

IL PRIMATO DEL DIRITTO EUROUNITARIO NEL DIALOGO TRA LE CORTI:
IL GIUDICE NAZIONALE ALLA RICERCA DI NUOVI EQUILIBRI
NELLA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Antonino Santoro*

SOMMARIO: 1.- Premessa; 2.- Il “modello 269” nella risoluzione delle antinomie tra norma interna e norma eurounitaria: una trasformazione culturale?; 3.- Gli sviluppi più recenti: la sentenza 181/2024 e la dottrina del “tono costituzionale”; 4.- La sentenza n. 7/2025 in materia penale; 5.- Luci e ombre del “nuovo corso” della giurisprudenza costituzionale: la compatibilità con il principio del primato del diritto UE; 6.- Vantaggi e svantaggi nella applicazione pratica del nuovo modello; 7.- Il ruolo decisivo del giudice comune: la vicenda del reddito di cittadinanza e la sentenza n. 31/2025; 8.- Conclusioni.

ABSTRACT: Il contributo ha ad oggetto il tema dei rapporti tra diritto UE e ordinamento nazionale alla luce della recente evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, la quale, a partire dalla famosa sentenza n. 269/2017, ha ampliato il novero dei rimedi a disposizione del giudice nazionale per risolvere le antinomie, riconoscendo a quest’ultimo la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma ritenuta incompatibile con il diritto eurounitario, anche se dotata di effetto diretto. Pertanto, al cd. percorso europeo (disapplicazione, rinvio pregiudiziale) si affianca un inedito percorso interno, che, secondo le più recenti pronunce costituzionali, va attivato allorché la questione presenti un “tono costituzionale”.

Tanti gli interrogativi sollevati da siffatta soluzione, che offre indubbiamente alcuni importanti vantaggi ma che rischia di mettere in discussione il principio del primato del diritto UE, come da più parti riconosciuto.

In questo rinnovato scenario, il giudice nazionale si trova davanti a una nuova sfida, avendo il compito non semplice di doversi orientare tra vari rimedi e dover scegliere quello più conveniente in relazione al caso concreto.

The paper deals with the relationship between EU law and national law according to the recent evolution of the Italian Constitutional Court case-law, which, starting from the famous judgment no. 269/2017, has expanded the range of remedies available to the national judge to resolve the antinomies, recognizing the possibility to raise the question of

* GIP presso il Tribunale di Napoli e referente per la Formazione decentrata nel settore penale.

the constitutional legitimacy of the rule considered incompatible with the European rule, even if it has direct effect.

Therefore, the so-called European path (disapplication, preliminary ruling) is accompanied by an unprecedented internal path, which, according to the most recent constitutional rulings, must be activated when the issue takes on a “constitutional tone”.

Many questions are raised by such a solution, which undoubtedly offers some important advantages, but which risks undermining the principle of the primacy of EU law, as recognized by many.

In this renewed scenario, the national judge is faced with a new challenge, having the difficult task of navigating between various remedies and having to choose the most convenient one in relation to the specific case.

KEYWORDS: Primacy of EU law, disapplication, preliminary ruling, question of constitutionality, antinomies

1.- Premessa

Nell'anno appena trascorso si sono celebrati il 75° anniversario dalla proclamazione della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre del 1950, e il 25° anniversario dalla firma della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (CDFUE o Carta di Nizza).

Si tratta di anniversari importantissimi che la Scuola Superiore della Magistratura ha voluto celebrare con una serie di incontri di studio organizzati su tutto il territorio nazionale e che rappresentano l'occasione per una riflessione sui rapporti tra il diritto interno e quello sovranazionale e sul ruolo del giudice nazionale nel complesso e variegato contesto ordinamentale multilivello in cui è chiamato a muoversi, non certo senza difficoltà.

Del resto, le “Carte” interrogano, in primis, proprio il giudice nazionale, cui è attribuito, in ultima analisi, il compito di dare concreta attuazione ai diritti fondamentali contenuti nei “cataloghi” sovranazionali.

Seppur concepite, a distanza di mezzo secolo l'una dall'altra e in contesti storici completamente diversi (la CEDU, in un continente ancora segnato dalle macerie, reali e ideologiche, della guerra; la Carta di Nizza, in un'Europa ormai proiettata verso una sempre maggiore integrazione), è possibile sostenere che le Carte condividono uno spirito comune, ovvero riaffermare la centralità della persona e dei suoi diritti fondamentali.

Un obiettivo che si realizza attraverso il “dialogo” tra le Corti (Corti Costituzionali, Corte di Giustizia e Corte EDU) che, storicamente, ha visto anche momenti di “tensione” ma che ha garantito, finora, un costante avanzamento nei livelli di tutela dei diritti.

Un dialogo che va facendosi sempre più fitto e proficuo, se è vero, ad esempio, che sono sempre più frequenti i casi di rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo da parte della stessa Corte costituzionale, la quale riconosce l'importanza di una «costruttiva e

Opinioni

leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia [...], affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)».

Parallelamente si registra un notevole aumento della complessità del sistema nel quale il giudice nazionale è chiamato a muoversi.

È innegabile, infatti, che si avverta un senso di disorientamento di fronte a vicende che hanno visto, talvolta, la Corte costituzionale italiana in contrapposizione più o meno aperta con le Corti sovranazionali: si pensi alla cd “saga Taricco” con riferimento al rapporto tra la Consulta e la Corte di Giustizia dell’Unione Europea e alla vicenda della confisca senza condanna con riguardo ai rapporti con la Corte EDU.

In questo contesto si inserisce anche il “nuovo corso” della giurisprudenza costituzionale nell’ambito del quale è stato ridisegnato il ruolo del giudice nazionale nell’attuazione del principio del primato del diritto eurounitario.

È proprio su quest’ultimo profilo che si intende in questa sede soffermare l’attenzione.

2.- Il “modello 269” nella risoluzione delle antinomie tra norma interna e norma eurounitaria: una trasformazione culturale?

È noto che, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017, il quadro dei rimedi offerti al giudice nazionale per risolvere le antinomie o i contrasti tra norma interna e norma eurounitaria avente effetto diretto sia mutato rispetto al cd. modello Granital¹, fondato sul trinomio interpretazione conforme-disapplicazione-rinvio pregiudiziale.

Quella sentenza si riferiva *specificamente* ai casi di cd. doppia pregiudiziale con norme contenute nella Carta di Nizza e, dopo aver ricostruito il sistema consolidatosi dopo la sentenza Granital, concludeva che «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, *debba* essere sollevata la questione di legittimità costituzionale» (§ 5.2. del *Considerato in diritto*)².

Secondo la Corte, in questi casi di doppia pregiudiziale, essendo dedotta anche la violazione di un diritto fondamentale protetto dalla Costituzione, la non applicazione della

¹ Corte cost. 8 giugno 1984, n. 170.

² Corte cost. 7 novembre 2017, n. 269. Tra i plurimi commenti: A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Rivista Diritti Comparati*, 3 (2017); G. SCACCIA, *L’inversione della doppia pregiudiziale nella sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017 presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018; L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana- obiter 'creativi' (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell’Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2018; R.G. CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 1 (2018).

norma interna si tradurrebbe, in sostanza, «in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge» (punto 5.3).

Di qui la «necessità di un intervento erga omnes» della Corte, «anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)».

Inutile dire che tale dictum ha avuto l'effetto dirompente di rimettere in discussione anni di elaborazione giurisprudenziale in ordine ai rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, sollevando un dibattito che, solo in parte, ha trovato risposte nelle pronunce successive³.

Si è evidenziato come quell'*obiter* rappresentasse, di fatto, una *eccezione* alla regola Granital specificamente prevista per i casi di doppia pregiudiziale con norme della Carta di Nizza, di tal che qualora non venga in rilievo un diritto contenuto dalla Carta si dovrebbero applicare i (classici) principi Granital⁴.

Quasi unanime tra i commentatori l'avviso secondo cui quell'*obiter*

tendesse a contrastare il rischio di una progressiva emarginazione della Corte costituzionale nel rapporto trilaterale tra tale corte, il giudice comune e la Corte di giustizia e, conseguentemente, di un progressivo appannamento del principio del controllo accentrato di costituzionalità *ex art. 134 Cost.*; rischio conseguente alla possibilità che una norma che violi un diritto garantito sia dalla Costituzione che dalla Cdfue venga non applicata dal giudice comune per contrasto con la Cdfue (immediatamente o all'esito del rinvio pregiudiziale *ex art. 276 Tdue*),

³ In dottrina è stato osservato che «siamo di fronte a una trasformazione culturale che sta investendo la Corte costituzionale italiana, di pari passo col suo immergersi pienamente nel dialogo globale tra i giudici costituzionali e con le corti sovranazionali [...] i mutamenti in atto nel contesto politico-istituzionale italiano (anch'essi comuni alle altre democrazie costituzionali) impongono alla Corte di non ignorare ulteriormente le pressioni "dal basso", ovvero le richieste di giustizia costituzionale che vengono dai soggetti dell'ordinamento»; cfr. T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ricentralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *federalismi.it*, 3 (2021), p. 141. V. altresì R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra "momenti di accentramento" e "di diffusione"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2 (2020).

⁴ Cfr. A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, su *www.questionegiustizia.it*, 2020, il quale efficacemente sottolinea la priorità che la giurisprudenza Granital conferiva, nell'ordine di trattazione, alla questione di conformità al diritto dell'Unione europea dotato di effetto diretto rispetto alla questione di legittimità costituzionale: «Quando una norma nazionale destava dubbi di compatibilità sia con la Costituzione sia con il diritto dell'Unione europea, il treno per Lussemburgo aveva sempre la precedenza sul treno per Roma; solo nel caso che Lussemburgo accendesse il semaforo verde, ossia fornisse un'interpretazione del diritto europeo tale da escluderne l'antinomia con la norma nazionale, poteva partire il treno per Roma, sempre che il dubbio di legittimità costituzionale non riguardasse solo il contrasto con il diritto dell'Unione europea, quale parametro interposto agli articoli 11 e, poi, 117, primo comma, Cost. Se, invece, Lussemburgo accendeva il semaforo rosso – ossia confermava l'esistenza dell'antinomia, sospettata dal giudice comune, tra la norma interna ed una disposizione di diritto europeo dotata di effetto diretto – la norma non veniva applicata ed il treno per Roma non partiva. In questo caso la Corte costituzionale veniva privata della possibilità di verificare la conformità a Costituzione della norma nazionale e, in ipotesi, di caducarla *erga omnes*».

Opinioni

così precludendosi alla Corte costituzionale la possibilità di esaminarne la legittimità costituzionale e, eventualmente, di caducarla *erga omnes*.

Nella giurisprudenza successiva⁵, la Consulta è tornata sulla questione, estendendo il campo applicativo della menzionata eccezione al diritto derivato dell'Unione, purché questo si colleghi ai diritti protetti dalla Cdfue, ed escludendo, di fatto, dalla cognizione del Giudice costituzionale quelle questioni in cui venga in rilievo una norma UE ad effetti diretti non immediatamente espressiva di un diritto fondamentale contenuto nella Carta. Poi, però, ha superato anche questo ulteriore argine, ammettendo l'incidente di costituzionalità anche nelle ipotesi di violazione di direttive self executing, a prescindere dal richiamo alla Carta⁶.

Inoltre, onde evitare che il nuovo modello si ponesse in rotta di collisione con la giurisprudenza di Lussemburgo, la Corte ha escluso che ci sia un ordine di priorità tra i due tipi di questioni pregiudiziali, rimettendo al giudice la scelta del rimedio da utilizzare.

In sostanza, quello che sembrava essere un obbligo per il giudice, diventava un potere o, comunque, un'alternativa, con un parziale cambio di rotta che ha indotto autorevole dottrina a parlare di “modello 269 temperato”⁷.

Il sistema, a quel punto, aveva registrato una oggettiva espansione del sindacato di costituzionalità, in base alla quale il diritto dell'Unione che poteva essere invocato come parametro interposto comprendeva non solo la Carta ma anche i Trattati e da ultimo anche le direttive self-executing⁸.

Di pari passo, però, andava acuendosi il rischio di un ridimensionamento dello strumento del rinvio alla Corte di Giustizia.

3.- *Gli sviluppi più recenti: la sentenza 181/2024 e la dottrina del “tono costituzionale”*
Con la sentenza n. 181/2024⁹ la Corte opera un ulteriore passo in avanti, ammettendo che il sindacato di costituzionalità può avere come parametro “interposto” tutte le disposizioni

⁵ Cfr. Corte cost. 23 gennaio 2019, n. 20 e la successiva pronuncia del 20 febbraio 2019, n. 63; sulle questioni derivanti da tali pronunce sia consentito rinviare ad A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità*, cit.

⁶ Cfr. Corte cost. 12 febbraio 2024, n. 15.

⁷ In tal senso, C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, www.osservatoriosullefonti.it, spec.; Cfr. Corte cost., ordinanze 116 e 117 del 2021.

⁸ Così G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corti*, Corte costituzionale, 30 settembre 2024, su <https://www.cortecostituzionale.it>, secondo il quale «ciò che sembra rilevare è la violazione di una direttiva self-executing e il “tono costituzionale” del conflitto tra legge e direttiva», così “anticipando” il contenuto della sentenza n. 181 del 30.10.2024, di cui sarà estensore.

⁹ Cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, a 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); R.G. CONTI, *Tono costituzionale e certezza del diritto: in memoria dell'interpretazione conforme al diritto UE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, Fascicolo speciale; L.S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 14 (2025); P. DE PASQUALE, *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune*

UE dotate di effetto diretto e proponendo un “filtro” diverso, il cd. “tono costituzionale” della questione.

Oggetto di censura era la normativa nazionale che stabiliva una diversa dotazione organica tra uomini e donne per l’accesso ai posti di ispettore della Polizia penitenziaria, il che si traduceva in una discriminazione basata sul sesso in violazione del principio di uguaglianza garantito sia dalla Carta costituzionale (art. 3 Cost.) che dal diritto eurounitario (in particolare, dagli artt. 21 e 23 della Carta di Nizza oltre che dal diritto derivato). Ebbene, la Corte chiarisce che lo strumento della questione di costituzionalità si aggiunge (e non si sostituisce) agli altri rimedi nello strumentario a disposizione del giudice:

[i]l giudice, ove ravvisi l’incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell’Unione dotato di efficacia diretta, può non applicare la normativa interna, all’occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, primo comma, e dell’art. 11 Cost.

Un «concorso di rimedi» volto a «escludere ogni preclusione», giacché il sindacato di costituzionalità non si pone in «antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate».

Il passaggio più innovativo rispetto alle precedenti sentenze riguarda la (dedotta) violazione dell’art. 117 Cost.: qui

l’aspetto essenziale è che la legge non ha osservato un “obbligo comunitario” ed è, per questa ragione, costituzionalmente illegittima. L’obbligo dello Stato è quello di assicurare il rispetto del diritto eurounitario e il principio di preminenza; tale obbligo è violato, sia se il contrasto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, sia se il conflitto riguarda un’altra normativa del diritto dell’Unione.

In questo passaggio, la questione del contrasto della norma interna con quella sovranazionale sembra venir esaminata in un prisma diverso: diversamente da quanto affermato

e Corte costituzionale, in *Unione europea e Diritti*, 2 (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 *Consultaonline*, 3 (2024), pp. 1346 ss.; S. BARBIERI, *La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell’Unione europea?* in *Rivista del contenzioso europeo*, 3 (2024); F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell’Unione provviste di effetto diretto*, in *Eurojus.it*, 4 (2024), pp. 160 ss.; N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, Editoriale, 30 (2024), IV ss.; R.G. CONTI, *C’era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po’ perduta – fra giudici nazionali ed europei*, in *Eurojus.it*, 25 gennaio 2025; 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), pp. 152 ss.

Opinioni

nella sentenza 269/2017, qui l'attenzione sembra posta, infatti, non già sulla doppia violazione (che nella specie pure sussisteva) rispetto e al parametro costituzionale (art. 3) e al corrispondente principio (di non discriminazione) contenuto nella Carta di Nizza ma sulla circostanza che l'incompatibilità tra norma interna e norma eurounitaria (a prescindere dalla sua "fonte") genera in sé una violazione dell'obbligo di assicurare il rispetto del diritto UE discendente dall'art. 117 Cost. e, quindi, una violazione di quest'ultima disposizione.

A questa spinta si contrappone un inedito filtro, giacché la Corte afferma che potrà affrontare nel merito la questione solo se essa presenti un "tono costituzionale"¹⁰, vale a dire un «nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale» («Perché questa Corte scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un "tono costituzionale", per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale»).

In altri termini, mentre, come si è visto, il cd. "modello 269" prevedeva il sindacato di costituzionalità solo nei casi in cui vi fosse violazione di uno dei diritti previsti dalla Carta di Nizza, il nuovo "modello 181" sembra sganciare l'incidente di costituzionalità dalla Carta di Nizza per estenderlo a qualunque violazione del diritto UE, purché, però, vi sia il tono costituzionale della questione.

Il "filtro" non è più la natura della norma violata (Carta di Nizza o meno) ma il dato oggettivo del «nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale», quale, nel caso di specie, il principio di uguaglianza o di non discriminazione.

L'effetto espansivo di tale scelta è stato efficacemente argomentato in dottrina, laddove si è affermato che

se dalla sent. n. 269 del 2017, letta congiuntamente alle sentenze nn. 20 e 63 del 2019, emerge la necessità di una intersezione tra quegli stessi principi che trovano pari manifestazione nella Carta costituzionale e la Carta dei diritti dell'UE (o in connessi atti di diritto derivato), ora, invece, è sufficiente che alla invocata lesione delle norme UE corrisponda una violazione di norme costituzionali, che non riproducono necessariamente lo stesso precetto della norma europea. Se impostata in questi termini, la trama giuridica sottesa al "tono costituzionale" potrebbe risultare pressoché impossibile da contenere, nella misura in cui se il giudice *a quo*

¹⁰ Concetto introdotto dallo stesso estensore della sentenza in esame, ovvero G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corti*, Corte costituzionale, 30 settembre 2024, su https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20240930100542.pdf. Secondo l'autore, la costruzione dello spazio costituzionale europeo non è un processo top-bottom, in cui unica protagonista è la Corte di Lussemburgo, giacché il principio di leale cooperazione tra UE e Stati Membri di cui all'art. 4, par. 3, TUE e la necessaria integrazione tra l'identità europea e le singole identità nazionali implicano un ruolo attivo delle Corti costituzionali attraverso «l'attrazione nel giudizio di costituzionalità del controllo sulla compatibilità comunitaria della legge – naturalmente nel rispetto dei ricordati vincoli posti dalla giurisprudenza di Lussemburgo – e il connesso uso da parte della Corte costituzionale del rinvio pregiudiziale, che permette di interloquire direttamente con la Corte di giustizia».

solleva la questione dinnanzi alla Corte costituzionale per il mancato rispetto di una normativa europea, egli nutrirà, per forza di cose, anche dubbi sulla eventuale compressione di principi di conio costituzionale. Altrimenti, lo stesso rimettente avrebbe proceduto de plano alla disapplicazione. Nell'ordinanza di remissione diventerà, dunque, necessaria la compresenza del parametro interposto (artt. 11 e/o 117, comma 1, Cost.) con un qualsiasi altro parametro costituzionale. Ma è ancora in dubbio se a questo requisito debba aggiungersi anche una motivazione *ad hoc* nell'ordinanza di rinvio sulla sussistenza del "tono costituzionale" o se, al contrario, esso possa essere rilevato d'ufficio dal Giudice delle leggi in presenza dei due parametri costituzionali¹¹.

Perplessità sulla efficacia del predetto "filtro", peraltro, condivise da autorevole dottrina, la quale ha evidenziato che i principi costituzionali sono, come tali, applicabili «pressocché a tutto campo» sicché «il "tono" può considerarsi pressocché insito in ogni caso portato alla cognizione della Consulta», tanto vero che non risultano, successivamente, pronunce di inammissibilità per carenza del citato tono costituzionale¹².

La scelta tra tali rimedi viene rimessa al giudice, il cui ruolo, nell'ambito del sistema così rinnovato, risulta ancora più centrale.

Egli gode, in questo senso, di ampia discrezionalità, dovendo ponderare «le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame».

Non vi è un ordine né una priorità tra i rimedi.

Anzi la Corte è pienamente consapevole del fatto che, secondo la consolidata giurisprudenza di Lussemburgo, le competenze delle Corti costituzionali non possono ostacolare o limitare il potere dei giudici di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione¹³, quando esso sia provvisto di efficacia diretta¹⁴.

Tuttavia la Corte si spinge oltre, indicando i casi in cui l'interlocuzione con essa «si dimostra particolarmente proficua» ovvero:

qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale.

¹¹ 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), pp. 152 ss.

¹² 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 *Consulta online*, 10 febbraio 2025.

¹³ CGUE, grande sezione, 22 febbraio 2022, sentenza RS in causa C-430/21.

¹⁴ CGUE, grande sezione, 24 giugno 2019, sentenza Popławski, in causa C-573/17.

Opinioni

Si tratta di fattispecie di notevole ampiezza: basti pensare ai casi nei quali l'interpretazione delle norme sospette di contrasto può dar luogo a incertezze o nei quali la questione affrontata dal giudice nazionale ha un impatto non limitato al caso concreto, ciò che, peraltro, rischia di essere la regola, trattandosi di norme generali e astratte (si pensi alla questione relativa alla residenza nel reddito di cittadinanza, di cui tra un attimo si parlerà)¹⁵.

Ma vi è anche un'ulteriore ipotesi in cui la Corte “invita” il giudice a percorrere la “strada per Roma”, ovvero quei casi in cui sia dubbio lo stesso effetto diretto della norma eurounitaria:

ove, poi, sussista un dubbio sull'attribuzione di efficacia diretta al diritto dell'Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazioni, la via della questione di legittimità costituzionale consente di fugare ogni incertezza. Questa Corte potrà dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale, se accerta l'esistenza del conflitto tra la normativa nazionale e le norme dell'Unione, indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta.

Anche qui, è possibile ritenere che, a parte i casi in cui vi sia già un pronunciamento della CGUE circa la presenza dell'effetto diretto, il giudice potrebbe essere indotto a intraprendere la più comoda “via per Roma” anziché la “via per Lussemburgo”.

Senza considerare che, invero, è la Corte di Kirchberg l'unica legittimata a fornire l'interpretazione del diritto UE e, quindi, anche della sussistenza dell'effetto diretto¹⁶.

In questo quadro, condivisibilmente si è parlato di un rischio di «marginalizzazione del percorso europeo»¹⁷ e, in effetti, se si pensa alla potenziale ampiezza delle fattispecie indicate dalla Corte costituzionale come quelle in cui è, in qualche modo, “consigliata” la via per Roma non si può che concludere in tal senso.

In aggiunta, vi è poi la materia penale, le cui peculiarità si ripercuotono sulla tematica in parola, finendo per ampliare ulteriormente il sindacato accentrato, come subito si vedrà.

¹⁵ Critico sulle indicazioni fornite dalla Corte 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).

¹⁶ Cfr. C. AMALFITANO, “Tono costituzionale”: *formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante*, in *Riv. Cont. Eur.*, 1 (2025), che osserva che tale controverso passaggio motivazionale compare nella sentenza n. 1/2025 e poi non più.

¹⁷ 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), secondo il quale la Consulta assume «un approccio che all'apparenza continua a rimettere al giudice la scelta del rimedio “più appropriato” per assicurare il rispetto degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione e precisando le conseguenze di ognuna delle due scelte. Nella sostanza, tuttavia, la Consulta si sofferma sui vantaggi che una di queste scelte, precisamente quella di ricorrere al sindacato accentrato di costituzionalità, comporta, adducendo una serie di argomenti che di fatto spingono verso una marginalizzazione del “percorso europeo”».

4.- La sentenza n. 7/2025 in materia penale

Tale assetto è stato ribadito anche in successive pronunce del Giudice delle Leggi¹⁸: sostanzialmente, la Corte ha confermato che, ferma la possibilità di disapplicare, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale, al giudice interno è concessa anche la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma Cost., a nulla rilevando né la fonte della norma UE né l'efficacia diretta della stessa.

Il sistema ha, così, trovato un nuovo punto di equilibrio, che, a ben vedere, risulta ben distante dal descritto “modello 269”, anche nella versione “temperata”¹⁹.

Il nuovo corso della giurisprudenza costituzionale si è, poi, arricchito di un ulteriore tassello con la sentenza n. 7 del 2025²⁰, che risulta di particolare interesse in quanto ha investito la materia penalistica.

In quel caso il “parametro” era non già il principio di uguaglianza (nella dimensione interna e unionale), come avvenuto nella sentenza n. 181/2024 e nella omologa sentenza n. 1/2025, ma il principio di proporzionalità della pena, espressamente previsto dall'art. 49 c. 3 della Carta di Nizza.

A tale norma la Corte di giustizia ha attribuito recentemente effetto diretto nell'ordinamento degli Stati membri²¹, con la conseguenza che il giudice nazionale ha il potere di

¹⁸ Cfr. Corte cost. nn. 1-7 e 21 del 2025, in cui, sostanzialmente, la Corte ribadisce che, ferma la possibilità di disapplicare, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale, al giudice interno è concessa anche la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale, a nulla rilevando né la fonte della norma UE né l'efficacia diretta della stessa.

¹⁹ Cfr. S. BARBIERI, *Piazza del Quirinale, non Karlsruhe: l'ordinanza n. 21/2025 della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione europea al tempo delle crisi e rinvio pregiudiziale*, in *Unione europea e diritti*, 2 (2025), pp. 22 ss., secondo il quale si tratterebbe del «superamento definitivo di Granital». «Infatti, la Corte costituzionale non pretende più solo – su scelta del giudice – di sindacare la costituzionalità di una norma nazionale laddove si ponga un problema di doppio standard (costituzionale e sovranazionale) di tutela dei diritti fondamentali. Oggi, la Consulta si propone di scrutinare ogni antinomia della norma interna con il diritto dell'Unione se chiamata a farlo dal giudice a quo, con il solo presidio del “tono costituzionale” della questione anche quando siano presenti le condizioni della diretta efficacia o applicabilità della norma sovranazionale. In altre parole, non solo non occorre più che il rimettente ponga alla base delle censure una disposizione della Carta dei diritti fondamentali – che, infatti, mai compare nell'intera ordinanza – ma sparisce anche quella connessione (perlomeno formale) con il catalogo dei diritti che dalla sentenza n. 20/2019 ha sempre giustificato l'attrazione di norme di diritto derivato direttamente efficaci o applicabili nel sindacato della Consulta come parametri interposti di costituzionalità per il tramite degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.».

²⁰ A. RUGGERI, *Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato sulle questioni di “eurounitarietà-costituzionalità” in materia penale? (A prima lettura di Corte cost. n. 7 del 2025)*, in *Consulta online*, 10 febbraio 2025; A. RUGGERI, *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno (valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie)*, Napoli 2025.

²¹ CGUE, grande sezione, 8 marzo 2022, sentenza NE, in causa C.205/20.

Opinioni

disapplicare, anche solo parzialmente, eventuali disposizioni statali che producano risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alla gravità del reato.

Ed in effetti, nel caso di specie, il giudice di merito (la Corte d'Appello) aveva disapplicato la confisca di cui all'art. 2641 cod. civ. mentre la Corte di cassazione, adita su ricorso del Procuratore generale, pur potendo in astratto confermare o meno la statuizione di merito in ordine alla correttezza della disapplicazione o rinviare la questione alla Corte di Lussemburgo, ha ritenuto di utilizzare lo strumento dell'incidente di costituzionalità²².

Un caso nel quale, dunque, i giudici nazionali hanno utilizzato entrambi gli strumenti posti a loro disposizione dalla giurisprudenza costituzionale.

La Consulta mostra di apprezzare la scelta del giudice di legittimità di optare per la questione di costituzionalità per le peculiarità che presenta la materia penale.

Ed invero «la disapplicazione (totale o parziale) di una pena prevista dalla legge italiana sarebbe foriera di “incertezze e disparità di trattamento”, con conseguente pregiudizio per i principi di eguaglianza, di certezza del diritto e prevedibilità delle decisioni giudiziarie». Detto in termini sintetici, il rimedio della disapplicazione si pone in tensione con il principio di legalità in materia penale. «Ed in effetti» – precisa la Corte

quest'ultimo principio esige che le norme penali – anche nella parte in cui prevedono sanzioni per la violazione dei relativi precetti – siano formulate in modo chiaro e preciso, non solo (a) per consentire ai singoli di formulare previsioni ragionevolmente affidabili sulla loro applicazione e (b) per garantire la corretta separazione dei poteri tra legislatore e giudice, specialmente importante in materia penale (ordinanza n. 24 del 2017, punto 5), ma anche (c) per assicurare il più possibile la parità di trattamento tra i condannati. Quest'ultima esigenza rischierebbe di risultare compromessa, laddove il potere discrezionale del giudice di determinare la pena appropriata (art. 132 cod. pen.) non fosse adeguatamente delimitato da precise indicazioni fornite dal legislatore ovvero da una pronuncia di questa Corte in grado di sostituire, con effetto *erga omnes*, prescrizioni legislative giudicate incompatibili con i principi costituzionali e unionali.

Inoltre, la Corte sottolinea come il controllo di legittimità costituzionale «risulta necessario al fine di assicurare che di tali valutazioni possano giovare anche coloro che abbiano subito condanne definitive», non essendo sufficiente ai fini della revisione delle sentenze di condanna irrevocabili dei meri mutamenti giurisprudenziali.

In sostanza, la materia penale sembra costituire il campo elettivo del sindacato di legittimità costituzionale, stante la necessità di assicurare il rispetto del principio di legalità e, a valle, della parità di trattamento tra i condannati.

²² La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione aveva ad oggetto l'art. 2641, primo e secondo comma, cod. civ. «nella parte in cui assoggetta a confisca per equivalente anche i beni in riferimento agli artt. 3, 27, primo e terzo comma, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. add. CEDU, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE».

L'eventuale rimozione erga omnes della norma incompatibile con il diritto eurounitario risulta l'unico strumento in grado di ripristinare il pari trattamento non solo tra coloro che sono o saranno assoggettati alla norma sospetta ma anche nei confronti di chi ha già subito una condanna passata in giudicato in applicazione di quella stessa norma interna.

Per contro, la disapplicazione appare soluzione poco "appropriata" in ambito penale, per le incertezze che genera in una materia in cui fondamentale è l'esigenza di certezza/chiarzza della disposizione penale e della sua applicazione e, in ogni caso, per la sua inidoneità a garantire il pari trattamento dinanzi alla sanzione penale.

Se ne deduce che il nuovo "equilibrio" voluto dalla giurisprudenza costituzionale, in cui riacquista spazio il sindacato accentrato, sembra avere nella materia penale il suo campo di applicazione elettivo.

Qui, infatti, è il principio di legalità a indurre giudice penale a fare un "passo indietro" nella eventuale disapplicazione e a preferire il ricorso alla Consulta.

È poi interessante notare come la Corte, pur avendolo evocato nella parte ricostruttiva del sistema, non si soffermi a valutare la sussistenza del "tono costituzionale" della questione, dandolo quasi per scontato, atteso che il principio di legalità in materia penale non può non essere considerato come uno dei principi fondanti dell'ordinamento costituzionale interno, al pari – ad esempio – del principio di uguaglianza, la cui violazione è stata pacificamente qualificata come questione dal tono costituzionale.

5.- Luci e ombre del "nuovo corso" della giurisprudenza costituzionale: la compatibilità con il principio del primato del diritto UE

Come si è visto, il "nuovo corso" della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto interno e diritto eurounitario prevede, accanto al modello Granital, efficacemente ribattezzato come "percorso europeo"²³, un alternativo "percorso interno", che passa attraverso la questione di legittimità costituzionale.

Questo nuovo approccio ha posto, da subito, il tema della sua compatibilità con il principio della *primauté* come ricostruito da Lussemburgo.

Ebbene, da un lato si è autorevolmente sostenuto²⁴ che il concorso di rimedi non è contrario al principio del primato e, in generale, alla giurisprudenza di Lussemburgo, sia perché il giudice resta comunque libero di disapplicare o di effettuare il rinvio pregiudiziale, sia perché la Corte costituzionale eventualmente adita dal giudice comune, laddove l'interpretazione della norma europea non sia pacifica, avrebbe l'obbligo di chiedere lumi alla Corte di giustizia mercè il rinvio pregiudiziale, così instaurando un dialogo diretto

²³ 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).

²⁴ G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corti*, Corte costituzionale, 30 settembre 2024, su <https://www.cortecostituzionale.it>.

Opinioni

tra le Corti e salvaguardando il ruolo del giudice del Kirchberg di unico interprete del diritto sovranazionale.

Inoltre, la soluzione del doppio percorso costituirebbe il giusto punto di equilibrio «tra il principio del primato del diritto dell'Unione e il principio costituzionale che ha previsto un controllo accentrato di costituzionalità. Anche al fine di evitare il rischio denunciato dalla sentenza 269 del 2017 che il controllo accentrato sia in parte significativa sostituito dal sindacato diffuso del giudice ordinario».

Infine, questo ruolo più “attivo” della Consulta corrisponde al fatto che, se è vero che la definizione dell'identità europea spetta a Lussemburgo, è alle Corti costituzionali nazionali che «compete di stabilire in che cosa consiste l'identità costituzionale nazionale, purché sia rispettosa dei valori comuni di cui all'art. 2 TUE».

Del resto, nell'ottica del giudice delle leggi, il sindacato accentrato, non solo non presenterebbe profili di incompatibilità, ma offre addirittura un “surplus” di tutela del primato del diritto eurounitario, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione:

fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione – sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione – può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

In senso contrario, si è espressa altra parte della dottrina, che ha evidenziato, invece, le tensioni con il principio del primato²⁵.

Se, infatti, il percorso interno, da un lato, tende a favorire la uniforme applicazione del diritto, dall'altro mal si concilia con altri valori, in primis col principio di *immediata* applicazione del diritto eurounitario.

Infatti, come è ovvio, la “via per Roma” risulta, seppur “rassicurante”, molto più dispendiosa, in termini di tempo, rispetto alla (immediata) disapplicazione della norma sospetta. Non solo: può, infatti, accadere che, adita dal giudice nazionale nell'ambito del “percorso interno” attivato in costanza di una vicenda dal “tono costituzionale”, sia la stessa Corte

²⁵ Per tutti 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).

costituzionale (eventualmente sollecitata, esauriti i rimedi interni, dalla Corte di Cassazione²⁶) a effettuare il rinvio alla Corte di Lussemburgo, con un ulteriore allungamento dei tempi di risposta giudiziale.

Ciò a fronte del fatto che, è bene ricordarlo, fin dalla sentenza Simmenthal, la Corte di Giustizia ha affermato che il primato del diritto comunitario, qualora la norma europea abbia effetto diretto, va garantito nel momento stesso dell'applicazione del diritto, senza che sia necessario l'incidente di costituzionalità²⁷.

In quell'occasione, oggetto della valutazione demandata alla Corte di Giustizia era proprio la possibilità per il giudice nazionale di disapplicare "immediatamente" (ovvero al momento dell'applicazione) la norma sospetta, senza attenderne la rimozione, seppur con incidente di costituzionalità.

Non è inutile ricordare che la questione sorgerà proprio in quanto, all'epoca, il problema del contrasto fra norme comunitarie ed una legge nazionale posteriore (nella specie la legge n. 1239 del 1970) implicava, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana (sentenze nn. 232/75 e 205/76, ordinanza n. 206/76), «la necessità di rinviare alla stessa Corte costituzionale la questione dell'illegittimità costituzionale della legge controversa, con riguardo all'art. 11 della Costituzione».

Ebbene, la Corte di Giustizia, nel premettere che «l'applicabilità diretta va intesa nel senso che le norme di diritto comunitario devono esplicare la pienezza dei loro effetti, in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, a partire dalla loro entrata in vigore e per tutta la durata della loro validità», affermava che «qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria».

E aggiungeva un dato di non secondario rilievo ai fini della nostra analisi:

È quindi incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta

²⁶ È ciò che è accaduto nella vicenda del cd *bonus bebè*: su rinvio della Corte costituzionale, a sua volta prioritariamente adita dalla Corte di Cassazione, la Corte di giustizia (Grande sezione del 2 settembre 2021, causa C-350/20 *INPS (Allocations de naissance et de maternité pour les titulaires de permis unique)*) ha chiarito che il diritto dell'Unione, in particolare l'art. 12, par. 1, della direttiva 2011/98 sul permesso unico, osta a disposizioni nazionali – quali l'art. 1, comma 125, della legge del 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015) e l'art. 74 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità) – che subordinano la concessione di prestazioni previdenziali ai sensi del regolamento (CE) 883/2004 – nella specie, l'assegno di natalità e l'assegno di maternità – alla condizione che i richiedenti cittadini di paesi terzi siano soggiornanti di lungo periodo.

²⁷ CGUE, grande sezione, 9 marzo 1978, sentenza Simmenthal, C-106/77.

Opinioni

efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme comunitarie. Ciò si verificherebbe qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto comunitario ed una legge nazionale posteriore, la soluzione fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto comunitario, e dotato di un autonomo potere di valutazione, anche se l'ostacolo in tal modo frapposto alla piena efficacia di tale diritto fosse soltanto temporaneo.

Indi, al giudice nazionale veniva assegnato un ruolo determinante, dovendo garantire immediata applicazione al diritto eurounitario, disapplicando, se necessario, la norma interna.

E ciò egli doveva fare senza ricorrere all'incidente di costituzionalità, giacché ciò di fatto avrebbe attribuito la soluzione «ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto comunitario».

Il principio di immediata applicazione è centrale: l'ordinamento dell'Unione può funzionare solo se il diritto comune trova contestuale e immediata attuazione, senza che una regola interna possa ritardarne l'immediata applicazione imponendo il coinvolgimento di una corte interna.

Tale principio, nel tener conto delle diversità ordinamentali, di fatto tende a garantire l'uniformità di applicazione e la parità di trattamento non solo tra gli Stati ma anche tra i cittadini degli Stati, i quali, diversamente, vedrebbero l'attuazione dei loro diritti fondamentali condizionata dalle diverse modalità con le quali i singoli Stati modellano il sindacato di legittimità costituzionale.

Ebbene, l'assetto voluto dalla sentenza Simmenthal ha “resistito”, sostanzialmente immutato, per oltre quaranta anni, trovando, di fatto, ingresso nel nostro ordinamento²⁸, che pure non aveva “familiarità” con simili modelli di sindacato diffuso.

La Corte di Lussemburgo ha ribadito gli stessi concetti anche in recenti pronunce, tra le quali si ricorda, in particolare, la (già menzionata) sentenza RS in materia di autonomia dei giudici rumeni²⁹.

Nella sentenza RS ha, segnatamente, precisato che

il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione, qualora non possa effettuare un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle disposizioni del diritto dell'Unione, l'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta, senza dover chiedere o attendere la previa

²⁸ Corte cost. 8 giugno 1984, n. 170.

²⁹ CGUE, grande sezione, sentenza RS, 22 febbraio 2022, in causa C-430/21.

rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale³⁰.

Infine, è singolare che sia stata la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 67/2022, a ricordare che secondo la Corte di giustizia «la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola i principi di uguaglianza e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE, nonché [...] il principio del primato del diritto dell'Unione».

Quasi a indicare che, ove il giudice rilevi il contrasto con il diritto UE, non potrà che disapplicare la norma interna.

Milita in tal senso anche la sentenza A c. B³¹, nella quale si legge che

sarebbe incompatibile con gli obblighi che derivano dalla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi disposizione di un ordinamento giuridico nazionale o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto dell'Unione per il fatto di negare al giudice competente ad applicare questo diritto il potere di compiere, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme dell'Unione (v. sentenze *Simmenthal*, punto 22; *Factortame e a.*, C-213/89, punto 20, nonché *Åkerberg Fransson*, p. 46 e giurisprudenza ivi citata). È quanto accadrebbe qualora,

³⁰ La Corte di giustizia, nella sentenza *Melki e Abdeli* (C-188/10 e 189/10) ha ribadito, in sostanza, che l'ordinamento costituzionale nazionale non può pregiudicare la competenza esclusiva della Corte di pronunciarsi sull'interpretazione e sull'invalidità di un atto dell'Unione. Una norma di diritto interno «non può di per sé privare» i giudici nazionali «della facoltà di presentare alla Corte, a norma dell'art. 267 TFUE, questioni sull'interpretazione del diritto dell'Unione» (punto 42).

Alla luce della giurisprudenza di Lussemburgo, se l'incidente di costituzionalità è sollevato per primo, i giudici nazionali devono restare liberi:

- 1) di effettuare il rinvio pregiudiziale in qualunque momento,
- 2) di adottare i provvedimenti necessari a garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dal diritto UE,
- 3) di disapplicare la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione (sent. C-112/13, Ac. B, punti 28 ss.).

La Corte costituzionale, consapevole di tale posizione (tanto da citare la sentenza RS nella stessa sentenza 181/2024), sembra superare le “frizioni” con la tesi del concorso dei rimedi, ovvero sottolineando come il sindacato accentrato di nuovo “conio” si affianca e non si sostituisce al binomio disapplicazione/rinvio pregiudiziale, che il giudice può in ogni momento azionare.

³¹ CGUE, 11 settembre 2014, sentenza *A c. B*, in causa C-112/13, cit., punto 37, richiamata da R.G. CONTI, *Tono costituzionale e certezza del diritto: in memoria dell'interpretazione conforme al diritto UE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, Fascicolo speciale, pp. 20 ss., il quale, dopo aver ricordato la valenza primaria dell'interpretazione conforme affidata al giudice interno, sottolinea che, alla luce della giurisprudenza di Lussemburgo, «l'eventuale rilevanza della norma interna anche sotto un profilo costituzionale non può dunque paralizzare l'immediata efficacia del diritto UE».

Opinioni

in caso di conflitto tra una disposizione di diritto dell'Unione ed una legge nazionale, la soluzione di questo conflitto fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione e dotato di un autonomo potere di valutazione, anche se l'ostacolo in tal modo frapposto alla piena efficacia di tale diritto fosse soltanto temporaneo (v. sentenze *Simmenthal*, punto 23, nonché *Melki e Abdeli*, 44).

6.- Vantaggi e svantaggi nella applicazione pratica del nuovo modello

Dubbia, dunque, alla luce della breve disamina effettuata, l'astratta compatibilità con il principio della *primauté*.

E allora tentiamo di esaminare alcuni dei risvolti pratici del nuovo assetto.

Ebbene, i “vantaggi” che il percorso interno reca con sé sono stati ben evidenziati dalla Corte costituzionale, specie nella sentenza n. 7/2025 relativa alla materia penale, nella quale ancora più pressante risulta l'esigenza di certezza del diritto nella prospettiva del principio di legalità.

Alla base vi è, in sostanza, l'idea di fornire all'interprete uno strumento – il sindacato di costituzionalità – in grado di espungere definitivamente ed *erga omnes* la norma tacciata di incompatibilità col diritto eurounitario.

Inoltre, l'incidente di costituzionalità metterebbe eventualmente la Corte costituzionale nella condizione di poter, essa stessa, effettuare il rinvio pregiudiziale, con il vantaggio, però, non solo di poter, in via preliminare, individuare la corretta interpretazione della norma interna ma anche di poter “dialogare” su quella della norma UE (cfr. ordinanza n. 21/2025³²).

Uno strumento utile a risolvere una volta per tutte l'antinomia, specie in alcune fattispecie in cui è particolarmente avvertita l'esigenza di certezza del diritto.

Sotto tale profilo, sono evidenti i vantaggi rispetto al rimedio della disapplicazione, confinata alla risoluzione del solo caso concreto rimesso al giudice.

Non altrettanto evidenti, invece, i vantaggi rispetto al rinvio pregiudiziale: mentre quest'ultimo fornirebbe al giudice a quo (e non solo a questo) l'interpretazione “autentica” della norma sovranazionale e, ove sussistente, degli eventuali termini del contrasto, una eventuale pronuncia di rigetto della questione di legittimità costituzionale vincolerebbe solo il giudice a quo ma non impedirebbe ad altri giudici, in altre controversie, di

³² Con l'ordinanza n. 21/2025, sopra menzionata, la Corte costituzionale ha rimesso alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale della compatibilità con il diritto UE del contributo di solidarietà temporaneo introdotto con la legge di bilancio per il 2023 a carico degli operatori del settore energetico, segnatamente sotto il profilo della estensione della platea dei soggetti passivi del contributo. Il rinvio pregiudiziale si è reso necessario per dirimere la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. La Corte ha, invece, riservato al merito la valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate in relazione ai parametri “interni” di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione.

riproporre la questione e alla stessa Corte costituzionale di concludere diversamente, il che non giova alla predetta esigenza di certezza del diritto³³.

Peraltro, come si è visto, anche in questo caso il giudice conserverebbe la possibilità di effettuare il rinvio pregiudiziale a Lussemburgo, anche se, come si è condivisibilmente osservato³⁴, «l'“autorità persuasiva” della Corte costituzionale rischia di trasformarsi in un vincolo di fatto, soprattutto nei casi in cui la Consulta dichiara manifestamente infondata la questione, senza attivare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in tal modo escludendo l'esistenza di un dubbio interpretativo sulla disposizione UE».

Senza contare che se la pronuncia della Corte costituzionale avrebbe effetti erga omnes nei confronti del giudice nazionale, la pronuncia della Corte di giustizia fornisce elementi di interpretazione ai giudici dell'intera Unione.

7.- Il ruolo decisivo del giudice comune: la vicenda del reddito di cittadinanza e la sentenza n. 31/2025

In questo quadro permane, per il giudice nazionale che si trovi di fronte a una antinomia con la norma eurounitaria, quella sensazione di disorientamento di cui si parlava in apertura.

Eppure, per come è congegnato, il sistema gli attribuisce un ruolo decisivo, con un notevole impatto anche sulla attuazione delle politiche nazionali sottese alle norme censurate. Emblematica, sotto tale profilo, la vicenda relativa al reddito di cittadinanza e alla punibilità dei reati di false dichiarazioni ad esso propedeutiche.

Qui, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea³⁵ adita dal GUP del Tribunale di Napoli, muovendo dal presupposto che il reddito di cittadinanza costituisca una misura di assistenza sociale, ha affermato che subordinare l'accesso al reddito di cittadinanza al requisito di residenza decennale (di cui due anni consecutivi) e sanzionare penalmente le false dichiarazioni in merito viola il diritto europeo, poiché realizza una discriminazione indiretta verso cittadini di Paesi terzi e si pone in contrasto con la direttiva 2003/109/CE, che individua nei cinque anni continuativi il periodo idoneo per lo status di soggiornante di lungo periodo.

Vi è da sottolineare che la Corte di Giustizia ha ritenuto di non potersi discostare dalla qualificazione operata dal giudice del rinvio in relazione alla natura giuridica del reddito

³³ Così A. RUGGERI, *Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato sulle questioni di “eurounitarietà-costituzionalità” in materia penale? (A prima lettura di Corte cost. n. 7 del 2025)*, in *Consulta online*, 10 febbraio 2025;

³⁴ Così R.G. CONTI, *Tono costituzionale e certezza del diritto: in memoria dell'interpretazione conforme al diritto UE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, Fascicolo speciale, p. 31.

³⁵ CGUE, grande sezione, 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22.

Opinioni

di cittadinanza: in coerenza con la propria giurisprudenza, ha infatti precisato che il controllo sull'esattezza della qualificazione giuridica del sussidio spetta esclusivamente ai giudici interni, mentre alla Corte compete unicamente valutare la compatibilità di tale qualificazione, così come prospettata dal giudice nazionale, con il diritto dell'Unione³⁶. Il dictum di Lussemburgo si è, quindi, di fatto risolto in un allargamento della platea dei soggetti aventi diritto, con aggravio sulle casse dello Stato.

La legittimità del requisito della residenza decennale è stata, poi, oggetto del vaglio della Corte costituzionale, adita da altro giudice, questa volta in una controversia lavoristica (la Sezione Lavoro della Corte d'Appello di Milano): con la sentenza n. 31 del 2025, soffermandosi sulla predetta pronuncia sovranazionale, ha evidenziato che la Grande Sezione ha ritenuto di doversi attenere alla prospettazione del giudice del rinvio pregiudiziale, il quale aveva ricondotto il r.d.c. tra le misure di assistenza sociale, precisando di non sentirsi gravata dall'onere di verificarne l'esattezza («[...] la stessa Corte non ha affatto avallato tale interpretazione del Tribunale di Napoli, perché ha chiaramente precisato che “indipendentemente dalle critiche espresse dal governo di uno Stato membro nei confronti dell'interpretazione del diritto nazionale adottata dal giudice del rinvio, l'esame delle questioni pregiudiziali dev'essere effettuato sulla base di tale interpretazione e non spetta alla Corte verificarne l'esattezza”»).

Sul punto, la Consulta ha sottolineato che è

solo sulla scorta di tale premessa – che espressamente riconosce come tale interpretazione sia suscettibile di verifica da parte degli organi a cui invece istituzionalmente spetta, secondo l'ordinamento nazionale, proprio verificarne l'esattezza – la sentenza è giunta a ritenere che il reddito di cittadinanza di cui trattasi nei procedimenti principali costituisce una misura rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 11, paragrafo I, lettera d), della direttiva 2003/109, letto alla luce dell'articolo 34 della Carta.

Sostengono ancora i giudici delle leggi:

In definitiva la sentenza della Corte di giustizia non ha verificato l'esattezza dell'interpretazione proposta dal giudice del rinvio, ovvero dal Tribunale di Napoli, in ordine alla natura del r.d.c., ma ha correttamente rimesso tale verifica al sistema giurisdizionale e costituzionale che è deputato a garantire l'uniforme applicazione del diritto interno. Del resto, se è indiscutibile che alla Corte di giustizia spetta l'interpretazione dei trattati e del diritto derivato, al

³⁶ La stessa CGUE ha, infatti, ricordato che «secondo costante giurisprudenza, nell'ambito della ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali la Corte è tenuta a prendere in considerazione il contesto materiale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali così come definito dalla decisione di rinvio. Pertanto, indipendentemente dalle critiche espresse dal governo di uno Stato membro nei confronti dell'interpretazione del diritto nazionale adottata dal giudice del rinvio, l'esame delle questioni pregiudiziali dev'essere effettuato sulla base di tale interpretazione e non spetta alla Corte verificarne l'esattezza (v., in tal senso, sentenze del 21 giugno 2016, *New Valmar*, C-15/15, EU:C:2016:464, punto 25, e del 21 dicembre 2023, *Cofidis*, C-340/22, EU:C:2023:1019, punto 31)» (cfr. par. 40).

fine di assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, è parimenti indiscutibile che l'interpretazione della Costituzione è riservata a questa Corte, così come la funzione di nomofilachia del diritto nazionale lo è alla Corte di cassazione, essendo orientate ad assicurare anche la certezza del diritto.

Su tali presupposti, la Corte costituzionale, in linea con la sua precedente giurisprudenza, ha statuito la non riconducibilità dell'istituto alle misure di assistenza sociale, per le peculiari connotazioni della sua disciplina (temporaneità, impegni anche lavorativi, decadenza per il loro mancato rispetto o per la perdita dei requisiti di onorabilità, ecc.), del tutto incompatibili con gli interventi nel settore dell'assistenza sociale, ritenendo, per contro, che esso prevalentemente «persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale».

Tuttavia, pur discostandosi nella qualificazione dell'istituto, ha comunque ritenuto che un requisito di radicamento sia compatibile con la Costituzione, purché proporzionato, e ha dichiarato illegittimo l'art. 2 D.L. n. 4/2019, nella parte in cui richiede la residenza decennale anziché quinquennale, ritenendo tale periodo irragionevole e sproporzionato rispetto alla ratio della misura.

Ora, la vicenda testimonia un dato che va messo in rilievo sotto il profilo dei rapporti tra diritto interno e diritto eurounitario: diversamente dal sindacato di costituzionalità, l'esito del rinvio pregiudiziale e, quindi, il dictum di Lussemburgo, è “condizionato” dalla interpretazione posta alla base del quesito rimesso dal giudice nazionale.

Ed invero, nella risoluzione del conflitto nell'ambito del “percorso europeo”, ha assunto (e assume) particolare importanza l'interpretazione attribuita alla norma interna dal giudice del rinvio pregiudiziale e le modalità e il contenuto del quesito inoltrato alla Corte di Lussemburgo, la quale, per sua stessa giurisprudenza, si reputa, di fatto, vincolata alla predetta interpretazione, escludendo di poterne verificare l'esattezza.

Pertanto, la statuizione della Corte e la soluzione dell'antinomia è di fatto “condizionata” dalla interpretazione che è alla base del quesito, giusta o errata che sia.

E non è secondario evidenziare che, nel caso del reddito di cittadinanza, il GUP partenopeo aveva optato per una interpretazione della natura del reddito di cittadinanza (come misura assistenziale) già in precedenza smentita dalla stessa Consulta, che ha poi confermato la sua giurisprudenza nella sentenza in esame.

Diversamente, il percorso interno offre più “garanzie” sotto tale profilo, in quanto la Corte costituzionale (ed eventualmente, ancor prima, la Corte di cassazione, qualora sia quest'ultima a trovarsi di fronte alla questione) può sindacare l'interpretazione che il giudice interno ha dato della norma sospetta di incompatibilità col diritto unionale.

Opinioni

Le conseguenze sono di rilevantissima portata, specie nella formazione dello spazio costituzionale europeo: è legittimo chiedersi³⁷, infatti,

chi definisce e come il perimetro dello Stato sociale – cioè un aspetto decisivo dell'identità costituzionale di numerosi Stati membri? Chi definisce la natura giuridica di una prestazione pubblica, allorché tale qualificazione ha immediate conseguenze sull'applicazione di regole europee, che se applicate estendono notevolmente l'ambito degli aventi diritto alla prestazione con ripercussioni notevoli sul principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio? La decisione della Corte costituzionale sulla compatibilità di una legge nazionale con il diritto europeo non può vincolare il giudice ordinario e quindi non preclude il rinvio da parte del giudice comune; ma assodato tutto ciò, la Corte di giustizia può ignorare completamente l'interpretazione costituzionalmente orientata del diritto nazionale sancita dalla Corte costituzionale, senza mettere a repentaglio il buon funzionamento delle interdipendenze tra ordini giuridici?

È poi importare sottolineare che, già dalla lettura della sentenza n. 31, emerge plasticamente come non vi sia alcuna disarmonia con la sentenza di Lussemburgo.

In tal senso si è espressa, da ultimo, anche la Corte di cassazione³⁸, la quale, arricchendo il dialogo tra le Corti sulla vicenda del reddito di cittadinanza, ha sostanzialmente escluso che quel dialogo possa essere letto in termini di contrasto.

Dopo aver ricostruito il quadro risultante dalle due pronunce sopra esaminate, i giudici di legittimità hanno osservato che

la divergenza tra la Corte costituzionale e la CGUE non riguarda tanto il merito della questione rilevante nel presente giudizio, quanto piuttosto i presupposti ricostruttivi. In proposito va rimarcato che la Corte di giustizia non ha ritenuto di verificare la correttezza dell'impostazione offerta dal giudice del rinvio, il che consente di escludere un effettivo contrasto con la successiva sentenza della Corte costituzionale³⁹.

La Cassazione, in tutti i casi analizzati, si è adeguata ai principi enunciati dalla Consulta nella sentenza n. 31/2025 sia in ordine al concreto inquadramento delle disposizioni in tema di r.d.c. e alla natura del sussidio, sia avuto riguardo alla ritenuta piena compatibilità con il sistema europeo e costituzionale di un requisito comprovante un apprezzabile radicamento del richiedente, affermando la «piena conformità ai principi costituzionali e sovranazionali della disposizione volta a sanzionare penalmente la non rispondenza al vero

³⁷ G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corti*, Corte costituzionale, 30 settembre 2024, su <https://www.cortecostituzionale.it>.

³⁸ Ci si riferisce alle sentenze della Terza Sezione della Suprema Corte n. 23449 e n. 23452 del 24 giugno 2025 (data ud. 28 maggio 2025); n. 27716 del 29 luglio 2025 (data ud. 18 giugno 2025); e nn. 27725 e 27726 del 29 luglio 2025 (data ud. 11 luglio 2025). Per un'analisi dettagliata delle stesse, cfr. P. BRAMBILLA, *La Cassazione sulle false dichiarazioni per l'ottenimento del reddito di cittadinanza dopo le pronunce della Corte di Giustizia e della Corte costituzionale*, su www.sistemapenale.it.

³⁹ Cfr. Cass., Sez. III, 29 luglio 2025, n. 27716.

delle dichiarazioni rese, in sede di richiesta del beneficio, con riferimento alla previa residenza (pur nel limite di cinque anni, quanto alla durata)».

Secondo i giudici di legittimità ciò impone di ritenere tutt'ora penalmente rilevante la condotta di chi abbia falsamente dichiarato di essere presente in Italia da più di dieci anni avendo, invece, risieduto da meno di cinque anni; al contrario «per effetto della sentenza n. 31 del 2025 della Corte costituzionale, che ha ridisegnato i contorni della fattispecie incriminatrice nel senso prima indicato» deve essere «esclusa la persistenza del rilievo penale delle condotte, poste in essere prima della decisione della Consulta, che non siano più riconducibili alla rimodellata fattispecie incriminatrice».

Perdono, quindi, rilevanza penale i mendaci sul requisito della residenza decennale resi da parte di coloro che, al momento della richiesta e della falsa dichiarazione, risiedevano in Italia da almeno cinque anni.

8.- Conclusioni

La ricostruzione che si è tentato di offrire, pur nella sua inevitabile incompletezza, induce ad alcune riflessioni sulla posizione della Corte costituzionale e, soprattutto, sul ruolo del giudice nazionale.

Il nuovo assetto delineato dalla giurisprudenza costituzionale, specie a partire dalla sentenza 181/2024, sembra tradursi in un sostanziale superamento dei principi Granital.

Il Giudice delle Leggi, con la progressiva espansione del sindacato di costituzionalità, ha assunto, senz'altro, un ruolo più attivo e centrale rispetto al modello affermatosi oltre quaranta anni orsono.

Se l'accentramento del sindacato avrà l'effetto di contenere il rischio di "disarmonie" insito nel sindacato diffuso attribuito al giudice interno sulla applicazione del diritto UE allora le ricadute non potranno che essere positive.

Sul punto appare emblematica la complessa vicenda del reddito di cittadinanza, sopra sinteticamente richiamata, in cui, come detto, il giudice di Kirchberg si è trovato, in qualche modo, vincolato dalla interpretazione del quadro interno fornito dal giudice nazionale, seppur diversa da quella costantemente affermata dalla Consulta, il che ha prodotto un contrasto tra le pronunce, poi ritenuto solo apparente.

Se il giudice partenopeo avesse sollevato la questione di legittimità costituzionale, tale contrasto, con tutta probabilità, non vi sarebbe stato perché la Corte costituzionale avrebbe potuto sindacare l'interpretazione della natura del reddito di cittadinanza attribuita dal giudice del rinvio.

A quel punto, il giudice del rinvio non avrebbe potuto discostarsi dall'interpretazione della Consulta (che verosimilmente avrebbe concluso come ha poi deciso nella sentenza 31/2025) e, quindi, non sarebbe stato nella condizione di proporre un (successivo) rinvio pregiudiziale.

Opinioni

Risultato: le sorti del reddito di cittadinanza, anche in termini di ampiezza della platea dei soggetti legittimati, si sarebbero decise a Roma e non a Lussemburgo e senza “traumi”, apparenti o reali.

Dall’altro lato, però, la pronuncia richiesta avrebbe avuto efficacia nel solo ordinamento italiano, mentre quella di Lussemburgo offre elementi interpretativi anche agli altri giudici dell’Unione.

E allora, al fine di contemperare le esigenze e non inaridire il dialogo con Lussemburgo, è essenziale che il Giudice delle leggi, se, da un lato, invita i giudici a preferire l’incidente di costituzionalità, dall’altro, faccia buon uso del rinvio pregiudiziale, come del resto ha più volte affermato.

Occorrerà verificare, però, se tale equilibrio reggerà alla prova dei fatti e una prima occasione potrebbe essere proprio l’orientamento che la Corte di Lussemburgo assumerà nel decidere sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla stessa Corte costituzionale con l’ordinanza n. 21/2025.

Del resto, quella della compatibilità del “modello 181” con la giurisprudenza eurolunitaria è una partita ancora aperta, come si è cercato di dimostrare sopra.

Una partita che, attualmente, si gioca nel nostro ordinamento ma il cui risultato potrebbe avere ricadute anche in altri stati membri con effetti difficilmente prevedibili sulla tenuta del principio del primato.

Quanto al giudice nazionale, l’impressione è che si trovi di fronte a un intricato mosaico nel quale, in fondo, poche sono le certezze, nonostante gli sforzi di inquadramento sistematico profusi da Piazza del Quirinale.

È verosimile che i prossimi arresti giurisprudenziali apporteranno altri “mattoni” nella costruzione di cui ormai la Corte costituzionale ha eretto le fondamenta e la struttura, non poche essendo le questioni ancora aperte, a partire da una completa perimetrazione del concetto di “tono costituzionale” e dei casi nei quali risulta “conveniente” il percorso interno.

Né si possono escludere prese di posizione in senso contrario da parte della Corte di Lussemburgo, la quale resta la depositaria dell’ultima parola in materia di interpretazione del diritto comunitario e della sua *primauté*.

Allo stato, ciò che sappiamo con certezza è che la scelta tra le due vie, Roma e Lussemburgo, è rimessa al giudice nazionale e con essa tutte le difficoltà connesse alla gestione della soluzione prescelta.

Egli dovrà, dunque, ben riflettere sulla scelta del percorso più “conveniente” da utilizzare e, per farlo, non potrà che partire dalle peculiarità della fattispecie al suo esame, specie in materia penale, nella quale alle esigenze di certezza si contrappongono quelle, altrettanto pressanti, di celerità e di intervento in via cautelare sulle posizioni *sub iudice*.

Certo, non sarà semplice optare per soluzioni diverse da quelle indicate dal Giudice delle leggi, soprattutto nelle fattispecie, peraltro dall'ampio perimetro applicativo, in cui il dialogo con Roma è ritenuto più "proficuo".

In questi casi, seppur con tutte le rassicurazioni circa l'assenza di obblighi o priorità, il giudice non potrà ignorare del tutto quell'invito a percorrere la (più sicura) via per Roma⁴⁰.

E ci si chiede se a questa "tentazione" verso la via più rassicurante il giudice saprà (o, addirittura, dovrà) resistere qualora si trovi di fronte a una norma UE chiara e direttamente applicabile che attenda solo di essere applicata, adoperando lo strumento che più di tutti assicura immediata attuazione al diritto UE, ovvero la disapplicazione.

Pertanto, proprio dall'atteggiamento dei giudici comuni dipenderanno l'equilibrio e la tenuta del nuovo assetto, poiché, come si è giustamente notato, un (eventuale) sistematico ricorso al sindacato di costituzionalità non potrà che produrre quell'effetto, sopra richiamato, di marginalizzazione del percorso europeo e, con esso, del dialogo tra la Corte di Lussemburgo e il nostro sistema⁴¹.

E, in fondo, probabilmente, anche dell'idea stessa di "Unione".

⁴⁰ Su questi interrogativi sia dato rinviare alle analitiche considerazioni di R.G. CONTI, *Tono costituzionale e certezza del diritto: in memoria dell'interpretazione conforme al diritto UE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, Fascicolo speciale, pp. 20 ss., il quale efficacemente sottolinea che «il giudice comune si trova davvero in un campo minato: incoraggiato a rivolgersi alla Consulta come scelta rassicurante, ma esposto a complessità maggiori qualora il giudizio costituzionale si concluda con un rigetto e permangano dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione» e che «il sistema così delineato rischia di minare l'effettività della tutela giurisdizionale che il giudice comune è chiamato a garantire. Se da un lato si moltiplicano gli strumenti a sua disposizione, dall'altro si amplificano i rischi connessi alle sue scelte, specie se divergenti rispetto alla via costituzionale». L'Autore evidenzia non solo il ruolo centrale del giudice nazionale ma anche «la tensione crescente attorno all'operato del giudice "disubbidiente" che agevolmente verrebbe indicato come uno *sfidante* della Corte costituzionale e, con essa, della legalità e sovranità dello Stato al quale egli stesso appartiene».

⁴¹ Cfr. C. AMALFITANO, *"Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante*, in *Riv. Cont. Eur.*, 1 (2025).