

ISSN 1971-9892

**Il giudice costituzionale fa il punto in tema di
doppia pregiudizialità ma lascia senza risposta
alcuni annosi e spinosi interrogativi
(a prima lettura di Corte cost. n. 71 del 2026)**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

ANTONIO RUGGERI

26 maggio 2026

ANTONIO RUGGERI

Il giudice costituzionale fa il punto in tema di doppia pregiudizialità ma lascia senza risposta alcuni annosi e spinosi interrogativi (a prima lettura di Corte cost. n. 71 del 2026)

TITLE *The Constitutional Court takes stock of the issue of dual preliminary references, yet leaves some long-standing and thorny questions unanswered (first reflections on Constitutional Court judgment No. 71 of 2026).*

ABSTRACT Il contributo esamina criticamente la più recente giurisprudenza costituzionale in materia di doppia pregiudizialità, soffermandosi in particolare sui rapporti tra Corte costituzionale, giudici comuni e Corte di giustizia dell'Unione europea. Il contributo evidenzia continuità e novità dell'orientamento della Consulta, mettendo in luce talune aporie teoriche, i persistenti margini di incertezza circa il ruolo del giudice comune e il progressivo riaccentramento del sindacato costituzionale. Specifica attenzione è dedicata ai temi dell'interpretazione conforme, della certezza del diritto, del principio di leale cooperazione e del mancato richiamo all'art. 11 Cost. quale fondamento dei rapporti tra ordinamento interno e diritto dell'Unione.

The essay critically examines the most recent constitutional case law on the issue of dual preliminary references, focusing in particular on the relationships between the Constitutional Court, ordinary courts, and the Court of Justice of the European Union. The contribution highlights both continuities and innovations in the Constitutional Court's approach, bringing to light certain theoretical aporias, the persisting uncertainties concerning the role of ordinary judges, and the progressive recentralization of constitutional review. Particular attention is devoted to the themes of consistent interpretation, legal certainty, the principle of sincere cooperation, and the absence of any explicit reference to Article 11 of the Constitution as the foundation of the relationship between the domestic legal order and European Union law.

KEYWORDS Doppia pregiudizialità; Certezza del diritto; leale cooperazione
Dual preliminary references; legal certainty; sincere cooperation

AUTHOR Professore emerito di Diritto costituzionale - Università di Messina



Ampio, raffinato e internamente composito l'argomentare della Consulta a riguardo della vessata questione relativa alla doppia pregiudizialità, tenendosi tuttavia abilmente alla larga di alcuni nodi non sciolti e che temo possano farsi col tempo senza più stretti.

[La decisione](#) si propone quale una *summa* dell'articolato pensiero man mano messo a punto, a volte con non secondari aggiustamenti, dal giudice delle leggi, intrattenendosi specificamente sui passaggi di maggior rilievo già toccati in precedenti occasioni; cionondimeno, si rinvengono ugualmente alcune novità, accortamente presentate nel segno della continuità evolutiva rispetto all'antecedente giurisprudenza, che meritano di essere messe in evidenza. Ancora di più, però, giova, a mio modo di vedere, dare risalto ad alcuni eloquenti silenzi, senza peraltro tralasciare talune aporie di costruzione di cui si ha da tempo riscontro ed alle quali stranamente non si fa, ancora una volta, cenno alcuno.

Si tiene ovviamente fermo l'esito teorico già da tempo raggiunto secondo cui spetta al giudice comune determinarsi come crede in ordine alla tecnica di risoluzione delle antinomie da mettere in campo, se quella dell'applicazione diretta delle norme sovranazionali *self executing* ovvero l'altra della rimessione delle relative questioni al sindacato accentrato. La Corte fa, una volta di più, rimando alle "caratteristiche del caso", riservando un cenno alle condizioni che, a suo dire, giustificano l'apertura del sindacato in parola. Fatico, nondimeno, a capire (e non da ora) a quale titolo la Corte giustifichi la propria discesa in campo laddove "l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze" (così, al [p. 7.1 del cons. in dir.](#), con richiamo della [sent. n. 181 del 2024](#)): quasi che il proprio ruolo sia *quodammodo* assimilabile a quello dell'organo della nomofilachia o – peggio – possa di quest'ultimo prendere il posto. Sempre rifacendosi alla decisione ora richiamata, la Corte adduce poi a sostegno della propria attitudine a pronunziarsi sulle questioni interpretative in parola la circostanza per cui, per un verso, le stesse possono dimostrarsi "foriere di impatto sistemico" (espressione che seguito a ritenere concettualmente opaca, per non dire alquanto sibillina) e, per un altro verso, si ha l'applicazione della disciplina controversa da parte della pubblica amministrazione (un elemento di conoscenza, questo, di cui il giudice comune potrebbe in non pochi casi non disporre o, comunque, non averlo in misura adeguata).

Il riferimento all'interpretazione ha, ad ogni buon conto, centralità di posto nella trama argomentativa tessuta dalla Corte: è ribadito anche (e specificamente) per ciò che attiene alla ricognizione dei significati degli enunciati costituzionali, nonché in merito alla giusta interpretazione conforme dei testi di legge; ed è altresì, ancora una volta, ribadito sul versante dei rapporti con la Corte dell'Unione, rimarcandosi una volta di più il rilievo giocato dalle iniziative di rinvio pregiudiziale direttamente assunte dalla Consulta.

V'è di più. La Corte intende e qualifica le relazioni interordinamentali come "interdipendenti" e in corso di crescente integrazione, al punto di considerare opportuno (e, anzi, necessario) attingere *ab extra* le indicazioni conducenti ad una retta e compiuta interpretazione della Costituzione, persino laddove si versi in ambito materiale non rientrante, in base ai Trattati, nella sfera di competenze dell'Unione (così anche in [Corte cost.](#)



[n. 73 del 2026](#)). Evoca (ancora p. 7.1 del *cons. in dir.*) allo scopo il principio di leale cooperazione, rilevando che lo stesso “assurge al rango di principio fondamentale dello spazio costituzionale comune all’Unione e agli Stati membri”: un concetto, questo, che – come si sa – sta particolarmente a cuore all’estensore della pronunzia che, ancora non molto tempo addietro, vi ha dedicato una densa riflessione (in *Quad. cost.*, 4/2024).

È interessante seguire il percorso argomentativo compiuto dalla decisione in commento a sostegno dell’ambientazione delle questioni di doppia pregiudizialità al piano culturale, dell’interpretazione appunto, al quale – come si viene dicendo – la Corte radica la propria competenza, sostanzialmente emarginando quella del giudice comune.

La Corte rammenta, nell’*incipit* del suo discorso, che un tempo i due ordinamenti erano visti come separati, laddove oggi sono in via di crescente integrazione, imputando il mutamento di orientamento alla “progressiva estensione dell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione”; ed è proprio su ciò che si fa, dunque, poggiare la svolta nell’utilizzo delle tecniche decisorie richieste per la risoluzione delle antinomie tra gli ordinamenti stessi. Poco importa, a quanto pare, che di siffatto criterio materiale non si faccia parola alcuna nei Trattati in ordine alle tecniche suddette e, di riflesso, non si faccia – sembra di poter dire – neppure nell’art. 11 che al diritto sovranazionale nella sua interezza, ovvero sia tanto alle norme sostantive quanto a quelle strumentali, fa, secondo opinione corrente, tacitamente richiamo (un disposto, questo, non a caso – a me pare – non evocato in campo; ma, su ciò, meglio *infra*).

Il vero è che l’espansione della disciplina sovranazionale “inevitabilmente interseca – dice la Corte – una parte consistente della materia costituzionale” (ancora p. 7.1, cit.). Di qui, appunto, la giustificazione sostanziale della sollecitazione rivolta dalla Corte ai giudici comuni di renderla partecipe della partita.

La Corte torna a dire che, secondo modello, si darebbe un “concorso di rimedi” che, però, nei fatti si traduce nella loro irriducibile alternatività e – checché qui pure se ne dica – non dà, a mia opinione, luogo ad un sistema di “tutele sempre più integrate”, quale invece si avrebbe laddove fosse possibile il cumulo dei rimedi stessi: la soluzione che seguito a considerare ottimale ma impraticabile stante lo scoglio insuperabile della rilevanza, rimuovibile solo a mezzo di una modifica mirata dell’accesso alla Consulta, specificamente valevole per le sole questioni di doppia pregiudizialità (una novità, questa, che profitto dell’opportunità oggi offertami per caldeggiare, ancora una volta, caldamente).

D’altronde, malgrado il diverso avviso ripetutamente manifestato dalla Corte e, ancora di recente, ribadito dalla [sent. n. 210 del 2024](#), dalla decisione odierna richiamata, non si vede come il giudice comune possa proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte dell’Unione *dopo* l’eventuale apertura del giudizio di costituzionalità e l’emissione della relativa pronunzia da parte della Consulta, ovviamente per il caso che la stessa non sia di accoglimento. L’ipotesi del rinvio sarebbe, infatti, contraria a buon senso, dal momento che non si vede come il giudice possa dichiararsi dubbioso circa il retto significato di un disposto normativo

dell'Unione dopo aver sullo stesso prospettato una questione di legittimità costituzionale. È chiaro, infatti, che solo a seguito dello scioglimento del dubbio in parola può stabilirsi se sussistano le condizioni per una doppia pregiudizialità. La qual cosa, poi, conferma che l'interpello della Corte di giustizia si pone quale un *prius* logico e cronologico rispetto a quello della Corte costituzionale, il quale ultimo risulta possibile unicamente laddove da Lussemburgo vengano indicazioni che escludano l'antinomia con la normativa nazionale, dal momento che ove l'antinomia stessa dovesse essere acclarata, unitamente al carattere *self executing* della disciplina dell'Unione, sarebbe giocoforza per il giudice far subito applicazione di quest'ultima in vece di quella interna. Ciò che, appunto, la Corte a far data dalla [269 del 2017](#) non vuole.

A sostegno del sindacato accentrato si adduce poi, ancora una volta, l'argomento che fa leva sulla certezza del diritto che risulterebbe ancora meglio salvaguardata una volta che la disciplina nazionale dovesse essere caducata con effetti *erga omnes*: com'è stato messo in chiaro da alcune pronunzie recenti (sentt. nn. [1](#) e [6](#) di quest'anno), solo il giudizio di costituzionalità è in grado di offrire un "*surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione".

Dimenticato dunque il *lapsus* – se così vogliamo chiamarlo – della [sent. n. 181 del 2024](#), che nondimeno è qui in altri punti ampiamente richiamata, che riconosceva ai giudici comuni ed alla stessa Corte il titolo di essere "*egualmente garanti*" della certezza. Nulla, poi, si dice – ed è uno di quei eloquenti silenzi cui si faceva poc'anzi cenno – in merito alla eventualità che il sindacato di costituzionalità possa chiudersi con una decisione di rigetto che – a stare all'indirizzo teorico-ricostruttivo ormai invalso e da nessuno, al di fuori dello scrivente, più contestato – non è in grado di dare certezza alcuna, diversamente dalle pronunzie dei giudici comuni idonee a produrre la cosa giudicata. Si aggiunga, inoltre, l'ulteriore argomento, sopra esposto, che di fatto porta all'esito di privare il giudice comune dell'opportunità di adire la Corte di giustizia una volta imboccata la via che porta alla Consulta. Ebbene su questo scenario, foriero di gravi inconvenienti d'immediata evidenza, la Corte resta – una volta di più – stranamente silente, non facendosi dunque luogo allo scioglimento di questo nodo teorico che comporta una situazione di stallo per il giudice comune, quanto meno appunto per il caso, ora ipotizzato, che nutra dubbi circa il retto significato della disciplina sovranazionale e, ciononostante, abbia ugualmente rimesso gli atti senza indugio alla Consulta. D'altro canto, non è detto che dello strumento del rinvio pregiudiziale si avalga la Corte costituzionale e, comunque, come si diceva, è pur sempre da mettere in conto l'eventualità del dubbio avvertito dal giudice comune.

Il vero è che la Corte sollecita gli operatori di giustizia a darle fiducia in merito alla ottimale gestione delle questioni di doppia pregiudizialità, anche per ciò che attiene all'eventuale coinvolgimento nella partita della Corte dell'Unione; ed a dargliela, in buona sostanza, a tappeto. Certo, deve pur sempre ricorrere l'ambiguo ed impalpabile requisito del "tono costituzionale", cui nondimeno viene oggi riservato solo un cenno. Un requisito che è, poi,



una sorta di oggetto misterioso, faticandosi a comprendere (ed anzi, a dirla tutta, non comprendendosi affatto) in quali casi mai possa revocarsi in dubbio la sua sussistenza, posto che – come si è fatto notare altrove –, per il mero fatto dell’apertura del sindacato di costituzionalità, nel presupposto della supposta lesione di un parametro costituzionale, il tono ricorre *per tabulas*. Piuttosto, lo stesso – se così vogliamo chiamarlo anche nella sua trasposizione al piano sovranazionale – potrebbe fare difetto in relazione alla disciplina (ieri “comunitaria” ed oggi) eurounitaria (un termine a me caro che – rilevo di passaggio – nella pronuncia in commento è sostituito da “eurounionale”, anche se – *lapsus calami* – figura una volta al p. 7.1 del *cons. in dir. e, pure ivi*, una seconda in occasione di un richiamo fatto alla [sent. n. 210 del 2024](#)). Si è, infatti, ormai compiuta la parabola che ha visto dapprima circoscritte le questioni di doppia pregiudizialità al solo caso che fosse evocata in campo una norma della Carta di Nizza-Strasburgo, ammettendosi quindi successivamente altresì l’eventuale antinomia con norma sovranazionale *quodammodo* funzionalmente connessa alla norma della Carta stessa ma non, appunto, espressa da un documento *materialmente* (o – come si preferisce dire nella [269 del 2017](#) – *tipicamente*) costituzionale, fino a pervenire ad antinomie in cui di siffatto connotato costituzionale *quoad substantiam* potrebbe non aversi effettivo riscontro.

Al tirar delle somme, ogni volta che la Corte delle leggi è sollecitata a scendere in campo non si tira indietro e mostra, piuttosto, di gradire di essere stata chiamata. Se ne vuole la controprova? Ebbene, non v’è stato (e dubito che possa in seguito aversi) alcun caso in cui la questione di costituzionalità e di “comunitarietà” sia stata *in limine litis* rigettata per inammissibilità dovuta alla carenza del “tono” in parola.

Un’ultima notazione con riguardo ad una questione ad oggi non chiarita, che rimanda ad uno scenario dai contorni incerti e appannati; ed è quella che concerne il perdurante silenzio in merito all’art. 11 che qui pure non viene in modo esplicito evocato in campo. Non è – come si sa – la prima volta che ciò accade, paventandosi da un’avvertita dottrina (R. Mastroianni, in *Quad. AISDUE*, 1/2025) il timore che il diritto dell’Unione possa venire “declassato” e, in buona sostanza assimilato ai comuni vincoli discendenti dal diritto internazionale pattizio, *ex art. 117, l. c.*, risultando pertanto “coperto” nei riguardi delle leggi comuni, statali e regionali, ma privato del rango proprio delle norme costituzionali. D’altro canto, nessun cenno si fa nella decisione odierna in merito all’attitudine delle norme sovranazionali a derogare alla Costituzione, per quanto per vero non manchi un fugace richiamo dei “controlimiti”.

C’è, dunque, da chiedersi, ancora una volta, quale mai possa essere la ragione di questo mancato riferimento ad uno dei principi fondanti la Repubblica.

In astratto, in aggiunta all’ipotesi ragionata dalla dottrina ora richiamata, due sono – a me pare – i corni opposti dell’alternativa: *a)* che dell’art. 11 il diritto dell’Unione non abbia ormai più bisogno per far valere in ambito interno la propria *primauté*; *b)* che risulti ormai acclarato,

consolidato, il riferimento al disposto in parola da non rendersi necessario farvi *expressis verbis* menzione.

La prima ipotesi ricostruttiva non è, a mia opinione, attendibile, implicando la piena maturazione del processo d'integrazione sovranazionale, della quale – piaccia o no (e a me, come si è venuti dicendo, non piace) – non si ha ad oggi riscontro. È vero che – come si è fatto poc'anzi notare – la decisione odierna molto insiste sull'integrazione stessa, evidenziando le non comuni opportunità offerte dalle risorse dell'interpretazione per dar modo alla Costituzione ed al diritto interno in genere di rigenerarsi semanticamente senza sosta, alimentandosi dalle indicazioni venute dal diritto dell'Unione. Sta di fatto, però, che il processo in parola non è ad oggi pervenuto alla meta ed è francamente da dubitare che, specie nel presente contesto segnato da vistose contraddizioni e gravi e perduranti tensioni tra gli Stati membri ed anche in seno agli stessi, possa fare rapidi passi in avanti lungo la via, fin qui rivelatasi erta e tortuosa, che dovrebbe portare ad una sorta di Confederazione europea o di qualcosa che a questa in qualche modo somigli.

La seconda ipotesi non è, di certo, priva di senso, per quanto resti la stranezza del mancato riferimento al disposto suddetto, specie in una pronunzia, quale quella odierna, che si fa cura di richiamare le tappe maggiormente salienti del "cammino comunitario" della Corte, per riprendere ancora una volta la fortunata espressione di bariliana memoria.

Il vero è che farvi menzione avrebbe dato evidenza ad un nodo esso pure non sciolto, ove si convenga che il disposto stesso racchiude in sé una sorta di principio-contenitore, che – come si rammentava poc'anzi – rimanda costantemente e necessariamente alle discipline dell'Unione, a partire dalla previsione del Trattato che richiede l'utilizzo della tecnica decisoria dell'applicazione diretta per *ogni* norma dell'Unione stessa avente carattere *self executing*, senza distinzione alcuna dunque in base alla forma o alla natura della fonte da cui la norma stessa risulta prodotta.

A scanso di ogni possibile rischio, meglio dunque mettere la sordina al principio fondamentale in discorso, lasciandolo in ombra e non dandogli modo di fare da intralcio al disegno volto ad un marcato "riaccentramento" del sindacato sulle questioni di doppia pregiudizialità.