

ISSN 1971-9892

**Dalla "regola *Granital*" alla "nuova regola della 181":
problematiche, prospettive e recenti sistematizzazioni
nella giurisprudenza della Corte costituzionale**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

SILVIA ROMBOLI

6 giugno 2026

SILVIA ROMBOLI

Dalla “regola *Granital*” alla “nuova regola della 181”: problematiche, prospettive e recenti sistematizzazioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale

TITLE *From the Granital rule to the “new Judgment No. 181 rule”: problems, perspectives, and recent attempts at systematization in the case law of the Italian Constitutional Court*

ABSTRACT Lo scritto analizza la recente evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra diritto interno e diritto dell’Unione europea, soffermandosi sulle sentenze nn. 15 e 181 del 2024 e n. 71 del 2026. Attraverso l’esame del criterio del “tono costituzionale”, del concorso tra rimedi e del ruolo dell’art. 117, primo comma, Cost., il contributo evidenzia la progressiva rimodulazione della regola *Granital* e riflette sulle prospettive di conciliazione tra controllo accentrato e applicazione diffusa del diritto dell’Unione, nella prospettiva della più efficace tutela dei diritti fondamentali.

The paper analyses the recent developments in the case law of the Italian Constitutional Court concerning the relationship between domestic law and European Union law, focusing on Constitutional Court judgments nos. 15 and 181 of 2024 and no. 71 of 2026. By examining the criterion of the “constitutional dimension” (tono costituzionale), the coexistence of remedies, and the role of Article 117(1) of the Italian Constitution, the paper highlights the progressive reshaping of the Granital doctrine and reflects on the prospects for reconciling centralized constitutional review with the decentralized application of European Union law, with a view to ensuring more effective protection of fundamental rights.

KEYWORDS “Regola *Granital*”; Primato del diritto dell’Unione; Concorso tra rimedi; Tono costituzionale; Tutela dei diritti fondamentali

“Granital doctrine”; Primacy of European Union law; Concurrent remedies; Constitutional dimension; Protection of fundamental rights

AUTHOR Professoressa Associata di diritto costituzionale - Università Ramon Llull – ESADE, Barcellona



Contributo scientifico sottoposto a referaggio

Il presente contributo è frutto dell’attività di ricerca svolta durante il soggiorno quale Visiting Professor presso l’Università Statale di Milano, Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale, nei mesi di aprile e maggio 2026.

* * *

SOMMARIO 1. La svolta giurisprudenziale degli anni 2024-2026: in particolare le sentenze nn. 15 e 181 del 2024 della Corte costituzionale. – 2. I successivi aggiustamenti e la sistematizzazione con la sent. n. 71 del 2026 della Corte costituzionale: il “parametro integrato”, un unico “blocco di costituzionalità”. – 3. Lo “sgretolamento” della regola *Granital* e gli elementi qualificanti della “nuova regola della 181”: a) dal sistema delle fonti alla tutela dei diritti fondamentali.– 4. Segue: b) il “tono costituzionale”, quale elemento di selezione delle questioni di costituzionalità ammissibili; c) la perdita di significato della diretta applicabilità del diritto dell’Unione; d) le questioni interpretative: la questione di costituzionalità come alternativa al rinvio pregiudiziale. – 5. La incidenza della “nuova regola della 181” sul ruolo del giudice nazionale. – 6. Tra accentramento e diffusione del controllo: riflessioni e prospettive di una loro conciliazione per la tutela effettiva dei diritti fondamentali.

1. La svolta giurisprudenziale degli anni 2024-2026: in particolare le sentenze nn. 15 e 181 del 2024 della Corte costituzionale.

Se negli anni successivi alla [sentenza n. 269 del 2017](#) la Corte costituzionale ha proceduto a puntualizzare, specificare ed anche modificare le affermazioni contenute in quella storica pronuncia, gli anni 2024-2026 hanno segnato, come vedremo, una vera e propria svolta, tale da far parlare di uno “sgretolamento” della regola *Granital*¹, in ragione di una chiara valorizzazione della questione di costituzionalità, espressione di un sistema accentrato rispetto alla disapplicazione, a seguito o meno di rinvio pregiudiziale, e quindi di un sistema diffuso.

Una prima sentenza che vale la pena di segnalare è la [n. 15 del 2024](#)², specialmente per la particolarità del caso pervenuto all’esame della Corte costituzionale, la quale si è trovata

¹ In tal senso A. CHIAPPETTA, “Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato”: l’inciso definitivo della Corte costituzionale tra sindacato accentrato di costituzionalità e meccanismo diffuso di attuazione del diritto Ue, in [federalismi.it](#), 4/2025, 104.

² Corte cost., [sent. 12 febbraio 2024, n. 15](#).

Tra i molti commenti della stessa si possono leggere 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, 1-13; C. FAVILLI, La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi, in [Riv. del contenzioso europeo](#), 1/2024, 26 ss.; E. LEHNER, Tagliare l’albero per raccoglierne i frutti: separazione dei poteri e diritti nella sentenza n. 15 del 2024, in *Giur. cost.*, 1/2024, 160 ss., spec. 166-167; S. LEONE, Della certezza del diritto, e di altri beni di rilievo costituzionale, da *Granital* ad oggi, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024, 2738 ss.; G. PATARINI, Le peculiarità del procedimento antidiscriminatorio ex art. 28, d. lgs. 150 del 2011 e i rapporti fra norme interne e norme dell’Unione Europea. Nota a Corte cost. sentenza n. 15 del 2024, in [Osservatorio costituzionale](#), 5/2024, 107 ss.; A. PISANO, La sentenza della Corte costituzionale del 12 febbraio 2024, n. 15: la tutela rinforzata dei diritti fondamentali attraverso lo schema del giudizio antidiscriminatorio, in [Nomos](#), 3/2024, 1-15; A. RUGGERI, [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](#), 305-309; O. SCARCELLO, Un altro passo nel processo di riaccentramento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost. n. 15 del 2024, in [Osservatorio costituzionale](#), 2/2024, 280 ss.; L. TOMASI, Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale, in [Lavoro Diritti Europa](#), 2/2024, 1-12; U. VILLANI, Il nuovo “cammino comunitario” della Corte costituzionale, in [Eurojus.it](#), 1/2024, 81 ss.

a decidere congiuntamente di un ricorso per conflitto tra Stato e regione e di una questione proposta in via incidentale.

L'oggetto era costituito dalla normativa regolamentare regionale che prevedeva per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti e modalità differenti rispetto a quelli richiesti per i cittadini eurounitari circa la necessità di dimostrare la impossidenza di alloggi in Italia o all'estero.

Trattandosi di controversie in materia di discriminazione, l'art. 28 della l. 150/2011 stabilisce che con la sentenza che definisce il giudizio, il giudice può ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate.

Il giudice nazionale, dopo aver disapplicato il regolamento regionale ritenuto in conflitto con una disposizione della Unione europea direttamente applicabile, aveva ordinato, in applicazione della suddetta disciplina antidiscriminatoria, alla regione di modificare il regolamento regionale, mentre un altro giudice, dopo aver pure proceduto alla disapplicazione, aveva ritenuto di dover sollevare questione di costituzionalità della legge regionale di contenuto sostanzialmente analogo a quella regolamentare.

Con lo strumento del conflitto tra enti, la regione Friuli-Venezia Giulia aveva impugnato l'ordinanza con cui il giudice imponeva alla stessa di modificare un proprio atto normativo.

La Corte costituzionale ha provveduto a riunire i due giudizi, li ha decisi con una unica pronuncia e, con riguardo al conflitto, ha sostenuto che rientrava nei poteri del giudice ordinare alla regione la rimozione della norma regolamentare, ma non quando questa sia nella sostanza riproduttiva di una legge; in questo caso il giudice, in ossequio al carattere accentrato del controllo di costituzionalità, deve chiedere l'intervento del Giudice delle leggi. Diversamente il giudice ordinerebbe alla p.a. di adottare atti regolamentari in contrasto con la legge, per cui l'ordine è possibile solo a seguito dell'accertata incostituzionalità della stessa.

I termini del problema, a giudizio della Corte, non cambiano quando la normativa in questione sia giudicata in contrasto con il diritto eurounitario. Correttamente, quindi, il giudice del secondo giudizio dei due riuniti non ha applicato la normativa nazionale, parificando gli extracomunitari ai cittadini dell'Unione, garantendo così i principi del primato e della diretta applicabilità del diritto eurounitario.

Una volta così garantito il diritto oggetto della questione, il giudice ha poi inteso evitare che per il futuro la stessa discriminazione fosse applicabile non solo ai ricorrenti, ma altresì ad altri soggetti nelle stesse condizioni, sollevando una questione di legittimità costituzionale.

In questo modo, afferma la Corte, non viene più in considerazione l'esigenza di immediata applicazione del diritto europeo, ormai soddisfatta, quanto una logica interna all'ordinamento nazionale che, "con forma rimediabile peculiare ed aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche *pro futuro*, della discriminazione".

La pronuncia si inserisce, quindi, nel dibattito concernente il coordinamento tra il meccanismo della disapplicazione delle norme interne contrastanti con il diritto dell'Unione e il sindacato accentrato di costituzionalità esercitato dalla Corte costituzionale.

La rilevanza della decisione risiede soprattutto nell'affermazione del principio del cosiddetto "concorso di rimedi" (già utilizzato in pronunce precedenti, in particolare nella nota [sent. n. 269 del 2017](#)³), destinato ad assicurare piena effettività del diritto eurounitario e che il sistema accentrato non si pone in antitesi con quello diffuso, tra i quali la scelta è lasciata al giudice nazionale.

La Corte, infatti, ha riconosciuto che il giudice comune, dinanzi a una norma interna che sia in conflitto con una disposizione europea direttamente efficace e, al contempo, lesiva di parametri costituzionali, non è necessariamente tenuto a limitarsi alla sola disapplicazione della norma. Egli può, invece, sia procedere alla disapplicazione per garantire un'immediata tutela del diritto riconosciuto dall'ordinamento europeo (e soprattutto il pieno rispetto degli obblighi imposti dall'ordinamento eurounitario), sia promuovere il giudizio di legittimità costituzionale affinché la disposizione venga definitivamente espunta dall'ordinamento nazionale.

La decisione ha attirato l'attenzione della dottrina, che l'ha definita "di straordinario interesse"⁴ in quanto è riuscita a realizzare un tipo di "controllo duale", venendo al tempo stesso a porre in essere il sistema diffuso e quello accentrato.

Le principali novità, come è evidente, risiedono nel fatto che la sentenza si discosta, almeno in parte, dall'impostazione tradizionalmente ricondotta alla giurisprudenza inaugurata dalla [sentenza n. 170 del 1984](#) (*Granital*), secondo la quale il contrasto tra norma interna e norma europea direttamente efficace trovava soluzione prevalentemente attraverso la disapplicazione operata dal giudice comune. Con la [decisione n. 15 del 2024](#), la Corte valorizza invece la complementarità tra i due strumenti, sottolineando come la dichiarazione di illegittimità costituzionale sia in grado di assicurare effetti erga omnes e di impedire che una disposizione incompatibile con il diritto dell'Unione continui a produrre effetti in casi futuri.

Sotto il profilo sistematico, la pronuncia compie un ulteriore passo nella direzione del rafforzamento del ruolo della Corte costituzionale nel sistema multilivello di tutela dei diritti

³ Per un mio contributo sulla nota sentenza 269/2017, v. S. ROMBOLI, *Un nuevo orden de prioridad en caso de violación simultánea de la Constitución y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión: la «sugerencia» de la Corte Costituzionale a los jueces nacionales*, in [Revista Española de Derecho Constitucional](#), 119, 2020, 299-332.

⁴ In tal senso A. RUGGERI, [Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie](#), cit., 305.



fondamentali e contribuisce a delineare una forma più intensa di cooperazione tra giudici comuni, Corte costituzionale e ordinamento europeo. Una tendenza, questa, che emergerà con ancora maggiore chiarezza nella [sentenza n. 181 del 2024](#), analizzata di seguito, che inciderà profondamente sulla futura configurazione dei rapporti tra primato del diritto dell'Unione e controllo di costituzionalità.

Una parte della dottrina ha però criticato la [pronuncia n. 15 del 2024](#), qualificandola come "ambigua" tra la valorizzazione del sistema accentrato e di quello diffuso, perseverando nell'atteggiamento indeterminato e vago proprio della precedente giurisprudenza e ritenendola espressione dell'attivismo della Corte costituzionale verso un eccessivo ampliamento delle proprie competenze⁵.

Le surricordate critiche sembrano non tenere nel dovuto conto la specificità della disciplina antidiscriminatoria che solo per questo riesce, nel rispetto delle regole processuali e della linea giurisprudenziale fino ad allora seguita dalla Corte, a realizzare il "sogno proibito" di larga parte della dottrina: unire la diretta applicabilità e l'immediata tutela del diritto oggetto della questione e la eliminazione della disciplina con effetti *erga omnes*. Infatti, la stessa corte afferma che "*Le peculiari caratteristiche del giudizio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 consentono, così, la convivenza tra il meccanismo della non applicazione della normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione europea e lo strumento del controllo accentrato di legittimità costituzionale, in relazione a parametri interni o sovranazionali, sulla medesima normativa interna, che ne consente l'eliminazione dall'ordinamento con effetti erga omnes [...]*".

A dimostrazione di ciò può essere ricordata la successiva [sent. n. 100 del 2024](#)⁶, avente ad oggetto la questione di costituzionalità di una legge regionale, la quale risultava essere stata in varie occasioni disapplicata da altri giudici di merito e dalla stessa Corte di cassazione, sulla base di una interpretazione del diritto dell'Unione come direttamente applicabile.

La questione, secondo giurisprudenza consolidata, viene dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza e viene richiamato il principio consolidato, secondo cui sulla base delle univoche decisioni della Corte di Lussemburgo e di altri giudici di merito, il giudice nazionale avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale, in quanto questi ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme europee di diretta applicabilità, disapplicando di propria iniziativa la normativa nazionale, senza attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale. A giudizio della Corte costituzionale, la mancata disapplicazione viola il principio di uguaglianza degli stati membri e di leale

⁵ Così E. LEHNER, *Tagliare l'albero per raccoglierne i frutti: separazione dei poteri e diritti*, cit., 166; O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccentramento del sindacato di costituzionalità euorunitario*, cit., 280; U. VILLANI, *Il nuovo "cammino comunitario" della Corte costituzionale*, cit., 82 ss.

⁶ Corte cost., sent. 4 giugno 2024, n. 100, commentata da A. RUGGERI, [A riguardo di talune rilevanti precisazioni fatte dalla Consulta in tema di "doppia pregiudizialità" \(a prima lettura di Corte cost. n. 100 del 2024\)](#), in questa [Rivista](#), Studi 2024/II, 667 ss.

collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri e, quando le disposizioni impugnate si prestano ad essere disapplicate dal giudice rimettente, la sollevata questione di costituzionalità risulta per questo priva del requisito della rilevanza.

Come è stato accennato, un sostanziale mutamento giurisprudenziale si verifica pochi mesi dopo attraverso la [sent. n. 181 del 2024](#)⁷, destinata a divenire "storica"⁸, tanto quanto e forse ancora più della [n. 269 del 2017](#).

⁷ [Corte cost. 19 novembre 2024, n. 181](#). Come ricorda anche Gambatesa, questa sentenza supera il precedente orientamento del Giudice delle leggi, espresso specificamente da Corte cost. 4 gennaio 2022, n. 1; per un'analisi della sentenza, v. C. SICCARDI, "La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2022", in [federalismi.it](#), 7/2022, 259 ss.

Tra i molti commenti alla decisione 181/2024, v. almeno V. Capuano e C. Schepisi C. (a cura di), *Primato del diritto della Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri?*, in [Eurojus](#), Fascicolo Speciale, 2025, 1-152; A. CHIAPPETTA, "Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato": l'inciso definitivo della Corte costituzionale tra sindacato accentrato di costituzionalità e meccanismo diffuso di attuazione del diritto Ue, [cit.](#), 63 ss.; P. GAMBATESA, Reversing or Updating Granital? La nuova "regola 181" nell'ambito dei rapporti interordinamentali (in margine a Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2024), in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2025, 152 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 [Quaderni AISDUE](#), 1/2025, 1 ss.; M. PARODI, La Corte costituzionale si pronuncia (ancora) sulla questione di genere nell'ordinamento del personale del corpo di polizia penitenziaria e coglie l'occasione per ritornare sul tema della disapplicazione, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2025, 148 ss.; S. BARBIERI, La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto della Unione europea?, in [Riv. del contenzioso europeo](#), 3/2024, 1-6; A. CARDONE, "Tono costituzionale" della questione e bypass del rinvio pregiudiziale interpretativo: cosa resta di "quello che era rimasto" di Granital?, in [Giur. cost.](#), 6/2024, 2098 ss.; P. DE PASQUALE e O. PALLOTTA, In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell'Unione europea (e l'autonomia dei giudici), in [Eurojus.it](#), 4/2024, 172 ss.; F. FERRARO, La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto, in [Eurojust.it](#), 4/2024, 160 ss.; A. PITINO, La sentenza n. 181/2024 e l'affermazione del principio di non discriminazione e pari opportunità tra le donne e gli uomini nell'accesso al ruolo di ispettore della polizia penitenziaria (con qualche osservazione sull'ambigua rilevanza del genere come "requisito attitudinale" nell'accesso al lavoro), in [lecostituzionaliste.it](#), 5 aprile 2025; A. RUGGERI, [La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto \(a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024\)](#), in questa [Rivista, Studi 2024/III](#), 1346 ss.; N. ZANON, Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost., in [federalismi.it](#), 30/2024, IV ss.

⁸ Quasi unanime il riconoscimento della natura innovativa e della volontà di ribaltare l'orientamento precedente circa i rapporti tra le due Corti, nonché di determinare una nuova regola rispetto a quella *Granital* v., tra gli altri, A. CARDONE, "Tono costituzionale" della questione e bypass del rinvio pregiudiziale, [cit.](#); A. CHIAPPETTA, "Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato", [cit.](#); F. FERRARO, *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo*, [cit.](#); R. GRECO, "Doppia pregiudizialità" e dialogo tra Corti: il punto di vista del giudice amministrativo, in V. Capuano e C. Schepisi, *Primato del diritto della Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti*, [cit.](#), 59 ss.; L. DANIELE, *Norma di legge incompatibile con norma dell'Unione direttamente efficace, tra disapplicazione e dichiarazione di incostituzionalità: una storia "vecchia" di quaranta anni...*, [ivi](#), 134 ss.; G. REPETTO, *Lavori in corso. La Corte e le trasformazioni del tono costituzionale dopo il superamento della "doppia pregiudizialità"*, [ivi](#), 38 ss.; C. SCHEPISI, *Il primato del diritto dell'Unione nel nuovo orientamento della Corte costituzionale e le possibili tensioni con il rinvio pregiudiziale*, [ivi](#), 99 ss.

In senso opposto v. A. RUGGERI, [La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta](#), [cit.](#), 1346, secondo il quale nella sentenza n. 181 "non vi sono dunque novità sostanziali, men che mai dirompenti rispetto all'indirizzo ormai invalso". L'importanza della pronuncia è dimostrata dall'attenzione ad essa prestata dalla dottrina e dalla decisione di dedicare ad essa un convegno, tenutosi il 31 marzo 2025 presso l'Università degli



Anche in questo caso, come già accaduto per la [sentenza n. 269 del 2017](#) anticipata dal giudice Barbera in una relazione a carattere scientifico⁹, la “svolta” era stata annunciata dal giudice costituzionale Giovanni Pitruzzella (poi relatore della decisione in esame) nella relazione al V incontro tra tribunali costituzionali europei, tenutosi a Madrid nel mese di settembre 2024¹⁰.

La questione cruciale, secondo Pitruzzella, è se la definizione dello spazio costituzionale europeo deve avvenire in un processo incentrato sulla Corte di giustizia (*top-down*) o se non debba riconoscersi un ruolo più attivo alle Corti costituzionali, in quanto la nota regola del “dialogo” può realizzarsi in maniere diverse: le Corti possono limitarsi a fare il rinvio pregiudiziale e porre domande alla Corte di giustizia oppure svolgere un ruolo più propositivo, introducendo argomenti di diritto costituzionale nazionale o costituzionale europeo di cui quest’ultima deve tener conto o anche in certi casi avere la possibilità, come accaduto per il caso Taricco, di intervenire a valle.

Un ruolo maggiormente attivo della Corte costituzionale si può avere attraverso l’attrazione del controllo sulla compatibilità eurounitaria della legge nel giudizio di costituzionalità ed il connesso utilizzo del rinvio da parte della stessa Corte.

Vengono in proposito ricordate e sottolineate le affermazioni contenute nella ricordata [sentenza n. 15 del 2024](#) a testimonianza della possibile convivenza tra il meccanismo della non applicazione e lo strumento del controllo accentrato, i quali non sarebbero tra loro in contrapposizione ma rappresenterebbero un concorso di rimedi tale da arricchire gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali. La dichiarazione di incostituzionalità costituirebbe, infatti, un *surplus* di garanzia per il principio del primato sotto l’aspetto della certezza e della sua uniforme applicazione.

Nel caso di norma nazionale in contrasto con diritto eurounitario direttamente applicabile vengono lasciate al giudice due vie: disapplicare o sollevare questione di costituzionalità. All’inizio la seconda possibilità era stretta in condizioni assai limitate, poi il parametro europeo si è ampliato oltre alla Cdfue e poi anche oltre ad uno specifico principio costituzionale.

In definitiva, conclude Pitruzzella, “ciò che sembra rilevare è la violazione di una direttiva *self-executing* ed il ‘tono costituzionale’ del conflitto tra legge e direttiva”. La prospettiva aperta dalla [sentenza n. 15 del 2024](#) e le potenzialità dell’art. 117, 1° comma, Cost.

studi di Napoli “Parthenope”, i cui atti sono stati pubblicati come fascicolo speciale della rivista Eurojust, a cura di V. Capuano e C. Schepisi, *Primato del diritto della Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti*, cit., *passim*.

⁹ Cfr. A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in [Rivista Aic](#), 4/2017, 1 ss.

¹⁰ G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel “dialogo” tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, [Relazione](#) al V incontro quadrilaterale tra i tribunali costituzionali di Spagna, Portogallo, Italia e Francia sul tema “Corti costituzionali, attori del costituzionalismo europeo”, Madrid 26-28 settembre 2024, disponibile al link.

potrebbero essere utilizzate in modo che - nei casi di conflitto tra una legge con il diritto dell'Unione direttamente applicabile, quale che sia la fonte che lo ha posto - il giudice potrebbe essere libero di effettuare un rinvio, disapplicare la legge oppure sollevare questione di costituzionalità, in riferimento all'art. 117, 1° comma, Cost. purchè sia salvaguardato il "tono costituzionale" che fa entrare in gioco non necessariamente le disposizioni costituzionali sui diritti, ma qualsiasi norma costituzionale.

In tal modo sarebbero rispettati i principi del primato, della diretta applicabilità, della indipendenza del giudice e della sua autonomia nell'effettuare il rinvio pregiudiziale. Il giudice sarebbe libero di scegliere, mentre la Corte costituzionale, qualora la questione sollevata non risulti chiara o sia controversa, dovrebbe effettuare il rinvio pregiudiziale.

Dalla teoria alla pratica: la sentenza della Corte costituzionale [n. 181 del 2024](#) riproduce, in certi casi quasi alla lettera, i principi della relazione scientifica di Pitruzzella appena riassunti.

La questione di costituzionalità era stata sollevata dal Consiglio di Stato ed aveva ad oggetto la normativa nazionale che distingueva, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del corpo di polizia penitenziaria, secondo la differenza di sesso.

Con la questione veniva denunciata la violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e dell'art. 117, 1° comma, Cost. per violazione degli obblighi comunitari, in riferimento al diritto di non discriminazione, previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Cdfue), da direttive, regolamenti eurounitari di diretta applicazione.

Sulla base della precedente giurisprudenza da ultimo richiamata ([sent. n. 100 del 2024](#)), ci saremmo attesi una pronuncia di inammissibilità per non avere il giudice proceduto alla disapplicazione, a maggior ragione trattandosi di un giudice di ultima istanza.

Al contrario stavolta la Corte esclude la presenza di un qualsiasi ostacolo per l'esame nel merito anche con riguardo alla normativa ritenuta in contrasto con disposizioni eurounitarie di diretta applicabilità, potendo il giudice nazionale non applicare la normativa interna, semmai dopo rinvio pregiudiziale oppure sollevare questione di costituzionalità, ex artt. 11 e 117, 1° comma, Cost. In caso di dubbi sulla interpretazione del diritto eurounitario, sarà lo stesso Giudice costituzionale ad interrogare la Corte di giustizia.

La Corte costituzionale sostiene che la disapplicazione immediata e la proposizione della questione di costituzionalità appaiono come due strade entrambe percorribili dal giudice, senza che sussista tra di loro un ordine di priorità, in quanto entrambe garantiscono il primato del diritto dell'Unione.

La pronuncia ribadisce che la competenza della Corte costituzionale sul controllo delle leggi non può ostacolare o limitare il potere dei giudici di rinvio pregiudiziale e di procedere alla non applicazione in caso di conflitto con il diritto eurounitario direttamente applicabile.

L'aspetto innovativo sta nell'affermazione secondo cui, quando viene denunciata la violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., essenziale è che la legge nazionale abbia violato gli



obblighi eurounitari e che per questo sia stata denunciata davanti alla Corte costituzionale, senza che assuma rilievo che il contrasto sia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea oppure con altra disposizione del diritto dell'Unione. Perché la Corte costituzionale possa giudicare nel merito la denunciata violazione di un diritto eurounitario direttamente applicabile, è sufficiente che la questione presenti un "tono costituzionale", vale a dire che ponga un nesso con interessi, diritti o principi di rilievo costituzionale (come nel caso esaminato, quello della parità tra uomo e donna). A giudizio della Corte costituzionale, quindi, anche in casi come questo e non solo in situazioni molto peculiari come quella oggetto della [decisione n. 15 del 2024](#), il sistema è improntato ad un concorso di rimedi che garantiscono una più efficace tutela dei diritti fondamentali ed il sindacato accentrato non si pone in antitesi con quello diffuso, ma coopera a costruire tutele sempre più integrate.

Un'altra affermazione da sottolineare che molto ha fatto e fa discutere, è quella per cui, secondo la Corte, dovrà essere il giudice a decidere lo strumento più appropriato, ponderando le particolarità del caso concreto. In proposito nella sentenza vengono pure indicati alcuni casi nei quali il sistema accentrato dovrebbe essere preferito a quello diffuso.

Ciò avverrebbe quando: a) l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra da incertezze; b) la p.a. continui ad applicare la disciplina controversa; c) le questioni interpretative siano tali da spiegare effetti ben oltre il caso concreto; d) la questione ponga la necessità di operare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale¹¹.

La sussistenza di un dubbio in ordine alla diretta applicabilità o meno della previsione eurounitaria rappresentava finora una tipica ipotesi di opportunità o necessità di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, mentre con la [sent. n. 181](#) in esame la Corte suggerisce la via incidentale allo scopo di fugare ogni dubbio in proposito.

Ciò indipendentemente dal fatto che la disciplina dell'Unione sia ritenuta di diretta applicabilità o meno, dal momento che la dichiarazione di incostituzionalità offre un *surplus* di garanzia del primato e della sua uniforme applicazione, con la maggiore efficacia della eliminazione della norma con effetti *erga omnes* e beneficio per la certezza del diritto.

Nel caso di specie, conclude la Corte, emerge chiara l'esigenza di una pronuncia con *efficacia erga omnes* che travalichi la singola controversia ed offra ai consociati ed al legislatore indicazioni inequivocabili.

Tale esigenza si mostra "ineludibile" – l'aggettivo parrebbe indicare quindi una sorta di obbligo per il giudice¹² – a fronte di una normativa che coinvolga una vasta platea di interessati e si presti ad applicazioni reiterate.

¹¹ Secondo F. FERRARO, *I chiarimenti forniti dalla giurisprudenza costituzionale sul "tono costituzionale" e i nodi ancora da sciogliere*, cit., 95, alle quattro ipotesi indicate dalla Corte, se ne dovrebbe aggiungere una quinta: quando il dubbio di disapplicare risulti opinabile e la questione di costituzionalità consenta di superare ogni incertezza a fronte di una normativa che coinvolga una ampia platea di interessati e si presta ad applicazioni reiterate.

¹² Sottolinea il significato del termine "ineludibile", R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti*, cit., 5.

2. I successivi aggiustamenti e la sistematizzazione con la sent. n. 71 del 2026 della Corte costituzionale: il “parametro integrato”, un unico “blocco di costituzionalità”.

Le innovative affermazioni contenute nella [sentenza n. 181 del 2024](#) vengono subito dopo ribadite con la [prima decisione del 2025](#)¹³, avente un contenuto per alcuni versi analogo, di cui relatore è sempre il giudice Pitruzzella.

La questione aveva ad oggetto la disciplina che richiedeva il requisito della residenza prolungata per aver diritto al reddito di cittadinanza, impugnata in quanto giudicata irragionevole e sproporzionata rispetto allo scopo, con conseguente violazione degli art. 3, 117, 1° comma, Cost., in relazione al principio di proporzionalità previsto da direttiva europea direttamente applicabile, nonché dalla Cdfue.

La Corte costituzionale ritiene ammissibile la questione e giudica quindi nel merito, ripetendo, ed in qualche modo mischiando, le affermazioni contenute nelle decisioni [n. 15](#) e [n. 181 del 2024](#), senza notare che le prime ([sent. n. 15](#)) derivavano da una disciplina (quella antidiscriminazione) del tutto peculiare e non ripetibile nel caso di specie.

Viene infatti ribadito che non costituisce preclusione all’esame della questione di costituzionalità la possibile diretta applicabilità del diritto eurounitario, purchè la stessa sia qualificata dal “tono costituzionale” (nella specie innegabile, venendo in considerazione il principio di eguaglianza e la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali circa le prestazioni sociali, l’assistenza e protezione sociale).

L’interlocuzione della Corte costituzionale si dimostrerebbe particolarmente efficace in ragione delle incertezze, emerse nella giurisprudenza, circa la diretta applicabilità della normativa comunitaria, in quanto una pronuncia di incostituzionalità con efficacia *erga omnes* pone rimedio alle incongruenze di una disciplina che prescrive per tutti (cittadini e stranieri) la residenza decennale, evitando il rischio di una discriminazione a rovescio, in caso di disapplicazione solo per i soggiornanti di lungo periodo.

La Corte si richiama, di nuovo, a quanto già sostenuto, nel senso che il sistema è improntato ad un concorso di rimedi, destinato ad assicurare piena effettività del diritto eurounitario e che il sistema accentrato non si pone in antitesi con quello diffuso, tra i quali la scelta è lasciata al giudice nazionale.

La decisione della Corte costituzionale [n. 7 del 2025](#), relativamente alla confisca per equivalente anche per i beni utilizzati per commettere il reato¹⁴, merita di essere segnalata per il fatto che la disposizione impugnata, ritenuta chiaramente in contrasto con il diritto eurounitario direttamente applicabile, era stata di conseguenza disapplicata dalla Corte d’appello. La Corte di cassazione, davanti alla quale le parti avevano fatto ricorso, pur

¹³ [Corte cost., sent. 3 gennaio 2025, n. 1](#), commentata da F. ZAMMARTINO, *Il canone della ragionevolezza (e della proporzionalità) nella giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia abitativa. Spunti a partire dalla sentenza n. 1 del 2025*, in [Diritto Pubblico Europeo Rassegna online](#), 2/2025, 65 ss.

¹⁴ [Corte cost., sent. 27 gennaio 2025, n. 7](#).



condividendo la posizione del giudice di merito (contrasto con norma eurounitaria direttamente applicabile), ha invece ritenuto di sollevare questione di costituzionalità.

La Corte costituzionale approva la decisione della Cassazione, in quanto ove alla questione di costituzionalità possa essere riconosciuto un "tono costituzionale", il giudice ha sempre la possibilità di sollevarla, dal momento che il modello accentrato e quello diffuso si fondono entrambi sul principio del primato del diritto eurounitario. Sia il giudice attraverso la disapplicazione, sia la Corte costituzionale con la dichiarazione di incostituzionalità realizzano tale principio e la seconda appare specialmente utile per la tutela dei diritti fondamentali e per far valere le tradizioni costituzionali comuni ai differenti paesi.

Come sottolineato nei commenti della dottrina¹⁵ risultano di particolare rilievo le affermazioni della Corte con riguardo alla materia penale, secondo le quali il principio di disapplicazione si pone in tensione con il principio di legalità e rischia di determinare incertezze, non ammissibili in questa materia, come mostra all'evidenza il caso di specie.

La incostituzionalità della normativa impugnata viene dichiarata in riferimento a tutti i parametri invocati, sia nella loro dimensione interna che sovranazionale (11, 117, 1° comma, Cost., in relazione all'art. 49 Cdfue).

In occasione della questione risolta con la [ord. n. 21 del 2025](#)¹⁶, l'Avvocatura dello Stato, costituita in rappresentanza del Presidente del consiglio dei ministri, aveva rilevato che il

¹⁵ Cfr. P.F. BRESCIANI, *Doppia pregiudizialità in materia penale: il giudice resta libero di disapplicare le pene sproporzionate (ma la Corte preferirebbe di no)*, in [Riv. del contenzioso europeo](#), 1/2025, 1 ss., rileva come la sentenza offra una specifica declinazione penalistica, ponendo in rilievo tutti i benefici di un controllo accentrato in questa materia; A. CHIAPPETTA, *I primi proseliti della neonata regola Caria: il sindacato accentrato di costituzionalità nel contrasto normativo italo-europeo di matrice penalistica*, in *Giur. cost.*, 1/2025, 52 ss., considera che un elemento di novità sia rappresentato dalla dimensione penalistica della questione, pur se la formulazione non prefigura una sorta di generalizzata obbligatorietà del modello accentrato in materia penale, ma ribadisce che l'unico modo di superare gli effetti di una sentenza di condanna passata in giudicato è quello della dichiarazione di incostituzionalità, non bastando la disapplicazione. Viene sottolineato come la sfera penalistica è quella che meglio si attaglia alle esigenze di certezza del diritto proprie della "nuova" regola derivante dalla [sent. 181 n. 2024](#) e come nella sentenza in esame assume un peso la scomparsa del riferimento all'intervento della Corte costituzionale in merito alla interpretazione degli effetti diretti delle norme, allo scopo di non confliggere con il principio del primato; A. RUGGERI, *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/I](#), 143 ss., ritiene che l'argomento forte della decisione è lo stato di tensione in cui verserebbe il principio di legalità in materia penale per effetto del ricorso alla tecnica della disapplicazione; O. SPATARO, *Sindacato di costituzionalità e attuazione diffusa del diritto Ue. Il caso del principio di proporzionalità sanzionatoria*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2/2026, 399 ss., afferma che in passato la Corte avrebbe ritenuto la questione inammissibile, in quanto sollevata con riguardo ad una norma con effetti diretti, mentre adesso sottolinea le ragioni per le quali è preferibile sollevare la questione: a) tensione col principio di legalità; b) disapplicazione non idonea ad assicurare la parità di trattamento; c) solo la incostituzionalità consente di revisionare le condanne definitive;

¹⁶ [Corte cost., ord. 20 febbraio 2025, n. 21](#), commentata da C. BUZZACCHI, *Sovranità fiscale dello Stato e contribuzione di solidarietà a traino dell'Europa: il rinvio pregiudiziale di Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), 4/2025, 210 ss. e da R. COSIO, *Il problema della doppia pregiudizialità nelle recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Ius, Ue e internazionale*, 3 marzo 2025, 1 ss., il quale sottolinea come la Corte non abbia

regolamento eurounitario era dotato di diretta applicabilità e richiesto quindi alla Corte costituzionale una pronuncia di inammissibilità.

La Corte ha richiamato il principio secondo cui essa non può in alcun modo ostacolare la disapplicazione diretta o il rinvio pregiudiziale, ma nel caso in cui il giudice decida di sollevare la questione di costituzionalità, la Corte non può esimersi dal rispondere nel merito alle censure che investono una norma del diritto eurounitario, pur se di diritto derivato, se presenta un nesso con interessi e principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il “tono costituzionale” della questione sollevata.

In tali casi il giudice che deve operare il rinvio pregiudiziale non è il giudice comune per la soluzione del caso specifico, ma la Corte allo scopo di fornire una decisione con effetti *erga omnes* vincolante per tutti i giudici.

Nella specie la Corte decide di fare lei stessa il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per interpretare una disposizione di un regolamento eurounitario e sapere se ad essa ostino misure quali quelle adottate da una legge nazionale (in tema di contributo di solidarietà)¹⁷.

Sempre in tema di rinvio pregiudiziale, in altra occasione - avente ad oggetto il riconoscimento del diritto al reddito di cittadinanza sulla base del requisito della residenza in Italia per almeno un certo numero di anni - l'Avvocatura dello Stato aveva richiesto una pronuncia di inammissibilità per insussistenza degli estremi della doppia pregiudizialità¹⁸, in quanto la eventuale violazione del diritto eurounitario non si sarebbe sovrapposta al denunciato contrasto con l'art. 3 Cost., ma si sarebbe solo affiancata allo stesso, per cui il giudice avrebbe dovuto proporre rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

La Corte costituzionale non ha condiviso tale richiesta, dal momento che il giudice *a quo* faceva valere la violazione sia di principi costituzionali che di principi del diritto eurounitario (art. 3 Costituzione e art. 21 Cdfue)¹⁹.

utilizzato il termine “ineludibile”, facendo intendere che ci si trovi di fronte ad un criterio “preferenziale” e non univoco.

¹⁷ In specifico se gli artt. 1, 2 e 14 del Regolamento (Ue) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, letti anche alla luce dei pertinenti considerando (in particolare, numeri da 6 a 12, 14, 15, 40, 41, 45, 46, 50, 51 e 63), ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente al contributo di solidarietà quale quella prevista dall'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori di energia elettrica, nonché ai distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, ai rivenditori di gas metano e gas naturale, e a coloro che importano energia elettrica, gas naturale, gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri stati dell'Unione europea, ove costoro abbiano percepito extraprofiti congiunturali nell'anno 2022.

¹⁸ Sebbene il tema della doppia pregiudizialità venga qui richiamato per la prima volta in termini espliciti, esso costituisce lo sfondo teorico entro cui si collocano molte delle problematiche affrontate nel presente lavoro.

¹⁹ [Corte cost. 20 marzo 2025, n. 31](#), commentata da F. BERCA, *I rapporti tra Consulta e Corte di giustizia alla luce della recente giurisprudenza di altre Corti costituzionali nazionali. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 31 del 2025*, in [Osservatorio costituzionale](#), 4/2025, 250 ss.; G. GOTTI, *Contrasto alla povertà ed eguaglianza sostanziale. Riflessioni a partire da alcune recenti indicazioni della Corte costituzionale*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2025, 23 ss.



Non essendovi pertanto dubbi circa il “tono costituzionale” della questione, a giudizio della Corte, il giudice aveva correttamente individuato il rimedio più appropriato nella questione di costituzionalità, per la natura *erga omnes* della decisione e per la utilizzabilità da parte della Corte di tutti i suoi strumenti con una vasta gamma di tecniche decisorie, contribuendo ad una piena effettività del diritto eurounitario ed escludendo che il sindacato accentrato si ponga in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto dell’Unione.

Nella specie la Corte ha ritenuto che sussistesse l’opportunità di un intervento con efficacia *erga omnes*, anche perché il sindacato accentrato è a fondamento dell’architettura costituzionale, con possibile assorbimento della violazione del diritto eurounitario, ferma la possibile disapplicazione o il rinvio alla Corte di giustizia.

Da segnalare altresì alcune recenti decisioni attraverso le quali la Corte costituzionale ha tenuto a sottolineare come le due strade (quella del controllo accentrato, attraverso la via incidentale e quella del controllo diffuso attraverso la immediata non applicazione) si pongono sullo stesso piano e ugualmente garantiscono il principio del primato. Per questo le stesse possono essere ugualmente utilizzate, a scelta del giudice, quando ricorrano le condizioni per non applicare e contemporaneamente sollevare la questione di costituzionalità, realizzando così un concorso di rimedi che coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate. Del resto, ad avviso della Corte, l’interlocuzione con la stessa ha il pregio, in caso di accoglimento, di rimuovere *erga omnes* le norme censurate, offrendo una garanzia aggiuntiva al primato del diritto eurounitario e un grande beneficio alla certezza del diritto²⁰.

Una importante sistematizzazione della evoluzione giurisprudenziale seguita dalla Corte costituzionale a partire dalla [n. 269 del 2017](#) viene adesso operata dalla recentissima [sentenza n. 71 del 2026](#), di cui è ancora una volta relatore il giudice Pitruzzella²¹. La questione aveva ad oggetto una disposizione molto discussa, relativa alla magistratura onoraria ed alla sua stabilizzazione. In particolare, la norma secondo la quale la partecipazione dei magistrati

²⁰ [Corte cost., sent. 14 ottobre 2025, n. 147](#), commentata da A. RUGGERI, [La Consulta torna a dire della “doppia pregiudizialità” con riferimenti tuttavia non pertinenti e argomenti non stringenti \(note minime a margine di Corte cost. n. 147 del 2025\)](#), in questa [Rivista, Studi 2025/III](#), 1466 ss.

In senso analogo v. [Corte cost. 8 gennaio 2026, n. 1](#) e [22 gennaio 2026, n. 6](#), pure nel senso che la dichiarazione di incostituzionalità offre un *surplus* di garanzia del primato sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione, in quanto può verificarsi, nel caso di disapplicazione, che le norme interne continuino ad applicarsi ad esempio da parte della p.a. Ad evitare tale evenienza, e fermi i rimedi predisposti dall’ordinamento per la uniforme applicazione, la dichiarazione di incostituzionalità offre, secondo la Corte, la possibilità di cancellare, quando ricorrano le condizioni, la norma con efficacia generale.

²¹ [Corte cost., sent. 12 maggio 2026, n. 71](#), commentata da A. RUGGERI, [Il giudice costituzionale fa il punto in tema di doppia pregiudizialità ma lascia senza risposta alcuni annosi e spinosi interrogativi](#), in questa [Rivista, Studi 2026/II](#), 610 ss., il quale pure sottolinea che la decisione si propone “come 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”.

onorari alle procedure di conferma comporta la rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso.

Il giudice *a quo* dubitava della costituzionalità della stessa, in riferimento sia a principi costituzionali (artt. 24, 111) sia al diritto eurounitario (art. 47 Cdfue), attraverso il richiamo dell'art. 117, 1° comma, Cost.²².

La Corte costituzionale parla in proposito di un "parametro integrato" di costituzionalità e sostiene che "in alcune situazioni, l'integrazione delle disposizioni della Costituzione con quelle del diritto dell'Unione potrebbe definirsi un unico 'blocco di costituzionalità'", sulla base di quello che essa definisce "un combinato disposto degli artt. 11 e 117, 1° comma, Cost."²³.

La relazione tra i due ordinamenti, nella sua visione rigidamente dualista - con le due Corti operanti su binari distinti e destinati a non incontrarsi, se non in caso di "controlimiti" - è venuta a modificarsi a seguito della estensione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione²⁴, che ha fatto sì che il sistema giuridico eurounitario e quello degli Stati membri siano divenuti sempre più integrati e interdipendenti.

La ricordata evoluzione della giurisprudenza costituzionale, dalla [n. 269 del 2017](#) alla [n. 181 del 2024](#), viene quindi giustificata dall'attuale assetto delle relazioni tra sistemi, improntato ad un concorso di rimedi, che guarda al contenuto più che alla forma degli atti normativi e supera pure l'antitesi tra sistema accentrato e sistema diffuso di controllo delle leggi.

Il criterio centrale per sistemi non più rigidamente separati, ma integrati e interdipendenti "senza alcuna forma di gerarchia", è il principio di leale collaborazione, che vale anche a considerare non decisivo o preclusivo il criterio di competenza.

Il principio di leale collaborazione non elimina le differenze di ruoli e di compiti tra le due Corti e la Corte costituzionale procede ad indicare tre differenti scenari: a) quando esistono dubbi sul contenuto del diritto dell'Unione; b) quando il diritto dell'Unione ha un contenuto

²² Il Cons. Stato (ord. 26 gennaio 2023, n. 906) aveva provveduto a porre alcuni quesiti interpretativi alla Corte di giustizia, la quale aveva risposto con la [sentenza 27 giugno 2024, causa C-41/23, Peigli](#). Il giudice amministrativo ha quindi sollevato la questione di costituzionalità accolta dalla Corte con la sentenza in esame che ha dichiarato la incostituzionalità dell'art. 29, 5° comma, d. leg. n. 116 del 2017, nella parte in cui faceva conseguire al superamento delle procedure valutative di conferma la rinuncia ai diritti conferiti dall'Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza.

²³ Mentre l'art. 11 Cost., ad avviso della Corte, ha consentito di dare fondamento ai principi del primato e della diretta applicazione del diritto dell'Unione, l'art. 117, 1° comma, ha giustificato l'integrazione delle disposizioni costituzionali con quelle dell'Unione.

²⁴ La Corte ricorda alcuni momenti particolari di tale estensione: la qualificazione dei trattati come "carte costituzionali"; la interpretazione estensiva delle competenze dell'Unione; il riconoscimento alla Cdfue dello stesso valore giuridico dei Trattati; la configurazione giurisprudenziale della Cdfue come una "ombra" che segue sempre il diritto eurounitario; il riconoscimento dell'efficacia precettiva dei valori enumerati dall'art. 2 del TUE.



definito; c) quando entrano in gioco principi o diritti fondamentali che definiscono l'identità della Repubblica italiana.

Nel primo caso, la Corte propone un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Nel secondo caso, la Corte, dopo aver verificato il "tono costituzionale" della questione, procede direttamente integrando il parametro costituzionale con il diritto dell'Unione e potendo andare anche oltre lo *standard* di protezione stabilito dalla Cdfue, pur nel rispetto del primato, dell'unità e dell'effettività del diritto eurounitario.

Nel terzo caso, la Corte, riservandosi lo strumento eccezionale dei controlimiti, proporrà preventivamente alla Corte di giustizia come accomodare i principi o diritti fondamentali nell'ambito del diritto dell'Unione o comunque di applicare la garanzia dell'identità costituzionale degli stati membri di cui all'art. 4, par. 2, TUE.

3. Lo "sgretolamento" della regola *Granital* e gli elementi qualificanti della "nuova regola della 181": a) dal sistema delle fonti alla tutela dei diritti fondamentali.

L'integrazione europea si presenta ormai da molti anni come un'opera in continua trasformazione, di conseguenza è inevitabile la ricerca di nuovi strumenti, tali da meglio adattarsi alla nuova realtà delle cose.

Il passaggio dalla Comunità economica europea alla Unione europea, dall'Europa del mercato a quella dei diritti ha fatto sì che certi punti di approdo, ritenuti ormai acquisiti, siano stati messi in discussione in ragione delle trasformazioni intervenute. Non c'è chi non veda ad esempio come il principio di non applicazione del diritto nazionale contrastante con quello eurounitario, chiaro e rassicurante nel confronto tra due regole specifiche, pone problemi di diverso genere allorchè vengano in considerazione principi anziché regole, come accade per alcuni principi contenuti nella Cdfue²⁵.

Il principio fondamentale sul quale si fonda l'intero sistema è costituito, come noto, dal primato del diritto eurounitario su quello nazionale, garantito attraverso un sistema di fonti del diritto e la creazione di organi con il compito di farlo rispettare.

²⁵ Si vedano in proposito le considerazioni svolte da G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo*, cit., a fondamento di un mutato ruolo che deve essere riconosciuto alle Corti costituzionali e di un ampliamento delle condizioni in base alle quali il giudice deve poter sollevare questione di costituzionalità.

Sul punto v. pure P.F. BRESCIANI, *Doppia pregiudizialità in materia penale*, cit., 5; U. VILLANI, *Il nuovo "cammino comunitario"*, cit., secondo cui il cammino comunitario è destinato ad intraprendere nuovi sentieri ed orizzonti, inevitabili a fronte di un costante processo di modifica della integrazione europea; N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza*, cit., il quale osserva come la diretta applicazione di alcune norme di diritto comunitario sia solamente nominale, in quanto in realtà non vi è una regola precisa, se non a prezzo di bilanciamenti sui quali è normale e giustificato che la Corte costituzionale chieda di poter interloquire.

Nel 2017 la [sentenza n. 269](#) ha introdotto una eccezione alla "regola *Granital*", consentendo al giudice in ipotesi specifiche (violazione congiunta della Costituzione e della Cdfue) di poter sollevare questione di costituzionalità, pur restando libero prima, durante e dopo il giudizio costituzionale di procedere alla disapplicazione e di esercitare il rinvio pregiudiziale. Solo in presenza di tali condizioni il giudice può evitare una pronuncia di inammissibilità della Corte per mancanza del requisito della rilevanza.

Notevoli appaiono le innovazioni rispetto alla nota regola *Granital*, integrata dalla [decisione n. 269 del 2017](#), che vengono apportate dalla [sentenza n. 181 del 2024](#).

Alcuni hanno sostenuto che appare plausibile che, con il nuovo corso, possa considerarsi definitivamente chiuso il cantiere con lavori perennemente in corso e che la [181](#) più che un correttivo pare potersi considerare la futura regola generale e doversi qualificare più che come una pronuncia derivata e correttiva della [n. 269](#), come "nuova regola" che cammina sulle proprie gambe.

Nello schema della [n. 269 del 2017](#) le due pregiudiziali erano trattate in forma marcatamente divergente, come due rette parallele, ordinate temporalmente e logicamente, mentre con la [n. 181](#), i due ordinamenti entrano in contatto ed il parametro costituzionale si fonde con il meccanismo della norma interposta (art. 117, 1° comma, Cost.), creando una tutela non concorrente ma simultanea²⁶.

La Corte costituzionale spinge ancora avanti il proposito di voler contare di più attraverso una inversione dell'ordine di "*entrata in scena*"²⁷ sulle specifiche questioni da affrontare.

Rispetto alla originaria posizione di attesa, con la quale esprimeva la volontà di intervenire per ultima (prima a Lussemburgo poi a Roma), lasciando la decisione al dialogo tra il giudice e la Corte di giustizia, la Corte costituzionale, in ragione del constatato pericolo di restare del tutto fuori dai giochi, cambia posizione, passando dall'"attesa" al "protagonismo".

La [sent. n. 269 del 2017](#), ma poi soprattutto la [n. 181 del 2024](#), appaiono come la chiara espressione di questo cambiamento, con la Corte costituzionale che tende chiaramente ad intervenire prima della Corte di giustizia ed a dire quindi non l'ultima, ma la prima parola²⁸.

²⁶ In tal senso A. CHIAPPETTA, "*Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato*", [cit.](#), 74.

²⁷ In tema v. S. ROMBOLI, *Un nuevo orden*, cit., 325.

²⁸ Interessante in proposito la questione affrontata di recente dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ([sent. 12 febbraio 2026, caso Petlichev, C-56/25](#)) per un caso di doppia pregiudizialità con riguardo all'ordinamento della Bulgaria. Il giudice nazionale riteneva la normativa bulgara in contrasto con il principio di proporzionalità, garantito sia dalla Costituzione nazionale che dalla Cdfue.

Sulla base del diritto processuale bulgaro, il giudice è chiamato ad affrontare prima i dubbi di compatibilità con il diritto eurounitario e solo successivamente è legittimato a sollevare questione di costituzionalità, lasciando così l'ultima parola alla Corte costituzionale bulgara.

La Corte di giustizia ripete che la priorità della questione di costituzionalità non contrasta con il Trattato, purché il giudice abbia sempre la possibilità durante o dopo di rivolgersi alla Corte di Lussemburgo (dottrina Melki).

La novità di questa sentenza è rappresentata dal fatto che oggetto del rinvio pregiudiziale è la norma processuale che persegue l'obiettivo di incentivare il giudice ad adire prima la Corte di giustizia.



Per ottenere questo è necessario ampliare l'accesso al giudizio incidentale, allargando quelle ipotesi eccezionali introdotte nel 2017 ed al tempo stesso convincere i giudici a sollevare le questioni di costituzionalità, non avendo gli strumenti per costringerli a farlo²⁹. Queste le ragioni che stanno alla base della "nuova regola della 181".

Quanto al contenuto ed agli elementi di novità sulla base dei quali Chiappetta ha parlato di "sgretolamento" della regola *Granital*³⁰, nel senso di un chiaro superamento della stessa, proverò a tentare una sintesi dei punti maggiormente qualificanti la "nuova regola" che ritengo possano essere raggruppati in quattro aspetti: a) il fondamento del primato passa dal sistema delle fonti a quello della tutela dei diritti fondamentali; b) il "tono costituzionale" quale elemento di selezione delle questioni proponibili direttamente alla Corte costituzionale; c) la perdita di significato della distinzione fra diretta applicabilità o meno del diritto eurounitario, posta fin allora alla base del potere-dovere del giudice di disapplicare la norma nazionale; d) il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di incertezza interpretativa posto in alternativa alla questione di costituzionalità.

Dopo alcune osservazioni sopra i quattro aspetti sopra indicati, svolgerò alcune valutazioni finali in ordine alla incidenza della "nuova regola della 181" sul ruolo riconosciuto ai giudici nazionali e sul rapporto fra sistema accentrato e sistema diffuso di controllo delle leggi.

Per il primo aspetto (*sub a*), il potere di disapplicazione da parte del giudice del diritto nazionale in conflitto con il diritto eurounitario direttamente applicabile trova fondamento nell'art. 11 Cost. ed incontra una eccezione nel caso dei controlimiti, quando quest'ultimo violi i principi supremi ed i diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione.

Un sistema, quindi, che era condotto essenzialmente in termini di fonti del diritto e non di tutela dei diritti fondamentali³¹.

Il primato, ad avviso di quest'ultima, esclude l'obbligo di adire la Corte nazionale prima di fare il rinvio, ma non esclude un incentivo a rivolgersi ad essa solamente dopo l'intervento della Corte di giustizia, purché poi il giudice possa discostarsi dalla sentenza della Corte costituzionale se, sulla base delle indicazioni della Corte di Lussemburgo, ritenga questa non conforme al diritto eurounitario.

Per un commento della decisione v. G. REPETTO, *Le prime parole non sono tutte uguali. A margine del caso Petlichev*, in [Diritti comparati](#), 17 marzo 2026, 1 ss., secondo cui la risposta della Corte di giustizia è "equilibrata e convincente" e da essa non derivano per l'Italia particolari conseguenze, dal momento che la Corte costituzionale non ha mai posto un obbligo, ma solo una facoltà a carico del giudice nazionale, per cui la sentenza in parola non pone in discussione la scelta italiana di cercare la prima parola e di incentivare la questione di costituzionalità al di fuori di rigide preclusioni o regole codificate di priorità.

²⁹ Nel senso che il rapporto tra i giudici ordinari e la Corte costituzionale debba fondarsi su una collaborazione volontaria, sull'accettazione da parte degli organi giurisdizionali dei "suggerimenti" del Giudice costituzionale non perché esso sia imposto, ma perché se ne condividono le basi. In effetti, la decisione del giudice comune di sollevare una questione di costituzionalità in casi come quelli descritti in queste pagine deve essere presa non per rispetto dell'autorità della Corte, ma, al contrario, per la convinzione effettiva che la via indicata dal Giudice costituzionale sia quella più appropriata, v., volendo, S. ROMBOLI, *Un nuevo orden*, cit., 317.

³⁰ Cfr., *retro*, nota 2.

³¹ Si rinvia in proposito alle osservazioni di C. PINELLI, *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost. n. 170/1984*, in [Rivista AIC](#), 4/2024, 37 ss.

Se ne ricava, pertanto che, con la [sent. n. 181 del 2024](#) la Corte costituzionale sposta decisamente l'attenzione sulla tutela dei diritti fondamentali e dei principi costituzionali in generale, attraverso l'affermazione per cui, a fronte di una questione che presenti un "tono costituzionale" o avente ad oggetto uno di tali diritti - e di conseguenza frequentemente comporti una necessaria attività di bilanciamento con altre posizioni che pure ricevono un riconoscimento a livello costituzionale - perde di significato il tipo di fonte contenente la disciplina in discussione, dovendo invece venire in considerazione il contenuto della stessa.

Sulla base di tale impostazione viene quindi superata la limitazione posta dalla [n. 269 del 2017](#) secondo la quale l'eccezione alla regola della disapplicazione o del rinvio pregiudiziale era possibile solo quando veniva denunciata una violazione congiunta della Costituzione e della Cdfue.

Per la "nuova regola della 181" rileva solamente il contenuto, per cui quando il caso pone contemporaneamente la violazione di un parametro costituzionale e di una disposizione - quale ne sia la fonte originaria o derivata - del diritto dell'Unione, è sempre possibile la scelta, da parte del giudice, di porre alla Corte una questione di legittimità costituzionale.

Spostare il fulcro sulla tutela dei diritti e sul "tono costituzionale" della questione, anziché sul sistema delle fonti, consente alla Corte costituzionale di derivarne un altro importante corollario: l'obiettivo da raggiungere è quello della massima tutela per il diritto in questione, rispetto al quale viene quindi a perdere di significato anche l'aspetto relativo agli organi di garanzia competenti a farlo. A fronte di una possibile alternativa (tra modello accentrato e modello diffuso) sarà il giudice comune a valutare, sulla base delle particolarità del caso concreto, quale autorità e quale procedimento sia maggiormente idoneo a fornire la migliore tutela del diritto in questione³².

4. Segue: b) il "tono costituzionale", quale elemento di selezione delle questioni di costituzionalità ammissibili; c) la perdita di significato della diretta applicabilità del diritto dell'Unione; d) le questioni interpretative: la questione di costituzionalità come alternativa al rinvio pregiudiziale.

Il secondo aspetto (*sub b*) concerne il riferimento fatto dalla Corte, a partire dalla sentenza n. 181, al "tono costituzionale" quale criterio di selezione dei casi nei quali è possibile per il giudice derogare alla "regola *Granital*" e sollevare questione di costituzionalità davanti al Giudice costituzionale.

³² Secondo A. CHIAPPETTA, "Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato", [cit.](#), 64 ss., la sentenza 181/2024 "apre definitivamente un varco, a cui già da tempo sembrava lavorare, nel muro perimetrale del diritto dell'Unione europea" e supera la decisione di inammissibilità sulla base del tenore costituzionale della materia, spostando il campo di analisi del rapporto tra ordinamenti da una dimensione gerarchica/competitiva ad una prettamente garantista che pone al centro l'efficienza e la intensità dei rimedi.



In altri termini il “tono costituzionale” va a sostituire la necessità che la questione avesse come parametri congiuntamente disposizioni della Costituzione e della Cdfue, secondo la regola della [n. 269 del 2017](#).

L’espressione in parola è mutuata, come noto, da uno scritto di Carlo Mezzanotte³³ ed è stata applicata dalla Corte costituzionale principalmente nell’ambito dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni, allo scopo di distinguere le ipotesi nelle quali viene denunciata una semplice violazione di legge da parte di un atto amministrativo dello Stato (o della regione), da quelle sorte invece a seguito di una denunciata invasione della sfera di competenza costituzionale del (o della) ricorrente. Nel primo caso competente è il giudice amministrativo, mentre nel secondo la Corte costituzionale³⁴, senza escludere in assoluto la possibilità che uno stesso atto possa essere impugnato davanti ad entrambe le autorità di garanzia.

Il riferimento alla presenza di un “tono costituzionale” viene quindi utilizzato allo scopo di restringere l’ambito di competenza della Corte costituzionale per le ipotesi di conflitto di attribuzione tra enti.

Nel nostro caso invece, al contrario, il riferimento serve alla Corte per ampliare il proprio ambito di competenza riguardo a questioni che fin ad allora sarebbero state dichiarate inammissibili per irrilevanza.

In tal senso si è espressa la assoluta maggioranza dei commentatori, per i quali il richiamo al “tono costituzionale” è stato fatto dalla Corte allo scopo di spostare il pendolo decisamente verso la questione di costituzionalità rispetto alla diretta disapplicazione, con un chiaro intento pedagogico rivolto ai giudici³⁵. La Corte, infatti, pur non potendo

³³ C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di “potere” e di “conflitto” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/1979, 1.

Sulla nozione si rinvia alla esauriente ricostruzione di C. GENTILE, [IL “tono costituzionale” nella giurisprudenza della Consulta](#), in questa [Rivista](#), [Studi 2025/III](#), 1639 ss.

³⁴ Consolidata è la giurisprudenza costituzionale nel ritenere che le regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzione quando lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale e che “qualora ciò non si verifichi, e tuttavia si prospetti l’illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione (o, comunque, da norme di rango costituzionale come gli statuti di autonomia speciale), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale» ([Corte cost. 14 febbraio 2018, n. 28](#)). Secondo la Corte “vanno distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l’atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l’atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale)” ([Corte cost. 13 gennaio 2017, n. 10](#)).

³⁵ Cfr. A. CARDONE, *“Tono costituzionale” della questione*, cit., 2101 ss.; L. DANIELE, *Norma di legge incompatibile con norma dell’Unione direttamente efficace*, cit., 135 ss., il quale rileva come il richiamo al tono costituzionale anche per dubbi interpretativi e per evitare che la pubblica amministrazione proceda ad una erronea applicazione, significa espropriare il ruolo che spetterebbe svolgere alla Corte di giustizia a seguito del rinvio da parte del giudice nazionale; F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale”*, cit., 160 ss., secondo cui

costringere i giudici a proporre le questioni di costituzionalità, pone in rilievo tutti i vantaggi che possono derivare da una pronuncia con efficacia *erga omnes*, guardandosi da evidenziare quelli, pur esistenti, derivanti da una diretta disapplicazione.

Da più parti è stato inoltre evidenziato come la nozione di "tono costituzionale" sia molto generica, e fondata su basi troppo labili e indeterminate perché emerga un modello in grado di valorizzare le specificità del contributo della Corte costituzionale e di guidare il giudice comune nella scelta tra i vari rimedi³⁶. Il tono costituzionale appare un concetto indeterminato e tale da non poter costituire un discrimine, per cui la questione di costituzionalità è destinata a divenire la sede dove verificare "ordinariamente" (pur se non necessariamente) il rispetto degli obblighi eurounitari.

L'enfasi sul tono costituzionale veicola l'idea che la disapplicazione è concepita come strumento a portata ridotta, da usare in casi "costituzionalmente indifferenti"³⁷.

È stato altresì convincentemente sostenuto che, trattandosi di una questione di costituzionalità, è assai difficile che possano aversi ipotesi prive di "tono costituzionale" e quindi decisioni della Corte di inammissibilità per carenza del suddetto requisito³⁸, con la

il riferimento alla nozione ampia di "tono costituzionale" solo apparentemente restringe il campo, mentre in realtà lo estende.

Per una differente posizione v. P. DE PASQUALE e O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell'Unione europea*, cit., 1 ss., secondo i quali il riferimento al "tono costituzionale" non si pone in discontinuità con l'orientamento consolidatosi negli anni ed anzi introduce un utile filtro di ammissibilità per le questioni proponibili alla Corte costituzionale senza porre ai giudici alcuna indicazione precettiva. In definitiva la Corte porrebbe il suo intervento come residuale ed eventualmente aggiuntivo, offrendo un *surplus* di garanzia, per cui il richiamo al "tono costituzionale" non è elemento di ulteriore accentramento, semmai tale presupposto opererà, in senso diametralmente opposto, in ottica deflattiva, selezionando solo quei contrasti ordinamentali davvero di sistema.

³⁶ Si vedano, tra i molti, R. GRECO, *"Doppia pregiudizialità" e dialogo tra Corti*, cit., che parla di "intuibile evanescenza" della nozione di "tono costituzionale"; R. MASTROIANNI e V. CAPUANO, *Primato del diritto dell'Unione europea e "tono costituzionale": le risposte della prassi*, in V. Capuano e C. Schepisi (a cura di), *Primato del diritto della Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti*, cit., 7 ss., i quali definiscono questo nuovo requisito un "espediente dialettico senz'altro eccentrico", che ha trasformato un "limite" alla competenza della Corte in un nuovo "criterio" di competenza della stessa; A. RUGGERI, *La Consulta torna a dire della "doppia pregiudizialità"*, cit., 1475, che definisce il "tono costituzionale un riferimento sovrabbondante, di chiaro stampo retorico, che si presta a soluzioni confuse e incoerenti, laddove la Corte dovesse negare il tono costituzionale ad una questione di costituzionalità".

³⁷ G. REPETTO, *Lavori in corso. La Corte e le trasformazioni del tono costituzionale dopo il superamento della "doppia pregiudizialità"*, cit.

Secondo R. COSIO, *Il problema della doppia pregiudizialità*, cit., 14, il recente orientamento evidenzia il ruolo sempre più attivo delle Corti costituzionali di dare forma ad uno spazio costituzionale europeo. La prima parola dovrebbe spettare alla Corte di giustizia quando entrano in gioco questioni generali di interpretazione del diritto eurounitario, prevalenti rispetto alla esigenza di bilanciamento di principi di carattere costituzionale, affermando, infatti, che "il tono europeo prevalga su quello costituzionale", specie ove sussistano più interpretazioni ragionevolmente possibili.

³⁸ Cfr. A. CHIAPPETTA, *"Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato"*, cit., il quale si chiede: "quando manca il tono o l'interesse costituzionale? Davvero in poche occasioni" e se un criterio così vago possa sostituire l'impianto della regola *Granital*; A. RUGGERI, *La Consulta torna a dire della "doppia pregiudizialità"*, cit., secondo cui il "tono costituzionale" c'è sempre per il fatto che siano portate a giudizio della Corte costituzionale questioni che implicano anche il rapporto con parametri costituzionali.



conseguenza che tale criterio è destinato a svolgere un ruolo assai marginale, se non del tutto inesistente, per la selezione delle questioni di costituzionalità da ritenersi ammissibili.

In conclusione il *favor* per la questione di costituzionalità rispetto alla immediata disapplicazione del diritto nazionale, in caso di conflitto con il diritto eurounitario direttamente applicabile, pare porsi in contrasto con il principio più volte ribadito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia per cui l'obbligo di disapplicazione (o non applicazione) deve avvenire "senza dover chiedere o attendere la previa rimozione della norma nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale".

Il terzo aspetto (*sub c*) riguarda l'obbligo, fino alla [n. 181 del 2024](#), per il giudice di non applicare una disposizione nazionale nel caso in cui questa fosse ritenuta, per una qualsiasi ragione, in contrasto con previsione normativa del diritto eurounitario *self-executing*.

Da qui l'importanza per il giudice di attribuire il carattere di immediata applicazione alla disposizione dell'Unione, dal momento che, nel caso di esclusione di tale carattere, egli non può procedere alla disapplicazione, ma deve sollevare questione di costituzionalità davanti al Giudice delle leggi.

In caso di incertezza, trattandosi di interpretazione del diritto eurounitario, il giudice ha la facoltà (o l'obbligo, se di ultima istanza) di sottoporre la questione alla Corte di giustizia con rinvio pregiudiziale.

La [sentenza n. 181](#) cambia fortemente questi punti di arrivo, ritenuti ormai consolidati e sostiene che, quando la questione presenti un "tono costituzionale", il giudice può prescindere dall'esaminare la diretta applicabilità della norma eurounitaria e può rimettere senz'altro la questione di costituzionalità alla Corte costituzionale, la quale valuterà essa anche la diretta applicabilità, semmai a seguito di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo.

Questa posizione è stata sostenuta dalla Corte anche con riguardo a giudici nazionali di ultima istanza (ad es. Consiglio di Stato), i quali hanno l'obbligo, come noto, di proporre, in caso di dubbio, il rinvio alla Corte di giustizia. Al proposito è stato rilevato come si viene così a togliere significato al carattere di diretta applicabilità o meno della norma eurounitaria ed a incidere fortemente sulla "regola *Granital*", rischiando di far saltare completamente il rinvio pregiudiziale in caso di dubbi sulla diretta applicabilità del diritto dell'Unione e ponendo le premesse, più che di una leale collaborazione, di una "concorrenza" portata nel cuore delle competenze della Corte di giustizia³⁹.

³⁹ A. CARDONE, "Tono costituzionale" della questione, cit., 2098 ss.

In senso analogo le osservazioni di A. CHIAPPETTA, "Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato", cit., 63 ss.; G. REPETTO, *Lavori in corso*, cit., 38 ss.; F. LIGUORI, *L'incertezza applicativa del principio del primato nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in V. Capuano e C. Schepisi (a cura di), *Primato del diritto della Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti*, cit., 120 ss., secondo cui sollevare la questione di costituzionalità, anziché procedere alla disapplicazione, nel caso di contrasto tra norma nazionale e diritto eurounitario direttamente applicabile, si pone contro il principio del primato, per cui

Alcuni si sono anche chiesti che cosa rimanga della diretta applicazione, se a questo non viene affiancato anche l'obbligo di disapplicare, dimenticando così che il fine ultimo è quello della tutela in tempi rapidi e comunque ragionevoli del diritto oggetto della questione⁴⁰, mentre altri hanno giudicato manifestamente infondato l'assunto della Corte costituzionale secondo cui la mancata disapplicazione potrebbe essere rimpiazzata dalla dichiarazione di incostituzionalità, preceduta se del caso da un rinvio pregiudiziale della stessa Corte⁴¹.

Seguendo una differente logica non è mancato chi ha sottoposto a critica la nozione di "effetto diretto" quando questa viene applicata non a specifiche e puntuali regole, ma a principi di carattere generale, quali ad esempio i principi di non discriminazione o di proporzionalità della pena, per la cui applicazione diviene necessaria un'opera di bilanciamento tra principi costituzionali.

Su questa base è stata giustificata la posizione della Corte costituzionale ("indipendentemente dalla circostanza che le norme siano dotate di effetto diretto"), dal momento che in questi casi la diretta applicazione risulterebbe solo nominale, mancando una regola precisa, se non a prezzo di bilanciamenti che non dovrebbero spettare ai giudici comuni, bensì di preferenza al Giudice costituzionale⁴².

Il quarto aspetto (*sub d*) infine riguarda l'affermazione della Corte costituzionale in base alla quale, in caso di incertezza interpretativa sulle disposizioni da applicare, il giudice può sottoporre ugualmente la questione al suo esame, in quanto lo strumentario di decisioni a sua disposizione garantisce meglio di ogni altro la risoluzione del dubbio con una decisione che può avere efficacia generale che supera le esigenze del caso concreto.

L'affermazione è stata sottoposta a critica da parte di chi ha sostenuto che qualora la disposizione sulla quale si appuntano i dubbi interpretativi è una disposizione del diritto eurounitario, il compito di fornire l'interpretazione corretta spetta alla Corte di giustizia, mentre se trattasi di disposizione nazionale, il compito è della Corte di cassazione⁴³.

La critica principale verso la ricordata affermazione della Corte si è appuntata sull'effetto di indebolimento che da essa deriverebbe per la funzione nomofilattica della Corte di giustizia, dal momento che il raccordo tra quest'ultima ed il rinvio pregiudiziale dei giudici ha costituito la chiave di volta per l'affermazione dei principi del primato e della diretta

la recente giurisprudenza costituzionale pare violare questa dimensione del primato, in quanto la Corte costituzionale sta dissuadendo i giudici dal rispetto dell'obbligo di disapplicazione per come espresso dalla decisione *Simmenthal*, suggerendo loro la via della questione di costituzionalità.

⁴⁰ In tal senso R. MASTROIANNI e V. CAPUANO, *Primato del diritto dell'Unione europea e "tono costituzionale": le risposte della prassi*, in V. Capuano e C. Schepisi (a cura di), *Primato del diritto della Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti*, cit., 5 ss.

⁴¹ L. DANIELE, *Norma di legge incompatibile con norma dell'Unione direttamente efficace*, cit., 140, secondo cui la funzione di disapplicazione è propria solamente del giudice comune e non attribuibile ad altri soggetti, comprese le Corti costituzionali.

⁴² N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di eguaglianza*, cit.

⁴³ A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta*, [cit.](#), 1348.



applicazione del diritto eurounitario⁴⁴. Dal momento che il giudice di ultima istanza è obbligato, nel caso nutra dubbi circa la interpretazione, a proporre il rinvio pregiudiziale a Lussemburgo, ci si è chiesti, per il caso in cui il giudice solleva questione di costituzionalità e la Corte costituzionale fornisce una interpretazione poi giudicata non corretta dalla Corte di giustizia, a chi debba imputarsi la violazione, se al giudice di ultima istanza oppure alla Corte costituzionale⁴⁵.

5. La incidenza della “nuova regola della 181” sul ruolo del giudice nazionale.

Termino queste osservazioni sull’impatto della “nuova regola 181”⁴⁶ con due valutazioni di ordine più generale, la prima relativa al ruolo del giudice nazionale nella realizzazione dello spazio giuridico europeo e nella creazione di un diritto dell’Unione ugualmente applicato in tutti gli stati membri e l’altra sulla questione del rapporto tra sistema accentrato e sistema diffuso nella tutela dei diritti in ambito eurounitario.

In ordine alla prima è nota (e risalente) la figura del giudice quale soggetto che indossa contemporaneamente “due abiti”⁴⁷: quello di giudice del proprio Stato e quello di giudice dell’Unione europea, sul quale poggia in maniera tutt’altro che indifferente la concreta realizzazione delle finalità dell’Unione.

Un elemento, da tempo posto in evidenza, riguarda la differente posizione in cui viene a trovarsi il giudice, nella sua specifica funzione di garante dei diritti fondamentali, a seconda che si trovi a dover confrontare il dettato legislativo nazionale con i principi contenuti nella propria Costituzione oppure nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo o ancora nella Cdfue o comunque nel diritto dell’Unione europea.

Il giudice infatti opera nell’ambito di un sistema accentrato nei primi due casi ed invece diffuso nel terzo e di fronte a Giudici con poteri differenti: la Corte costituzionale che può dichiarare la incostituzionalità della legge, con ciò eliminando la stessa dall’ordinamento, mentre la sua interpretazione della legge e della Costituzione non risulta formalmente

⁴⁴ F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale”*, cit., 160 ss.

In senso analogo A. CARDONE, *“Tono costituzionale” della questione*, cit., 2098 ss.; R MASTROIANNI e V. CAPUANO, *Primato del diritto dell’Unione europea e “tono costituzionale”*, cit., 2, secondo i quali le linee che emergono dalla [sentenza n. 181](#) sembrano condurre a soluzioni tutt’altro che eurocentriche a favore di pericolose spinte centrifughe, in contrasto con il ruolo nomofilattico della Corte di giustizia.

⁴⁵ C. SCHEPISI, *Il primato del diritto dell’Unione nel nuovo orientamento della Corte costituzionale e le possibili tensioni con il rinvio pregiudiziale*, cit., 99 ss

⁴⁶ Per l’utilizzo della espressione “nuova «regola 181»”, v. pure P. GAMBATESA, *Reversing or Updating Granital?*, cit.; Id., *La tutela integrata dei diritti fondamentali tra politica e giurisdizione. Uno studio di diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2026, 275 ss.

⁴⁷ Cfr. S. ROMBOLI, *El rol del Protocolo n. 16 al CEDH en el dialogo entre Tribunales para una protección de los derechos más uniforme. Reflexiones al hilo de sus características y de la propuesta italiana de ratificación*, in A. Pérez Miras, G. M. Teruel Lozano, E. C. Raffiotta, M. P. Iadicicco (a cura di), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Vol. 2, CEPC, 2020, 54.

vincolante; la Corte Edu che può condannare lo Stato per violazione dei principi contenuti nella Cedu, ma non può incidere sull'atto normativo impugnato e la sua interpretazione della Cedu è ritenuta vincolante; la Corte di giustizia ha il compito di fornire la corretta interpretazione del diritto eurounitario (anche se a volte si trasforma in un controllo della legge nazionale) e le sue decisioni interpretative hanno efficacia vincolante per tutti i giudici dei differenti stati membri⁴⁸.

Una differenza di disciplina lamentata come causa di incertezze per i giudici, i quali in effetti in alcuni casi hanno confuso un sistema con l'altro.

Nell'ordinamento italiano finora la regola era quella di una chiara distinzione tra l'ordinamento dell'Unione e quello del Consiglio d'Europa.

Riguardo al primo, la realizzazione della supremazia del diritto eurounitario è fondata sull'art. 11 Cost., che vale a giustificare la limitazione della sovranità statale e la disapplicazione del diritto nazionale secondo un sistema a carattere diffuso, mentre per i diritti garantiti dalla Cedu, solo a partire dalle c.d. sentenze gemelle del 2007, attraverso la tecnica della norma interposta, è stato ammesso che la stessa possa fungere da parametro per le questioni di costituzionalità⁴⁹.

La realizzazione, per il diritto dell'Unione europea, di un sistema diffuso, aveva finora fatto passare quasi inosservato il fatto che l'art. 117, 1° comma, revisionato, accanto agli obblighi internazionali, parlasse altresì di "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario". In questo caso infatti valeva, già da tempo, l'obbligo di disapplicazione e non c'era quindi necessità, né spazio per applicare la "norma interposta".

La "nuova regola della 181" porta un sensibile mutamento di prospettiva, l'invito della Corte costituzionale ai giudici è infatti quello di utilizzare il riferimento all'art. 117, 1° comma⁵⁰, venendo in sostanza ad avvicinare l'ordinamento dell'Unione a quello del Consiglio d'Europa e quindi l'ipotesi di contrasto di una legge statale al diritto eurounitario alla violazione della Cedu, nei casi in cui venga in considerazione anche la Costituzione e, secondo la Corte, presenti un "tono costituzionale"⁵¹.

⁴⁸ Per ulteriori riferimenti si rinvia a R. ROMBOLI, *I differenti livelli di protezione dei diritti: un invito a ripensare i modelli*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2014, 1 ss.

⁴⁹ Cfr. [Corte cost., sentt. nn. 348 e 349/2007](#) che hanno valorizzato il riferimento contenuto nell'art. 117, 1° comma, Cost. (nel testo introdotto con la revisione costituzionale del 2001) al rispetto da parte dello Stato "degli obblighi internazionali".

⁵⁰ Segnalano la "scomparsa" nella giurisprudenza costituzionale successiva alla [sentenza n. 181 del 2024](#) del riferimento all'art. 11 Cost. a favore dell'art. 117, 1° comma, Cost. e poi la "ricomparsa" nelle più recenti decisioni, A. CHIAPPETTA, *"Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato"*, [cit.](#), 67 ss.; R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024*, [cit.](#), il quale rileva come il sistema dell'Unione europea rischia di perdere le caratteristiche proprie di ordinamento autonomo di rango sovranazionale per essere equiparato a qualsiasi altro vincolo internazionale, ai sensi dell'art. 117, 1° comma, Cost.; F. FERRARO, *I chiarimenti forniti dalla giurisprudenza costituzionale*, [cit.](#), 82.

⁵¹ Secondo C. SCHEPISI, *Il primato del diritto dell'Unione*, [cit.](#), 101, l'autonomia del giudice è puntellata nel disegno eurounitario da una serie di limiti e di principi: di fronte ad una norma direttamente applicabile il



È stato osservato come l'effetto disincentivante del ricorso al rinvio pregiudiziale può porsi in oggettiva convergenza con la visione espressa, non solo a livello politico, di rivedere i rapporti tra diritto dell'Unione e diritto interno, fino a ridimensionare o mettere in discussione la prevalenza del primo sul secondo⁵².

La "nuova regola della 181" trova un momento importante, come detto, nella collocazione della questione di costituzionalità e della disapplicazione su un piano di sostanziale parità, quasi di libera scelta lasciata appunto all'autorità giudiziaria precedente. Sarà il giudice a dover decidere, sulla base delle specificità del caso, se sia preferibile percorrere una via oppure l'altra.

La Corte costituzionale mostra all'evidenza un *favor* per la questione di costituzionalità, ma non fornisce elementi chiari che possano indirizzare il giudice, stante la genericità della nozione di "tono costituzionale" e pure delle quattro ipotesi indicate come esemplificative⁵³. Un comportamento che pare dettato più che da una precisa volontà di lasciare ampia libertà al giudice di decidere, dal voler evitare il rischio di incappare in un severo richiamo da parte della Corte di giustizia qualora la Corte costituzionale si fosse spinta ancora più avanti nelle indicazioni ai giudici. Se per alcuni la rimessione alla libertà di scelta del giudice assume il significato di una valorizzazione del loro ruolo nel sistema costituzionale⁵⁴, per altri invece la

giudice ha l'obbligo di disapplicare la norma confliggente, per cui i due sistemi (accentrato e diffuso) non possono ritenersi fungibili o alternativi.

⁵² R. GRECO, "Doppia pregiudizialità", cit., secondo cui emergono visioni a favore del sovranismo giudiziario, per cui l'accentramento non pare una visione rassicurante, una cosa fatta con buone intenzioni potrebbe risultare funzionale alla produzione di risultati esattamente opposti a quelli immaginati.

⁵³ Cfr., *retro*, testo e nota 12.

Sottolineano la mancanza di indicazioni per il giudice a fronte di ipotesi di doppia pregiudizialità 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*, 627 ss., secondo cui la Corte costituzionale non ha mai offerto un protocollo operativo per i giudici comuni, in modo da indicare agli stessi come operare; C. PINELLI, *Granital e i suoi derivati*, cit., il quale denuncia la mancanza di un criterio per il giudice nel caso della doppia pregiudizialità, la Corte potrebbe dispiegare il ricco arsenale delle sue tecniche decisorie, per soddisfare le esigenze di tutela dei diritti fondamentali in maniera più soddisfacente rispetto alla secca alternativa tra accoglimento e rigetto, con l'obiettivo della miglior tutela; G. REPETTO, *Lavori in corso*, cit., secondo cui sarebbe opportuno che la Corte elabori una serie di figure sintomatiche che diano conto della necessità e della insostituibilità del proprio intervento, collegato alla specificità del contributo che può venire dal suo giudizio e suggerisce di usare maggiormente le pronunce di inammissibilità per far capire ai giudici quando scegliere l'uno o l'altro strumento. Egli ritiene che il giudizio di costituzionalità mantiene una sua ragione di essere nelle materie "comunitariamente orientate", in tutti quei casi – eccezionali e connotati da un autentico tono costituzionale – in cui l'attuazione del diritto sovranazionale ha bisogno di essere guidata e, talvolta, corretta alla luce dei principi costituzionali; F. FERRARO, *I chiarimenti forniti dalla giurisprudenza costituzionale*, cit., 85, secondo cui occorre individuare criteri per agevolare la scelta del giudice, non potendo bastare il tono costituzionale, concetto "di per sé vago e sfuggente, troppo generico che si presta a letture molto divergenti e non facilmente decifrabili" e ritiene che il quadro di ipotesi indicate dalla Corte copra un ambito troppo vasto e che, se la soluzione *Granital* è stata notevolmente modificata se non superata, il modello *Simmenthal*, fondato sul ruolo del giudice nazionale, rimane ancora in vigore.

⁵⁴ Così A. CHIAPPETTA, "Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato", *cit.*, 63 ss.

“nuova regola” rischia di mettere ai margini il ruolo del giudice comune⁵⁵. La Corte costituzionale ha avuto un ruolo decisivo per spingere i giudici nazionali ad esercitare il rinvio pregiudiziale e quindi a disapplicare la normativa nazionale in contrasto con quella eurounitaria e lo ha esercitato attraverso le pronunce con cui ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità proposte in situazioni nelle quali era invece richiesto il rinvio alla Corte di giustizia o la disapplicazione della legge statale.

Il giudice, infatti, è stato invitato (*rectius* obbligato) a verificare preliminarmente l'applicabilità della normativa oggetto della questione sollevata e quindi l'eventuale contrasto della stessa con quella eurounitaria, sussistendo il quale la normativa nazionale sarebbe divenuta “non applicabile” e pertanto la questione irrilevante. Mentre per costringere i giudici a passare prima da Lussemburgo la Corte era dotata di strumenti cogenti, non altrettanto accade adesso per chiedere agli stessi di sollevare questione di costituzionalità, i quali lo faranno solo se convinti dalle argomentazioni del Giudice costituzionale.

Mutatis mutandis, viene in qualche modo a riprodursi la situazione in cui si trovò la Corte costituzionale nel 1956 all'inizio del suo funzionamento.

Le vie di accesso al giudizio costituzionale erano ridotte, come noto, a quella incidentale e la effettiva operatività della giustizia costituzionale era quindi nelle mani dei giudici, che avrebbero potuto anche dimostrarsi diffidenti rispetto allo strumento della questione di costituzionalità (come mostrato dall'atteggiamento originariamente tenuto dalla Corte di cassazione).

Il futuro ci dirà quanto i giudici saranno stati convinti a percorrere con preferenza la via della questione di costituzionalità, rispetto al rapporto instaurato in questi anni con la Corte di giustizia attraverso il rinvio pregiudiziale⁵⁶, come pure quale sarà, se ci sarà, la reazione della Corte di giustizia alla “nuova regola della 181”⁵⁷.

⁵⁵ Secondo R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024*, cit., 3 ss., la nuova strada porta a considerare il parametro europeo come “aggiuntivo” rispetto a quello costituzionale, determinando una assiologica e sistematica preferenza del sistema interno rispetto alla osservanza dei vincoli europei e mette ai margini il ruolo del giudice comune, baluardo di un sistema che si regge sulla piena e contestuale applicazione delle norme europee in tutti gli stati membri.

⁵⁶ G. REPETTO, *Le prime parole non sono tutte uguali*, cit., 6, riporta le statistiche giudiziarie della Corte di giustizia relative all'anno 2025, dalle quali risulta che il numero dei rinvii pregiudiziali ad opera di giudici italiani nel 2025 non solo non ha risentito della “nuova regola della 181”, ma è aumentato da 98 nel 2024 a 110 nel 2025.

⁵⁷ L. DANIELE, *Norma di legge incompatibile con norma dell'Unione*, cit., 146 ss., secondo il quale la reazione della Corte di giustizia dipende da come la Corte costituzionale specificherà quale dovrà essere il parametro della questione di costituzionalità (se solo parametro interno, se interno e dell'Unione oppure se solamente eurounitario).



6. Tra accentramento e diffusione del controllo: riflessioni e prospettive di una loro conciliazione per la tutela effettiva dei diritti fondamentali

Con le molte discussioni e le differenti tesi elaborate circa gli effetti e l'impatto della "nuova regola della 181", riemerge un tema "antico", da sempre dibattuto in ordine ai sistemi di tutela dei diritti costituzionali, ovvero quello della scelta tra un sistema accentrato ed uno diffuso di controllo delle leggi⁵⁸.

La nostra Costituzione, come noto, nonostante che il modello allora più conosciuto e funzionante fosse quello nordamericano e quindi diffuso, scelse, al pari degli altri ordinamenti europei, allo scopo di garantire la rigidità della Carta costituzionale, un sistema accentrato e quindi la istituzione di un nuovo giudice "speciale", appunto una Corte costituzionale. Le ragioni furono diverse, e tutte molto note.

Al contrario il modello di integrazione fatto proprio dall'ordinamento eurounitario, fondato in grande misura su base giurisprudenziale e sulla interpretazione dei Trattati adottata dalla Corte di giustizia, ha optato per un sistema che assegna ai giudici nazionali, nella veste di giudici dell'Unione, il potere-dovere di operare secondo un modello diffuso.

Fuori dubbio, come è stato ampiamente e da tempo dimostrato, che entrambi i sistemi presentino pregi e difetti, ragione per la quale risulterebbe assai azzardato esprimersi a favore dell'uno o dell'altro, dovendosi fare riferimento a diversi elementi, quali la particolare situazione ed il momento storico in cui versa un paese e le esigenze che prioritariamente si intendono perseguire.

La "nuova regola della 181", come abbiamo detto, tende a suggerire al giudice comune di valorizzare l'"abito" di giudice nazionale ed indossare meno quello di giudice dell'Unione, utilizzando con maggiore generosità la via della questione di costituzionalità. A questo scopo comprensibilmente la Corte costituzionale ha sottolineato gli aspetti positivi del modello accentrato ed in particolare quello della efficacia *erga omnes* delle sue decisioni, a

⁵⁸ Tra i molti contributi in questo senso, possono citarsi il fascicolo tematico n. 3/2021 della rivista federalismi.it che raccoglie gli interventi al seminario su "Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni" organizzato dell'Università di Roma "La Sapienza" il 13 novembre 2020; G. Campanelli, G. Famiglietti, R. Romboli (a cura di), *Il sistema "accentrato" di costituzionalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in federalismi.it, 3/2021, 128 ss.; A. LO CALZO, *Il giudizio di costituzionalità tra accentramento e preminenza dei valori. Recensione a D. Tega, La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020, in Osservatorio costituzionale, 3/2021, 310 ss.; E. MALFATTI, *La tendenza a un nuovo accentramento*, in AA.VV., *Rileggendo gli aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020, 243 ss.; R. ROMBOLI, *Dalla "diffusione" all'"accentramento": una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale (Nota a Corte cost. 31 maggio 2018, n. 115)*, in *Il Foro it.*, 2018, 2226 ss.; Id., *Il sistema di costituzionalità tra "momenti di accentramento" e "di diffusione"*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 2/2020, 1 ss.; S. SCIARRA, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio di costituzionalità*, in federalismi.it, 3/2021, 37-52; D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

fronte di quella solo *inter partes* della disapplicazione, e dei conseguenti benefici in tema di certezza del diritto.

In proposito è stato da più parti posto in evidenza come il perseguimento del valore della certezza sia in realtà solo una mezza verità, dal momento che questa sarà realizzata solo in caso di sentenza di incostituzionalità e non anche quando la Corte dovesse pervenire ad una decisione di infondatezza⁵⁹, come pure che il ragionamento della Corte sconta la mancata valorizzazione della efficacia *erga omnes* delle sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 Tfu, le quali hanno pure effetti *erga omnes* determinando, come noto, l'autorità di "cosa giudicata"⁶⁰.

Qualcuno ha addirittura sostenuto che la Corte costituzionale, mossa dalla esigenza di garantire una maggiore certezza, pare giungere al risultato opposto, determinando una forte incertezza applicativa del principio del primato, non avendo determinato criteri precisi e concordanti in grado di delimitare l'oggetto del tono costituzionale e rischiando di trasformare in libero arbitrio la scelta discrezionale del giudice comune tra disapplicazione e questione di costituzionalità⁶¹.

Il valore innegabile della certezza deve, a giudizio di una parte della dottrina, cedere il passo a quello del primato, per cui a prevalere è sempre l'esigenza di effettività della tutela che solo il giudice, attraverso la disapplicazione, può tempestivamente realizzare. Se è vero che entrambi i rimedi garantiscono, come sostiene la Corte costituzionale, il primato, quello della disapplicazione lo garantisce di più⁶².

La preferenza per il sistema accentrato viene con maggiore convinzione sostenuta con riguardo al campo penalistico, per il quale meglio si attaglia l'esigenza di certezza.

In tal senso la dottrina non ha mancato di sottolineare come la disapplicazione può porsi in tensione con il principio di legalità e può determinare disparità di trattamento⁶³.

In particolare, è stato fatto notare come solo la dichiarazione di incostituzionalità ha l'effetto di superare le sentenze di condanna passate in giudicato e fondate sulla norma dichiarata illegittima⁶⁴.

⁵⁹ A. RUGGERI, [La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, cit., 1348 e La Consulta torna a dire della "doppia pregiudizialità", cit., 1468.](#)

⁶⁰ C. SCHEPISI, *Il primato del diritto dell'Unione*, cit., 102 ss.

⁶¹ F. LIGUORI, *L'incertezza applicativa del principio del primato*, cit., 130.

⁶² In tal senso R. MASTROIANNI e V. CAPUANO, *Primato del diritto dell'Unione europea*, cit., 6 ss., i quali, commentando la [sentenza n. 181 del 2024](#), rilevano come il primato sia soprattutto una garanzia di carattere sostanziale e che, nell'ipotesi di una pronuncia di infondatezza, il giudice *a quo* dovrebbe fare il rinvio pregiudiziale, allungando così inevitabilmente i tempi del giudizio e della tutela del bene della vita oggetto dello stesso. Il valore della certezza sarebbe, secondo tali Autori, niente affatto realizzata qualora un giudice decidesse per la questione di costituzionalità ed altro per il rinvio pregiudiziale o la disapplicazione, con evidente trattamento differenziato per i ricorrenti.

⁶³ Così O. SPATARO, *Sindacato di costituzionalità e attuazione diffusa*, cit., 404

⁶⁴ In tal senso A. CHIAPPETTA, *I primi proseliti della neonata regola Caria*, cit., 56.



Da altra parte non sono mancate posizioni a favore della disapplicazione anche con riguardo alla materia penalistica. Così è stato sostenuto a proposito del giudizio di proporzionalità della pena – principio garantito a livello costituzionale e contenuto altresì nella Cdfue – come il controllo accentrato mantiene un livello di astrattezza che può risultare limitante, dal momento che la proporzionalità dipende in larga misura dalla situazione di fatto, che solo il sindacato diffuso può tenere in conto, mentre la dichiarazione con effetti *erga omnes* soffre di evidenti rigidità nella soluzione⁶⁵.

Proprio la indiscutibile presenza di elementi positivi negli strumenti accentrati o diffusi di tutela non può che far apprezzare e condividere l'affermazione della Corte costituzionale, che forma parte integrante della "nuova regola 181", secondo cui entrambi garantiscono e realizzano il principio del primato e concorrono su un piede di parità alla migliore tutela del bene della vita oggetto del giudizio.

Il problema, che al momento parrebbe difficile da superare, consiste nel fatto, come puntualmente fatto notare da Ruggeri, che ad oggi l'unica soluzione prevista dal Trattato e dall'art. 11 Cost., come finora interpretati, è quella della immediata disapplicazione da parte del giudice⁶⁶.

Da tempo una parte della dottrina ha posto il problema della conciliabilità tra il controllo accentrato e quello diffuso, avanzando pure l'ipotesi di una introduzione in Italia del c.d. sistema duale, sul modello peruviano o brasiliano, vale a dire una convivenza dei due sistemi con alcune regole di raccordo⁶⁷, anche se al momento questo è rimasto un "sogno irrealizzato".

Naturale, pertanto, che abbia suscitato un grande interesse la [sentenza n. 15 del 2024](#), nella quale la Corte costituzionale sembra aver finalmente realizzato quel sogno: il giudice ha proceduto alla immediata disapplicazione della disposizione nazionale in conflitto con il diritto dell'Unione, poi ha sollevato questione di legittimità costituzionale, la Corte l'ha dichiarata ammissibile ed accolta nel merito, eliminando la legge con effetto *erga omnes*.

Purtroppo, al risveglio i sogni svaniscono e si deve fare i conti con la realtà delle cose ed allora si scopre che tutto ciò è stato possibile solo grazie alla specificità del caso, come tale

A. RUGGERI, [Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato](#), *cit.*, 143 ss., il quale, pur riconoscendo che l'argomento forte è lo stato di tensione in cui verserebbe il principio di legalità in materia penale per effetto del ricorso alla tecnica della disapplicazione, sostiene che, specificamente nella materia penale ma anche altrove, non ha pregio il pericolo di una possibile applicazione difforme, dal momento che questo si presenta quotidianamente nelle aule di giustizia.

⁶⁵ P.F. BRESCIANI, *Doppia pregiudizialità in materia penale*, *cit.*, 4 ss.

⁶⁶ A. RUGGERI, [La Consulta torna a dire della "doppia pregiudizialità"](#), *cit.*, 1467-68.

⁶⁷ Cfr. R. ROMBOLI, *I differenti livelli di protezione dei diritti: un invito a ripensare i modelli*, *cit.*, il quale avanza la possibilità di introdurre in Italia un sistema duale, in considerazione del superamento di molti degli aspetti che avevano suggerito ai Costituenti la scelta del sistema accentrato e del modo come il sistema di tutela dei diritti fondamentali si è venuto concretamente a realizzare, sia a livello nazionale che sovranazionale.

Più di recente parla di sistema duale C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale*, *cit.*, 30 ss.

non esportabile né tanto meno generalizzabile. Nella specie, come si è visto, la speciale disciplina antidiscriminatoria permette di distinguere due momenti autonomi e successivi nel tempo: quello dell'intervento sul provvedimento discriminatorio con carattere concreto quello dell'ordine all'autorità competente di rimozione delle norme discriminatorie, in quanto possibili causa di ulteriori atti discriminatori.

In ragione di ciò potrebbe essere contestata quella parte delle motivazioni poste dalla Corte a giustificazione della "nuova regola della 181", riprese dalla [decisione n. 15](#) e ripetute a supporto della conciliabilità in generale del sistema diffuso con quello accentrato e del loro operare su un piano di parità.

La discussione in ordine al modello accentrato ed a quello diffuso ed ai rispettivi elementi positivi o negativi, si è arricchita anche di proposte tendenti a realizzare quel "sogno irrealizzato" della loro contemporanea applicazione.

Al proposito possiamo distinguere tra quelle soluzioni che sarebbero realizzabili attraverso un mutamento o aggiustamento giurisprudenziale da quelle che, al contrario, richiederebbero necessariamente un intervento del legislatore⁶⁸.

Iniziando dalle prime, è stata avanzata l'ipotesi di considerare il modello accentrato espresso dall'art. 134 Cost. come un principio fondamentale dell'ordinamento italiano e quindi utilizzabile come controlimite, che vale ad escludere, come noto, l'obbligo di disapplicazione da parte del giudice⁶⁹.

Un'altra possibile soluzione suggerita alla Corte costituzionale è quella di dare una diversa lettura del requisito della rilevanza nel giudizio sulla costituzionalità delle leggi attivato in via incidentale, il quale si pone come elemento processuale insuperabile allo scopo di poter sollevare la questione dopo aver disapplicato la norma sospettata di incostituzionalità⁷⁰.

⁶⁸ Secondo A. RUGGERI, [Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato](#), cit., 143 ss., l'alternativa che si pone è tra rimettersi all'opera di pulizia delle Corti oppure al tandem giudice comune-legislatore (disapplicazione e poi intervento legislativo con effetto *erga omnes*).

⁶⁹ Cfr. G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo*, cit., secondo cui l'art. 134 Cost. ed il sistema accentrato in esso previsto può ritenersi un elemento della struttura politico-costituzionale dello stato membro (*ex art. 4, par. 2 TUE*), nonché uno dei principi fondamentali cui fa riferimento la teoria dei controlimiti. Da qui la necessità della ricerca di un equilibrio tra primato ed il principio costituzionale del controllo accentrato, ad evitare che quest'ultimo sia in parte significativa sostituito dal sindacato diffuso del giudice ordinario; C. PINELLI, *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost. n. 170/1984*, cit., 37 ss., il quale rileva come un modo per superare la tensione irrisolta tra sistema accentrato e sistema diffuso sarebbe quello di considerare il sistema accentrato come "principio supremo dell'ordinamento", pur riconoscendo che così sarebbe poi difficile continuare a parlare di "concorso di rimedi giurisdizionali" mirante a tutele sempre più integrate, dal momento che equivarrebbe alla esclusiva da parte della Corte costituzionale della cognizione della conformità a Costituzione di fronte a qualsiasi atto, interno o esterno, che si pone in contrasto e che ciò significherebbe l'abbandono della regola *Granital* ed il ritorno a quella Frontini (1973), che determinerebbe un isolamento dell'Italia, divenendo una scelta insuscettibile di trattative con le altre Corti.

⁷⁰ A. RUGGERI, [Ancora in tema di tecniche di risoluzione](#), cit., 306-309, secondo il quale la indicazione al giudice di procedere alla disapplicazione e successivamente portare la legge all'esame della Corte costituzionale è "l'uovo di Colombo", una soluzione certamente ottimale, se non fosse che la stessa fa a pugni con il carattere



La giurisprudenza costituzionale ha infatti già proceduto in alcuni casi a fornire una interpretazione più elastica della nozione di rilevanza, in considerazione della materia oggetto della questione (si pensi alle leggi elettorali) oppure della particolarità delle disposizioni sottoposte al controllo (ad esempio per le norme penali di favore oppure per quelle regolanti il procedimento cautelare⁷¹).

Passando alle soluzioni per la cui realizzazione sarebbe necessario un intervento del legislatore (ordinario o costituzionale), giova premettere come le ipotesi appaiono di non facile attuazione in Italia in ragione della colpevole latitanza mostrata dal legislatore su questi aspetti delle istituzioni (si pensi alla regolamentazione della tipologia o degli effetti delle decisioni di incostituzionalità ed altro ancora).

Tra queste – oltre alla già ricordata ipotesi di introduzione, attraverso una revisione costituzionale, del sistema duale – è stata avanzata l'ipotesi di prevedere un procedimento *ad hoc* sullo stesso tipo di quello stabilito per la i giudizi antidiscriminatori, oggetto della ricordata [sentenza n. 15 del 2024](#)⁷² ed in particolare di inserire una norma del genere nella annuale legge comunitaria con riguardo a tutte le decisioni rese dalla Corte di giustizia nell'anno precedente, con particolare riguardo a quelle pronunciate su rinvio da parte dei giudici italiani⁷³.

incidentale della questione di costituzionalità, mettendo da canto il requisito della rilevanza; C. DI MARTINO, *La tutela dei diritti fondamentali*, [cit.](#), 627 ss., secondo cui un protocollo operativo generale potrebbe forse essere formulato qualora il legislatore decidesse di ripensare la disciplina del giudizio in via incidentale ed in particolare il requisito della rilevanza. Fino ad allora proprio questo requisito renderebbe problematica e difficilmente compatibile la presenza dei due rimedi in questione, pur se ritiene comprensibili le difficoltà di assicurare il primato in ordinamenti dove l'incidente di costituzionalità ed il modello accentrato rappresenta l'architrave del sistema.

⁷¹ Il problema si è posto in maniera particolare con riguardo alla possibilità di sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del giudizio cautelare, in quanto escludere la possibilità di concedere la tutela cautelare per attendere l'esito dell'incidente di costituzionalità potrebbe portare al definitivo sacrificio del diritto fatto valere nel giudizio *a quo*, mentre la concessione della tutela porterebbe, secondo i principi affermati in generale dalla giurisprudenza costituzionale, a dover ritenere che il giudice ha ormai fatto applicazione della norma impugnata e quindi è carente di poteri decisori.

⁷² Cfr. C. SCHEPISI, *Il primato del diritto dell'Unione*, [cit.](#), 102 ss.

⁷³ C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione*, [cit.](#), 26 ss.

Analogamente F. FERRARO, *I chiarimenti forniti dalla giurisprudenza costituzionale*, [cit.](#), 80 ss., secondo cui la legge 234/2012 dovrebbe disciplinare l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Unione europea, anche se gli strumenti previsti dalla legge possono risultare inadeguati a fronte di una chiara volontà della maggioranza politica a non conformarsi al diritto dell'Unione. In questi casi il giudice potrebbe rivolgersi alla Corte costituzionale, come una sorta di ribellione rispetto al legislatore inadempiente o che ritarda l'adeguamento.

Cfr. altresì L. DANIELE, *Norma di legge incompatibile con norma dell'Unione*, [cit.](#), 145 ss., il quale propone una serie di soluzioni: non ritenere ammissibili questioni di costituzionalità relative a norme nazionali confliggenti con diritto dell'Unione direttamente applicabile; in caso di duplice parametro, decidere esclusivamente su quello costituzionale, usando il secondo solo in chiave ermeneutica; sciogliere definitivamente i dubbi sulla legittimazione della Corte costituzionale a effettuare rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia; individuare, da parte della Corte costituzionale, un modo per giudicare ammissibile una questione di costituzionalità sollevata da parte di un giudice che abbia già disapplicato la norma oggetto della questione; estendere il sistema della

Ci troviamo, dunque, di fronte a uno scenario particolarmente complesso, nel quale si intrecciano esigenze di effettività del diritto dell'Unione, tutela dei diritti fondamentali e ridefinizione del ruolo della Corte costituzionale nel sistema multilivello di protezione.

Il criterio del "tono costituzionale", introdotto dalla Corte costituzionale, sembra certamente muoversi nella direzione di un rafforzamento della dimensione accentrata del sindacato di costituzionalità. Esso manifesta la volontà della Corte di rivendicare uno spazio di intervento nelle controversie che, pur coinvolgendo il diritto dell'Unione, presentino altresì una significativa rilevanza costituzionale. Una simile impostazione potrebbe apparire, ad una prima lettura, in tensione con il modello delineato dalla giurisprudenza eurounitaria e con il ruolo riconosciuto al giudice comune quale giudice naturale del diritto dell'Unione.

Tuttavia, essa può essere più correttamente interpretata come la risposta ad una profonda trasformazione del processo di integrazione europea. La [sentenza Granital](#) si collocava, infatti, in una fase storica nella quale le competenze comunitarie erano prevalentemente orientate alla realizzazione del mercato comune e all'integrazione economica. Il progressivo ampliamento delle attribuzioni dell'Unione e, soprattutto, la crescente centralità assunta dalla tutela dei diritti fondamentali hanno profondamente modificato il quadro di riferimento. Questioni che un tempo sarebbero state considerate esclusivamente eurounitarie incidono oggi direttamente su principi, valori e diritti costituzionali, coinvolgendo ambiti che costituiscono il nucleo tradizionale della giurisdizione costituzionale.

In questa prospettiva, la giurisprudenza più recente appare in continuità con il percorso intrapreso dalla Corte costituzionale negli ultimi anni. Dapprima attraverso un progressivo inserimento nel dialogo con la Corte di giustizia; successivamente mediante l'invito ai giudici comuni a sottoporle le questioni che presentassero una simultanea violazione di un diritto o principio costituzionale e di un diritto riconosciuto dalla Cdfue; infine, con l'elaborazione del criterio del "tono costituzionale", quale parametro idoneo a selezionare le controversie che potrebbero richiedere il suo intervento.

Sotto questo profilo, il riferimento al "tono costituzionale" può essere letto non soltanto come uno strumento di ulteriore accentramento, ma anche come un filtro di ammissibilità funzionale ad evitare un coinvolgimento indiscriminato della Corte. Esso non introduce infatti alcun obbligo giuridico in capo ai giudici comuni, né altera il sistema delle competenze delineato dal diritto dell'Unione. Piuttosto, offre un criterio orientativo che consente di individuare quelle questioni nelle quali il profilo costituzionale assume una consistenza tale da rendere opportuno l'intervento del giudice delle leggi.

[sentenza n. 15 del 2024](#), ammettendo le questioni di costituzionalità solo dopo che la norma nazionale sia stata disapplicata, pervenendo così ad una decisione con efficacia *erga omnes*.



In tale ottica, l'intervento della Corte costituzionale si configura come aggiuntivo rispetto agli ordinari strumenti di tutela, offrendo un ulteriore livello di garanzia. Il giudice comune conserva integralmente i propri poteri e le proprie responsabilità nell'applicazione del diritto dell'Unione; tuttavia, nei casi caratterizzati da un evidente rilievo costituzionale, può scegliere di coinvolgere la Corte costituzionale affinché essa contribuisca alla definizione della questione e, se necessario, instauri direttamente il dialogo con la Corte di giustizia mediante il rinvio pregiudiziale.

Questo nuovo orientamento sembra quindi superare una rappresentazione dei rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo come sistemi paralleli e separati. Le ultime decisioni valorizzano, invece, la dimensione cooperativa del costituzionalismo multilivello, richiamando un modello fondato sulla leale collaborazione tra le Corti e sulla costruzione condivisa di uno spazio comune di tutela dei diritti. In tale prospettiva, il dialogo non rappresenta un'eccezione, bensì il metodo ordinario attraverso il quale i diversi attori giurisdizionali contribuiscono alla definizione dei contenuti dei diritti fondamentali.

Le più recenti pronunce sembrano dunque esprimere la volontà della Corte costituzionale di non rimanere estranea a questo processo evolutivo, di "non uscire di scena" (usando la metafora impiegata in queste pagine) e di continuare a svolgere un ruolo attivo nella tutela dei principi supremi e dei diritti garantiti dalla Costituzione. Del resto, ove le Corti costituzionali rinunciassero a partecipare a tale dialogo, rischierebbero di essere progressivamente marginalizzate proprio nel settore nel quale tradizionalmente possiedono la maggiore competenza istituzionale.

Resta, però, necessario che questa rinnovata centralità sia esercitata con equilibrio. La valorizzazione dell'identità costituzionale e del ruolo della Corte non può tradursi in forme di chiusura o di contrapposizione nei confronti dell'ordinamento dell'Unione. Il criterio del "tono costituzionale" potrà rappresentare uno strumento utile soltanto se impiegato nell'ambito di una genuina logica di cooperazione, nel rispetto reciproco delle competenze e nella consapevolezza che l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione costituisce essa stessa un valore fondamentale del sistema europeo. In questa prospettiva, il futuro dei rapporti tra le Corti non sembra essere quello della competizione per il primato interpretativo, bensì quello di una collaborazione sempre più intensa nella costruzione di una tutela integrata dei diritti fondamentali.

Non possono tuttavia essere sottovalutate le tensioni che questa evoluzione determina rispetto all'impianto originariamente delineato dalla sentenza *Granital*.

La "nuova regola" elaborata dalla Corte costituzionale si inserisce, infatti, in un quadro sensibilmente diverso da quello tracciato nel 1984, incidendo su uno degli elementi qualificanti di quella costruzione teorica. *Granital* era fondata sul potere-dovere del giudice comune di garantire l'immediata applicazione del diritto dell'Unione mediante la disapplicazione della norma interna incompatibile, senza la necessità di attivare preventivamente il giudizio di costituzionalità e, conseguentemente, senza dover attendere

l'intervento della Corte costituzionale. Sebbene la giurisprudenza più recente non elimini tale potere e non imponga alcun passaggio obbligato attraverso il giudizio costituzionale, essa tende a suggerire al giudice di coinvolgere la Corte costituzionale nei casi caratterizzati da "tono costituzionale", anche quando esso rilevi un contrasto tra la norma nazionale ed il diritto europeo direttamente applicabile.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo problematico. La sentenza *Granital* valorizzava infatti la funzione nomofilattica della Corte di giustizia nell'interpretazione del diritto dell'Unione, funzione che giustifica il carattere vincolante delle sue pronunce interpretative per tutti i giudici degli Stati membri. In tale prospettiva, l'alternativa posta dinanzi al giudice nazionale era tradizionalmente quella tra la diretta disapplicazione della norma interna incompatibile e l'attivazione del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, così da consentire alla Corte di giustizia di fornire un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione destinata a valere per tutti gli Stati membri.

Da questo punto di vista, la scelta del giudice di rivolgersi alla Corte costituzionale potrebbe determinare, almeno in alcuni casi, uno spostamento del baricentro decisionale dal rapporto diretto tra giudice comune e Corte di giustizia al rapporto tra giudice comune e Corte costituzionale. È vero che quest'ultima conserva la possibilità di attivare essa stessa il rinvio pregiudiziale e che la più recente giurisprudenza sembra muoversi in una prospettiva autenticamente dialogica. Ma tale soluzione introduce una mediazione ulteriore che potrebbe ridurre le occasioni nelle quali la Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi direttamente sulle questioni interpretative sollevate dai giudici nazionali, privando così la Corte Ue della possibilità di dare una interpretazione che valga non solo per l'Italia, ma per tutti i paesi della Ue. È proprio lungo questa linea di confine tra esigenze di accentramento costituzionale ed esigenze di uniforme applicazione del diritto dell'Unione che si collocano, probabilmente, le principali questioni teoriche e di sistema ancora aperte.