ed inconvenienti di cui potrebbe aversi riscontro anche per l'ipotesi, dalla Corte preferita, del cumulo dei rimedi*

Come che stiano le cose a questo riguardo e senza ragionare ora di scenari prospettabili in prospettiva *de iure condendo*, sta di fatto che la circostanza odierna appare essere assai diversa da quella in passato riscontrata, in occasione della quale si è avuto il cumulo in parola. E, invero, a me pare improprio il riferimento oggi fatto a [Corte cost. n. 15 del 2024](#). Si trattava, infatti, di una vicenda processuale del tutto peculiare¹⁴, dal momento che erano allora in campo due norme sostanzialmente coincidenti, una di fonte regolamentare ed una legislativa, e l'autorità remittente aveva prontamente messo da canto la prima, sollevando allo stesso tempo la questione di costituzionalità sulla seconda. Il trattamento differenziato, al piano dell'utilizzo delle tecniche decisorie, è parso dunque agli occhi dell'operatore consentito,

¹³ Tra gli altri miei scritti, v., volendo, [Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti?](#), in questa [Rivista, Studi 2018/I](#), 23 marzo 2018, e, nella stessa [Rivista](#), *Una corsia preferenziale, dopo la 269 del 2017, per i giudizi di "costituzionalità-eurounarietà"*, 20 settembre 2019, 474 ss., spec. 477 ss., e lett. *ivi* di vario segno.

¹⁴ Questo tratto è rilevato in molti commenti alla decisione in parola [per tutti, L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in [lavorodirittieuropa.it](#), 2/2024, 1 ss.].



nell'assunto che si dovesse dare rilievo agli *atti*¹⁵, senza tener conto perciò del fatto che in realtà una sola era la *norma* dagli stessi espressa: la “non applicazione” di quest’ultima, in quanto prodotta dalla fonte regolamentare, non poteva e non può che risolversi *ipso facto* in una “non applicazione” della medesima norma, in quanto risultante dalla fonte legislativa portata alla cognizione della Corte¹⁶. Per l’aspetto sostanziale, dunque, la rilevanza veniva ugualmente ad essere messa sotto *stress* o, diciamo pure, sacrificata, malgrado – è qui la stranezza della vicenda – il giudizio fosse stato sospeso e gli atti trasmessi alla Corte¹⁷.

Ad ogni buon conto, del quadro peculiare delineatosi in quel precedente ormai lontano non v’è – come si faceva poc’anzi notare – traccia alcuna nella vicenda processuale fatta oggetto della decisione in commento. Certo si è che, facendosi luogo al cumulo in parola e rilevando anche la Corte la sussistenza dell’antinomia tra le norme dei due ordinamenti, la caducazione di quella interna comporterebbe un assorbimento della sua “non applicazione” da parte del giudice *a quo* e, con esso, il consolidamento della efficacia della norma sovranazionale. E, tuttavia, anche questo che, da un certo punto di vista, è un indubbio vantaggio, riguardato da altra angolazione si presta a valutazioni di altro segno. Occorre al riguardo distinguere due casi: *a*) che la norma interna sia annullata unicamente per contrasto con il diritto sovranazionale e *b*) che lo sia per violazione altresì di norme diverse da quella di cui all’art. 11 (e 117, l c.)¹⁸. *Nulla quaestio* per questa seconda evenienza: bene si fa ad espungere con effetti *erga omnes* una norma siffatta. Per la prima, di contro, ancora una volta il meccanismo del sindacato diffuso potrebbe apparire maggiormente vantaggioso, ove si consideri che – come si è fatto notare altrove – la “non applicazione”, non incidendo sulla disposizione ma solo sulla norma, dà modo alla disposizione stessa di tornare a rendersi utile una volta che in ambito sovranazionale si abbia un mutamento di quadro normativo, vuoi per una modifica intervenuta nei riguardi della disciplina originaria idonea ad eliminare la causa della incompatibilità con la

¹⁵ ... ed alle diverse sedi in cui essi rilevavano, l’uno portato alla cognizione della Corte in sede di conflitto di attribuzioni, l’altro a mezzo di una questione di legittimità costituzionale. La riunione dei due giudizi ha, peraltro, ulteriormente rimarcato la sostanziale identità dell’oggetto, costituito appunto dalla norma della cui validità la Corte è stata chiamata a pronunciarsi.

¹⁶ Questo rilievo è già nel mio [Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing \(a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024\)](#), in questa [Rivista, Studi 2024/I](#), 17 febbraio 2024, 305 ss. Diversamente, sul punto, S. BARBARESCHI, «L’ordinato funzionamento delle fonti interne» e il “concorso” degli strumenti di tutela dei diritti. Considerazioni sulla sentenza n. 15 del 2024, in [Nomos](#), 2/2024, 16 ottobre 2024, spec. 5 s. e, con riferimento al *punctum crucis* del rispetto della rilevanza, di cui si passa subito a dire, 9 s.

¹⁷ Di una estensione delle “maglie della rilevanza, e quindi ammissibilità, della questione di costituzionalità” discorre C. AMALFITANO, *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *Quad. cost.*, 2/2024, 422.

¹⁸ Potrebbe esserlo unicamente in relazione a tali norme, facendosi quindi utilizzo della tecnica di assorbimento dei vizi e lasciando quindi impregiudicata la questione circa la eventuale lesione anche di altri parametri costituzionali. Nulla, però, esclude che ne sia dichiarata la invalidità sotto ogni aspetto.



normativa interna e vuoi pure per il caso che sopraggiunga una pronunzia del giudice dell'Unione che accerti la invalidità della disciplina stessa (ad es., per sopravvenuto mutamento del parametro)¹⁹. È di tutta evidenza, infatti, che al ricorrere di una di siffatte congiunture, laddove la norma/disposizione sia caducata con effetti *erga omnes*, l'eventuale ripristino della stessa obbligherebbe il legislatore ad attivarsi per riprodurla tale e quale, sempre che ovviamente lo voglia²⁰. Insomma, il meccanismo dell'applicazione diretta si conferma essere, anche per l'aspetto ora considerato, maggiormente duttile e, perciò, idoneo a conformarsi alla varietà dei casi, allo stesso tempo preservando il primato del diritto sovranazionale con il minimo sacrificio per la sovranità dello Stato che – come si sa – ha la sua prima e più qualificante espressione negli atti venuti alla luce in esercizio della funzione legislativa. Una questione di particolare gravità potrebbe poi determinarsi per il caso che, una volta riscontratosi il cumulo dei rimedi, il giudice costituzionale si orienti per il rigetto della questione di costituzionalità, per effetto del quale potrebbe dimostrarsi assai problematico il ripristino del vigore della norma interna, una volta che il processo si sia nel frattempo portato avanti facendosi applicazione in sua vece della norma sovranazionale²¹. Né risolutivo appare l'argomento, pure dalla Corte ripetutamente addotto, secondo cui la stessa, prima di pronunziarsi, potrebbe avvalersi dello strumento del rinvio pregiudiziale e giovare pertanto delle indicazioni date dal giudice sovranazionale. Preferibile è, infatti, come subito si dirà, che il rinvio sia senza alcun indugio effettuato dal giudice comune, potendosene avere elementi di conoscenza preziosi per l'ulteriore, retto svolgimento della vicenda processuale, in specie al fine di stabilire se ricorrano le condizioni per investire la Consulta della cognizione di una questione di "eurounarietà-costituzionalità". Di contro, un rinvio pregiudiziale effettuato solo *ex post*, a seguito cioè della pronunzia della Consulta stessa (e da questa, peraltro, ritenuto – come si sa – comunque possibile²²), presenterebbe non pochi inconvenienti, laddove la Corte

¹⁹ In realtà, come qui pure si tiene a rimarcare, questo scenario dovrebbe, a mia opinione, delinearsi anche in relazione alle decisioni ablativo della Corte idonee a determinare la caducazione unicamente della norma dichiarata costituzionalmente illegittima – la sola, peraltro, su cui la Corte si è pronunziata –, non pure di ogni altra norma astrattamente deducibile dalla disposizione, ovverosia a conti fatti di quest'ultima. Così, però, come si è venuti dicendo non è stato (e non è).

²⁰ La riproduzione, invero, non è in via di principio consentita, in quanto lesiva del giudicato costituzionale; lo è, invece, nella circostanza qui ipotizzata, a motivo del mutamento di "situazione normativa" – come a me piace chiamare l'oggetto del sindacato di costituzionalità – nel frattempo registratosi.

²¹ La divergenza di orientamento di giudici e Corte – fa notare C. AMALFITANO, nello scritto sopra richiamato, 424 – "può accadere sempre, anche quando sono due giudici diversi ad intraprendere le due differenti – ma non necessariamente alternative – strade di tutela"; e, tuttavia, non v'è chi non veda come un conto è che si abbia la sconfessione dello stesso giudice che aveva "non applicato" la norma interna e fatto utilizzo in sua vece di quella sovranazionale, ponendosi quindi per siffatta vicenda processuale il problema di "sanare" il verdetto già emesso, ed altra cosa ciò che attiene ai riflessi della decisione della Consulta in altri giudizi, in specie in quelli a venire.

²² ... specificamente per il caso che non si sia avuto annullamento della norma interna o, in astratto, esposizione dei "controlimiti" nei riguardi della normativa dell'Unione.



dell'Unione dovesse dare indicazioni non in linea con quelle che stanno a base della decisione del giudice costituzionale e, prima ancora, della ordinanza di rimessione degli atti alla Consulta²³. La qual cosa potrebbe poi far prendere alla vicenda una piega tale da portare, se del caso, a convertire un originario verdetto di rigetto in uno di accoglimento²⁴. Nulla – sia chiaro – esclude che il giudice costituzionale possa tornare a rigettare la questione, specie laddove dovessero registrarsi aggiustamenti del tiro da parte della Corte dell'Unione, quale ad es. quello di una delimitazione *quoad obiectum* della portata della disciplina sovranazionale, sì da evitare l'interferenza con la disciplina di diritto interno. Ed è chiaro che in siffatta evenienza (che – come si è veduto – porterebbe la pregiudizialità a convertirsi da “doppia” in “unica”) potrebbe venire smentito l'orientamento del giudice comune che, per l'ipotesi del cumulo dei rimedi ora ragionata, abbia già fatto applicazione della norma sovranazionale. Di qui, poi, la necessità di attivare i rimedi previsti dall'ordinamento per il superamento del verdetto del giudice stesso.

Può, però, verificarsi anche il caso opposto a quello ora esaminato, vale a dire che il giudice comune abbia indebitamente ristretto l'area materiale entro cui può (e deve) trovare applicazione la disciplina eurounitaria e che, pertanto, si sia determinato a fare applicazione di quella nazionale, allo stesso tempo però dubitando della sua legittimità costituzionale. *Nulla quaestio* per il caso di accoglimento, gravando nondimeno sul giudice stesso l'onere di rinvenire nel tessuto dell'ordinamento la norma buona per il caso. In questa eventualità, come pure in quella opposta che venga a determinarsi per effetto del rigetto, l'applicazione di norma nazionale potrebbe tuttavia tradursi in un illecito dal punto di vista dell'Unione, conseguente appunto alla forzosa contrazione dell'area materiale suddetta.

Ancora una volta, come si vede, si ha dunque conferma della opportunità che ogni questione coinvolgente, seppur in via dubitativa, norme sovranazionali sia risolta previo

²³ Francamente incresciosa ed imbarazzante la situazione che potrebbe venirsi a creare per il caso che il giudice *a quo* in prima battuta e, in seconda, il giudice costituzionale fondino i loro ragionamenti su una certa lettura della disposizione normativa sovranazionale che sia poi smentita dalla Corte dell'Unione, adita in via pregiudiziale a seguito del verdetto di rigetto della Corte costituzionale. Ciò che – come qui si viene dicendo – potrebbe quindi sollecitare il giudice comune a rivolgersi nuovamente alla Consulta per la correzione del *decisum* (ma v. quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

²⁴ Si fa ora riferimento alla eventualità che il giudice si sia rivolto alla Consulta senza aver esperito il rinvio e che la Consulta stessa si sia pronunciata nel senso del rigetto della questione. Una volta ripreso il processo, il giudice potrebbe avvalersi del rinvio e, all'esito della risposta ricevuta dalla Corte dell'Unione, potrebbe rendersi necessario tornare ad investire il giudice costituzionale della questione. La qual cosa, per un verso, è da dimostrare che possa aversi nel medesimo grado di giudizio, specie laddove il divieto di impugnazione delle decisioni della Corte sia inteso in modo rigoroso e conforme alla lettera costituzionale, valevole altresì per le pronunzie di rigetto, fatto nondimeno salvo il caso che la questione proposta sia davvero, sostanzialmente nuova, nel mentre (e per un altro verso) appare comunque essere diseconomico, risultando pertanto avvalorata l'idea che quanto più sollecito dovesse essere il rinvio tanto maggiore sarebbe il guadagno per il processo.



sollecito interpello del giudice dell'Unione e conformandosi scrupolosamente alle indicazioni da esso date²⁵.

Un'ultima, rapida notazione attiene al "tono" costituzionale della questione, cui pure nella decisione odierna si fa riferimento in chiusura del ragionamento svolto; e sembra, per vero, un'aggiunta che – qui come altrove – non appare essere risolutiva né, se ci si pensa, giova a rendere ancora più saldo il ragionamento stesso. Il "tono" in parola, infatti, al di là della sua indeterminatezza teorica²⁶, come si è tentato di argomentare altrove, c'è *sempre*, per il fatto stesso che siano portate al giudizio della Corte questioni che implicano il richiamo a parametri anche costituzionali, oltre che sovranazionali²⁷. Negare il "tono", insomma, equivarrebbe a negare in tesi che si dubiti della osservanza di uno o più disposti costituzionali. Un riferimento, dunque, sovrabbondante, di chiaro stampo retorico, che però, allo stesso tempo, si presta ad applicazioni confuse e, a dirla tutta, incoerenti, laddove la Corte dovesse pronunziarsi nel senso che una questione di costituzionalità si ha pur sempre ma che ne difetta il "tono".

Il vero è, però, che – come si è venuti dicendo – una pronunzia in tal senso sarebbe in radice contraddittoria, dal momento che equivarrebbe a riconoscere l'esistenza di una lacuna costituzionale²⁸, e comunque per la Corte non conveniente, puntando la stessa in modo risoluto all'obiettivo di attrarre a sé, ogni qual volta gliene sia offerta l'opportunità, ogni questione di "eurounarietà-costituzionalità".

²⁵ Di questo convincimento mi sono da tempo dichiarato e in esso vado, anzi, radicandomi sempre di più [di recente, v. il mio [I confini mobili tra tecniche interpretative e tecniche decisorie, con specifico riguardo ai rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno](#), in questa [Rivista, Studi 2025/II](#), 23 giugno 2025, 952 ss., spec. 971 ss.

²⁶ Il lemma è indubbiamente efficace e, se si vuole, anche suggestivo; mediocre ne è, tuttavia, l'effettiva capacità qualificatoria. Non a caso, d'altronde, si è assistito ad un'autentica fioritura di ricostruzioni, perlopiù critiche, del "tono" in parola [riferimenti ed indicazioni, da ultimo, nei contributi che sono in *Giur. cost.*, 6/2024 e 1/2025, in *A quarant'anni dalla sentenza La Pergola, n. 170 del 1984*; un quadro di sintesi può, inoltre, vedersi in R.G. CONTI, *Tono costituzionale e certezza del diritto: in memoria dell'interpretazione conforme al diritto UE*, in [europeanlitigation.eu](#), 4 settembre 2025, spec. al § 5.

²⁷ Similmente 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](#), 14/2025, 21 maggio 2025, IV ss., che fa giustamente notare che il "tono" in parola "sembra dunque ridursi ad una formula vuota, una sorta di 'tono di cortesia'" (XVI). Che il riferimento al "tono" possa spianare la via ad un "generalizzato controllo di costituzionalità" è ora rilevato anche da M.E. GENNUSA, *Corte costituzionale e doppia pregiudiziale tra vecchio e nuovo anno: al servizio del primato e dell'effetto diretto?*, cit., 228. Sulle "prospettive e incognite" del tono in parola si è, inoltre, soffermato, ancora di recente, 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, spec. al § 4. V., infine, utilmente, C. AMALFITANO, *"Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025*, in [europeanlitigation.eu](#), 1/2025, 7 aprile 2025, 1 ss.

²⁸ ... fermo nondimeno restando il sempre possibile sindacato della norma sospetta d'incostituzionalità sotto il profilo della mancata osservanza del canone della ragionevolezza.