



FRANCESCO SEVERA*

DALLA RESISTENZA ALL'ENFORCEMENT: LA CORTE COSTITUZIONALE NEL DIALOGO EUROUNITARIO E I RIFLESSI DELLA SENTENZA N. 71 DEL 2026**

Abstract [It]: Il saggio analizza l'evoluzione del posizionamento della Corte costituzionale italiana nello spazio giuridico europeo, evidenziando il passaggio da una "politica di resistenza" - centrata sulla tutela dell'identità costituzionale e sulla doppia pregiudizialità (sent. n. 269/2017) - a una "politica di deferenza" verso l'ordinamento sovranazionale. Attraverso la disamina della giurisprudenza recente, culminata nella sentenza n. 71 del 2026, si mostra come la Consulta abbia teorizzato per sé il ruolo di *enforcer* del diritto dell'Unione europea. In conclusione, il lavoro rileva i rischi che un tale ruolo accentrato e "politico" comporta rispetto alla natura diffusa, casistica e partecipata dell'adeguamento eurounitario affidato ai giudici comuni.

Abstract [En]: This article examines the evolving position of the Italian Constitutional Court within the European legal space, tracing its shift from a "policy of resistance" - focused on constitutional identity and the double preliminary ruling doctrine (judgment n. 269/2017) - to a "policy of deference" toward EU law. Analyzing recent case law, culminating in judgment n. 71 of 2026, the paper illustrates how the Court has framed itself as an "enforcer" of EU law. Finally, it highlights the risks of a centralized and "political" enforcement role compared to the decentralized, case-by-case nature of EU law integration carried out by ordinary judges.

Parole chiave: spazio giuridico europeo; *enforcer* del diritto dell'Unione europea; doppia pregiudizialità; disapplicazione; identità costituzionale

Keywords: European Legal Space; E.U. Law Enforcer; Double Preliminary Ruling; Non-application of National Law; Constitutional Identity

SOMMARIO: 1. La giurisdizione costituzionale alle prese con lo spazio giuridico europeo – 2. Prospettive teoriche sulla europeizzazione della giustizia costituzionale. – 3. Evoluzioni giurisprudenziali nel posizionamento europeo della Corte costituzionale italiana: il periodo più risalente – 3.1. (continua): politiche di resistenza. – 3.2. (continua): l'inversione di tendenza. – 3.3. (continua): politiche di deferenza. – 4. L'ultimo approdo: la sentenza n. 71 del 2026. – 4.1. (continua): manifesto teorico e regole di convivenza per lo spazio giuridico europeo. – 4.2. (continua): la decisione nel merito – 5. Conclusioni. Un breve compendio dei rischi derivanti dall'esercizio della nuova funzionalità di rafforzamento da parte della Corte costituzionale.

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. La giurisdizione costituzionale alle prese con lo spazio giuridico europeo

Nel contesto dello spazio giuridico europeo, l'esercizio della giurisdizione, intesa come espressione funzionale (e parziale) del potere pubblico (in questo caso del potere pubblico sovranazionale), si modella secondo un paradigma pluralistico, o meglio “multilivello”. I giudici degli Stati-membri¹ sono collettivamente e singolarmente incorporati in un meccanismo di definizione e applicazione del diritto europeo che ha il suo fulcro nella Corte di giustizia, interprete ultimo dei trattati e garante della diretta efficacia delle norme sovranazionali attraverso due ben noti strumenti processuali: il rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE) e la disapplicazione (o non-applicazione - indagheremo più avanti sul termine più corretto da utilizzare)².

Il diritto europeo “vive” in una “giurisprudenza partecipata”, un vero e proprio blocco di norme a formazione dialettica, a cui ogni singolo giudice nazionale può (e in alcuni casi deve) contribuire, in ragione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4.3 TUE, nonché sulla base delle “clausole europee” presenti nelle singole costituzioni degli Stati integrati³. Questo schema pretorio di attuazione è divenuto anche (soprattutto su

¹ La dicitura con il trattino vuole qui espressamente fare riferimento alle concettualità degli studi di C.J. BICKERTON. Egli ritiene che con il processo di integrazione si sarebbe avuta una vera e propria trasformazione dello “Stato” come soggetto storico-politico. Il potere statale non è più indipendente e sovrano, ma si ridefinisce nella leale cooperazione tra istituzioni e nella determinazione dei propri indirizzi politici attraverso il confronto e la sovrapposizione con gli altri indirizzi sovranazionali. Si restringe così l'agibilità politica della soggettività statale, che si sottopone a vincoli e rapporti estranei alla propria dimensione di esistenza. Non viene meno tale soggettività (l'approccio teorico resta dualista), ma rimette la legittimazione delle proprie scelte a circuiti alternativi e ulteriori rispetto a quello della rappresentanza sovrana. Si veda C.J. BICKERTON, *European Integration. From Nation States to Member States*, Oxford 2012.

² Soprattutto il rinvio pregiudiziale rappresenta lo strumento dialogico essenziale di questo meccanismo giurisdizionale di dimensione sovranazionale. In una nota sentenza del 2021 la stessa Corte di giustizia sostiene che «la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice tra la Corte e gli organi giurisdizionali degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati» (Corte di giustizia, sentenza del 29 marzo 2022 nella C.132/20 - *Getin Noble Bank S.A.*, par. 71). La dottrina ha sempre sottolineato la natura dialogica di tale strumento processuale, tale da renderlo particolarmente idoneo a sviluppare linee di collegamento tra i giudici di Lussemburgo e ogni giudice ordinario. *Ex plurimis*, si veda F. VIGANÒ, *Il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in J. ALBERTI - G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa 2023, 65 ss.

³ Infatti, nello schema più risalente, «la pregiudiziale comunitaria [...] segna un momento di collaborazione tra i giudici nazionali (con il cappello di giudici comunitari) e la Corte di giustizia, con una teorica ripartizione di competenze che [avrebbe dovuto] fondarsi sulla distinzione tra l'attività di interpretazione del diritto eurounitario, spettante alla Corte e quella di applicazione dello stesso o di quello nazionale, alla luce del primo, spettante invece ai giudici nazionali. In realtà il sistema è finito per operare in maniera sostanzialmente diversa ed in certi casi viene fatto di chiedersi, a seguito di quanto adesso riassuntivamente richiamato, quale diritto il giudice nazionale viene in realtà ad applicare, se quello nazionale, quello eurounitario o ancora un diritto “misto”» (così R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in Rivista AIC, n. 1/2014). Il dubbio si è sciolto con il tempo, rafforzando la dimensione collaborativa attraverso processi ermeneutici sempre più sofisticati: «il rinvio pregiudiziale d'interpretazione ha finito con il costituire, non di rado, una forma essenziale di controllo giurisdizionale della legittimità non solo degli atti dell'Unione, ma soprattutto degli atti degli Stati membri (leggi, atti amministrativi prassi, che siano di attuazione del diritto dell'Unione). Infatti, nella prassi esso si è tradotto in un controllo giurisdizionale sul diritto nazionale di cui il giudice nazionale mette in dubbio la compatibilità con il diritto dell'Unione. E qualora la Corte confermi il dubbio del giudice nazionale, che poi è il dubbio del singolo rispetto ad una determinata interpretazione, la norma interessata rivela il contrasto con la norma come interpretata dalla Corte e risulta inapplicabile. In tal caso, è la Corte a riformulare il quesito, traducendolo in una domanda di interpretazione, per poter fornire al giudice tutti gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione che possano consentirgli di valutarne la compatibilità ai fini della soluzione

indicazione della Corte di giustizia⁴) la strada principale di adeguamento degli ordinamenti degli Stati-membri al *corpus* normativo europeo, visto che la via parlamentare si è rivelata inidonea ad assicurare la immediata incidenza di quest'ultimo nei singoli ordinamenti nazionali⁵.

Ciò implica per l'agente della giurisdizione (per il giudice prima di tutto) uno sdoppiamento funzionale: la necessità di agire non solo come attuatore del diritto nazionale, ma anche come garante ultimo non tanto della piena conformità di tale diritto al livello sovranazionale (questo astrattamente potrebbe farlo solo il giudice costituzionale), bensì della piena integrazione dei due ordinamenti giuridici e del pieno rispetto delle regole di competenza dell'uno rispetto all'altro (e di prevalenza dell'uno rispetto all'altro).

Questo modello generale di giurisdizione a “doppia funzionalità” (anche definito a “doppia fedeltà”⁶) che caratterizza lo “Stato integrato” mette però in crisi quell'ambito giurisdizionale che più di tutti risponde invece alla dimensione nazionale della statualità, la *review of legislation*⁷. Tradizionalmente, la giurisdizione costituzionale, soprattutto nella sua declinazione accentrata, è chiamata a garantire la razionalità del sistema interno delle fonti; razionale appunto perché (in teoria, ma non più nella realtà) chiuso e gerarchicamente riferito (e conformato) alla costituzione. Certamente, il vecchio modello kelseniano del “giudice delle leggi” con difficoltà può dirsi compatibile con l'idea che il controllo di costituzionalità della legislazione non sia più limitato alla dialettica con il legislatore, ma che implichi anche uno sforzo di adeguamento europeo. Soprattutto perché quest'ultima prospettiva non vede la corte costituzionale come giudice ultimo e di chiusura nel nuovo ordinamento integrato, ma come partecipe di un meccanismo giurisdizionale di respiro

della causa della dinanzi a lui pendente. Difatti, la risposta è in genere formulata nel senso che l'interpretazione della norma dell'Unione “osta (o non osta) all'applicazione di una norma nazionale che...”» (così B. NASCIBENE - P. DE PASQUALE, *Il diritto dell'Unione europea e il sistema giurisdizionale. La Corte di giustizia e il giudice nazionale*, in *Eurojus*, n. 4/2023, 16). Il meccanismo di pregiudizialità europea e il dialogo da esso generato non si risolve in decisioni di conformità astratta, ma nella produzione ermeneutica di specifiche soluzioni normative da adattare a una sterminata casistica e alla miriade di incroci con gli ordinamenti degli Stati-membri. Il diritto eurounitario “vive” nello schema dialogico qui rappresentato.

⁴ Il quadro della giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo sul punto è noto: Van Gend and Loos (1963), con riferimento al rinvio pregiudiziale; Costa v. ENEL (1964), su primato – atto unilaterale di uno Stato-membro non può revocare la validità di un atto comunitario; Simmenthal (1978), disapplicazione come strumento di certezza del principio dell'effetto diretto.

⁵ Sul punto, che qui può solo darsi come assodato, sia permesso rinviare a F. SEVERA, *Il tempo dell'integrazione europea: il Parlamento nella fase discendente*, in F. FABRIZZI - F. SEVERA (a cura di), *La democrazia lenta. Il fattore tempo nella decisione parlamentare*, Torino 2026, 141 ss.

⁶ Il termine è preso in prestito da una risalente dottrina internazionalistica di scuola francese, secondo cui, nei sistemi federali o comunque integrati, le autorità statali si trovano nella condizione di esercitare uno “sdoppiamento funzionale” (*dédoublement fonctionnel*), in quanto non solo devono esercitare le prerogative proprie che gli sono assegnate nell'ambito dell'ordinamento statale, ma agiscono in determinate situazioni come agenti di un'entità diversa e alternativa. Lo spiega bene A. CASSESE, *Remarks on Scelle's Theory of “Role Splitting”*, in *International Law, European Journal of International Law*, 1990, 210 ss.

⁷ A. VON BOGDANDY parla di “erosione del ruolo delle corti costituzionali” o di “crisi del monopolio delle corti costituzionali” in ragione del processo di europeizzazione della giustizia costituzionale (si veda A. VON BOGDANDY, *Trasformazioni strutturali del diritto pubblico. Genesi e democratizzazione della società europea*, Torino 2026, 238 e 281).

continentale, che ne piega il ruolo istituzionale interno agli obblighi giuridici dell'integrazione⁸.

Anche però guardando alla giurisdizione costituzionale nella prospettiva della tutela dei diritti e del bilanciamento tra questi, il problema non cambia. Il bilanciamento si basa su una valutazione giurisdizionale che è anche storico-politica e di contesto. Questa "profondità" valutativa acquista nuove virtualità in un sistema di dialettica continentale aperta, in cui i trattati hanno acquisito anche una dimensione ormai comunemente riconosciuta come "costituzionale"⁹: dopo Lisbona, l'inserimento della componente valoriale nei trattati (art. 2 TUE), la parificazione giuridica a questi ultimi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 6.1 TUE) e la prospettiva di adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo (art. 6.2 TUE) hanno determinato una sovrapposizione tra il portato valoriale delle costituzioni interne, anche nella dimensione storica che questo possiede nel contesto di ogni Stato-membro, e questo nuovo blocco di principi fondativi¹⁰, certo con una profondità storico-culturale ancora da costruire o da integrare¹¹.

Questi elementi critici hanno imposto ai tribunali costituzionali degli Stati-membri un doppio sforzo. Innanzitutto, il tentativo di assicurare una razionalità nuova per il sistema delle fonti interno, chiamato a confrontarsi con le regole di prevalenza del diritto sovranazionale su quello nazionale, sulla base di un approccio inevitabilmente dualista (più o meno temperato – come vedremo). Infatti, da un punto di vista teorico, tenere fermo il dualismo tra ordinamento sovranazionale e ordinamento interno è la condizione di pensabilità della giurisdizione costituzionale, per come almeno la intendiamo. Il governo costituzionalmente orientato del sistema delle fonti implica un'alterità rispetto alla dimensione normativa europea, che incide sì sull'ordinamento interno, ma attraverso le porte più o meno strette che l'ordito costituzionale lascia aperte; quindi, secondo meccanismi che nel circuito costituzionale devono trovare una legittimazione¹².

⁸ Se la tendenza da riscontrare è una "endemica costituzionalizzazione del diritto", tale per cui la giustizia costituzionale risulta consegnata non solo alle corti costituzionali, ma ad un circuito più ampio (si veda su questo M.R. FERRARESE, *Dal "verbo" legislativo a chi dice "l'ultima parola"*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Napoli 2011, 82), il ruolo che nel tempo tali corti hanno assunto all'interno dello Stato nazionale costituzionale andrà ridimensionata, «soprattutto perché non sono più organi di chiusura della semantica costituzionale» (così L. DE GRAZIA, *Alcune riflessioni sulla rilevanza della giustizia costituzionale nel panorama del costituzionalismo attuale*, in DPCE Online, Sp-1/2025, 383).

⁹ Sul tema, *ex plurimis*, F. SAITTO, *Giurisdizione costituzionale e protezione dei diritti fondamentali in Europa. I sistemi accentratisti di fronte alle sfide della legalità costituzionale europea*, Milano 2024, 27 ss.

¹⁰ Elemento questo che ha portato ad una estensione "qualitativa" del primato europeo sul diritto interno (così G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in QC, n. 4/2024, 796).

¹¹ Qui la nota critica di AZZARITI alla giurisdizione europea sui diritti – in applicazione della CDFUE –, priva (almeno ad oggi) di quella profondità storica che sola rende possibile il bilanciamento tra di essi: «quel che essenzialmente rende invertebrata la composizione di un sistema dei diritti tra loro tutti fondamentali è che in tal modo non si affronta la questione di fondo del conflitto tra diritti, ordinandoli – non invece equiparandoli – entro una prospettiva di emancipazione e promozione sociale. È ancora una volta l'abbandono del paradigma del progresso, sostituito da quello dello sviluppo, che condanna i diritti ad un universalismo esclusivamente ideale» (così G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari 2021, 212).

¹² Secondo FROSINI «alla domanda perché la Corte costituzionale ha voluto che il rapporto fra l'ordinamento comunitario e quello statale fosse mantenuto nell'alveo del dualismo, sia pure coordinato, [...] si possono offrire alcune risposte. Che sia stata l'esigenza di garantire l'esistenza del nostro ordinamento e quindi della sovranità statale, che, in

Pensarla al contrario significherebbe immaginare il controllo di costituzionalità delle leggi come un potere esercitato su una parte soltanto dell'ordinamento (quella animata dall'azione del legislatore) e senza la possibilità di uscire da questo ambito stretto, visto che la contaminazione normativa europea (anche di livello costituzionale) sarebbe affidata al circuito giurisdizionale più ampio, relegando il giudice costituzionale ai margini. In sostanza, in un sistema monista, la corte costituzionale sarebbe esclusa dal processo di adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo, visto che tale dualità non esisterebbe e, dunque, il vincolo *erga omnes* delle decisioni della corte altro non sarebbe che uno degli strumenti di prevalenza della normativa europea tra gli altri; funzionale sì perché con efficacia pervasiva, ma non per forza più veloce e immediato se messo a paragone con la disapplicazione/non-applicazione.

Un secondo sforzo è invece di natura istituzionale: si tratta, potremmo dire, del posizionamento della singola corte costituzionale nel complesso giurisdizionale multilivello. Il fatto che la risoluzione delle antinomie tra ordinamento sovranazionale e ordinamento integrato possa essere risolta (addirittura in via preferenziale) da ogni singolo giudice nazionale, rende l'intervento sistemico del giudice delle leggi superfluo e addirittura lento (o tardivo). Si è tentato di ragionare in termini di un *surplus* di efficacia dell'intervento *erga omnes* di una corte centrale della costituzionalità, mentre la disapplicazione resta azione di natura casistica. Eppure, l'esigenza di razionalizzazione dell'ordinamento (prevalenza formale del diritto dell'Unione) resta in secondo piano rispetto alla necessità che la normativa europea possa immediatamente incidere sull'esercizio della giurisdizione (prevalenza sostanziale del diritto dell'Unione). La Corte di giustizia ha sempre preferito assicurare una prevalenza sostanziale del dato giuridico europeo negli ordinamenti integrati. Il fatto che il ruolo delle corti costituzionali tenda nel tempo ad assumere questa dimensione laterale nel sistema giurisdizionale multilivello, ha fatto emergere la necessità teorica di costruire un ruolo nuovo per questi organi istituzionali. Soprattutto ha spinto le corti costituzionali stesse alla autoriflessione sul collocamento più adeguato nel nuovo contesto istituzionale dello Stato-membro, meglio anche sull'ispirazione teleologica che esse avrebbero dovuto assumere¹³.

tal modo, anziché essere ceduta o assorbita all'interno di una ipotetica sovranità superiore e distinta, rimanesse piuttosto a essere solo limitata, ai sensi dell'art. 11 Cost. [...]. La Corte costituzionale, allora, ha mirato essenzialmente a conservare e preservare uno spazio giuridico statale del tutto sottratto all'influenza del diritto comunitario, tale da consentire allo Stato di continuare a essere interamente sovrano, e pertanto libero di disporre in maniera incondizionata delle proprie fonti normative» (così T.E. FROSINI, *Brevi note sul problematico rapporto fra la Corte costituzionale italiana e le Corti europee*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli 2006, 370).

¹³ Questa autoriflessione sul posizionamento europeo della singola corte costituzionale risponde a un fenomeno politologico che F.W. SCHARPF definisce “trappola della decisione congiunta” (*Politikverflechtungsfalle*). Quella istituzione, giurisdizionale o politica, che si trovi a esercitare una doppia funzionalità in ragione di due differenti prospettive ordinarie (in un piano dualistico insomma) non tenderà a difendere le proprie prerogative nazionali ovvero a implementare quelle sovranazionali (o federali che siano). Tenderà invece ad occupare tutti gli spazi di auto-affermazione che i due ordinamenti gli offrono, con l'unico obiettivo di massimizzare il proprio ruolo sistemico. Si veda F.W. SCHARPF, *The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration*, in *Public Administration*, 1988, 239 ss. Dello stesso Autore, ID., *The Joint-Decision Trap Revisited*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, 845 ss.

2. Prospettive teoriche sull'europeizzazione della giustizia costituzionale

Recuperando qui una categorizzazione sviluppata da Grabenwarter¹⁴, questa ricerca di nuove collocazioni istituzionali da parte dei tribunali costituzionali degli Stati-membri si è manifestata nella auto-valorizzazione pretoria di tre specifiche e nuove funzionalità giurisdizionali: (1) una funzione di collegamento, cioè di connessione tra il sistema dei giudici nazionali e le corti europee (sia Lussemburgo che Strasburgo), spesso introducendo nel circuito giurisdizionale nazionale i temi forti della giurisprudenza superiore europea, quasi nel tentativo di avviare un'opera di sensibilizzazione interna; (2) una funzione di legittimazione, in adesione cioè alla spinta trasformativa della Corte di giustizia e con l'idea di promuoverne la piena efficacia; (3) una funzione di controllo, cioè rivendicando il potere di limitare l'ingresso del diritto europeo nell'ordinamento nazionale, quando la contaminazione implichi la violazione del "nucleo duro" dei principi stabiliti e dei diritti garantiti dalla carta costituzionale interna.

Le funzioni n. 1 e 2 appartengono al primo sforzo teorico e giurisprudenziale descritto: la razionalizzazione del sistema delle fonti interne e delle regole di competenza nello spazio giuridico integrato, in adesione all'itinerario di costituzionalizzazione dell'ordinamento euro-unitario posto in essere dalla Corte di giustizia. Collegare e legittimare sono due funzioni che certo la singola corte costituzionale potrà esercitare con un rilevante peso politico prima che giuridico, ma sempre in un contesto a giurisdizione plurale in cui le regole di collegamento e la cogenza della giurisprudenza sovranazionale non hanno bisogno di particolari passaggi interpretativi accentrati, ma si diffondono in maniera pluralistica ed eterogenea (eterarchica¹⁵), secondo le tante vesti che la giurisdizione interna degli Stati-membri acquisisce.

Potremmo dire che sono funzioni rafforzative della dimensione plurale degli ordinamenti contaminati, ma che non incidono sui caratteri propri della giurisdizione multilivello, che rimane un dato giuridico di cui il giudice delle leggi semplicemente prende atto calandolo nel contesto specifico dell'ordinamento nazionale.

Un diverso ragionamento va fatto per la funzione n. 3. Essa implica innanzitutto un preciso posizionamento istituzionale della corte costituzionale, non solo nell'ordinamento interno ma anche nel più ampio contesto multilivello. Il fondamento costituzionale dell'ordinamento nazionale è sì investito dalla contaminazione europea, ma si integra

¹⁴ L'autore parte dall'idea che il sistema della giurisdizione costituzionale nello spazio giuridico europeo si sviluppi in senso reticolare: «da prassi odierna della giustizia costituzionale non è l'attività isolata di giudici supremi, attraverso cui si sviluppa in via interpretativa un segmento ben delimitato del diritto [...]. Piuttosto, a fondamento di questa c'è un processo interpretativo e applicativo del diritto più complesso, capace di favorire e sostenere l'integrazione [europea]» (così C. GRABENWARTER, *Zusammenfassung der Ergebnisse der vorangegangenen Sitzungen für den XVI. Kongress der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte*, in *Die Kooperation der Verfassungsgerichte in Europa: Aktuelle Rahmenbedingungen und Perspektiven*, Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich (a cura di), Wien 2015, 174).

¹⁵ Il concetto intorno al quale J. HABERMAS ricostruisce l'ordinamento giuridico europeo: non strutturato gerarchicamente, ma su una relazione orizzontale tra piani differenti di legittimazione giuridica (centro sovranazionale e periferie integrate). Solo i trattati sono gerarchicamente sovraordinati rispetto alle restanti fonti. Si veda J. HABERMAS, *Perché è necessaria e com'è possibile la trasformazione dell'Unione europea in una democrazia sovranazionale*, in *Phenomenology and Mind*, n. 8/2015, 34.

mantenendo una propria alterità costitutiva, costruita intorno all'esistenza di un nucleo specifico di principi e diritti, storicamente caratterizzati, che non possono essere intaccati. Si tratti di controlimiti, di sindacato sulle esondazioni *ultra-vires*, di resistenze identitarie¹⁶: qualsiasi veste teorica venga data al fenomeno, i tribunali costituzionali si sono sforzati di tutelare un dato giuridico, l'esistenza di un "dualismo irrisolvibile" tra ordinamento integrante e ordinamento integrato. Un dualismo che non solo tutela la funzionalità generale della giurisdizione costituzionale, ma che dota le corti costituzionali di una dignità parificata a quella della Corte di giustizia. Non giudici tra i giudici nel contesto multilivello, ma l'unica giurisdizione chiamata a misurare in termini costituzionali le dimensioni dell'integrazione. Ora, questa tendenza fenomenologica delle corti costituzionali al proprio potenziamento funzionale in chiave europea, utile a superare una crisi di ruolo e di legittimità, è stata interpretata dalla dottrina pubblicistica secondo due prospettive differenti, fondate su differenti concezioni funzionali del ruolo della giurisdizione costituzionale negli spazi giuridici integrati, che così potremmo razionalizzare e riassumere: (a) una prima che postula un necessario approccio deferente delle corti costituzionali rispetto alle dinamiche della giurisdizione plurale; (b) una seconda che postula un necessario approccio resistente rispetto al nuovo assetto di contaminazione tra ordinamenti.

Secondo la prima delle due letture, (a) la giurisdizione costituzionale, con i suoi peculiari poteri, svolge un ruolo di rafforzamento del processo di integrazione giuridica favorendo e legittimando la dialettica multilivello. Questo senza sottrarre ai giudici ordinari e speciali le loro prerogative europee (rinvio e disapplicazione/non-applicazione), ma trasformando l'intervento del giudice delle leggi in un rimedio assimilabile agli altri su menzionati e con essi concorrente. In questo modo, le prerogative singolari della giurisdizione costituzionale sono chiamate ad incidere nel processo di mediazione sociale di uno spazio giuridico pluralista come quello europeo. La dialettica (anche conflittuale) che inevitabilmente si genera in un contesto multilivello (tra le diverse corti dunque) è la chiave per lo sviluppo di una società complessa, che continuamente ha bisogno di interventi laterali e particolari di natura normativa, anche al di fuori del circuito della rappresentanza politica.

Comunicare con Lussemburgo e legittimare il meccanismo sovranazionale sono dunque le funzioni essenziali che le corti costituzionali devono svolgere, mentre il controllo sui limiti all'integrazione perde, in questa prospettiva, il suo carattere di assolutezza. Anche quando l'interpretazione della Corte di giustizia si infrange sul nucleo duro nazionale, la soluzione discussa va preferita al muro contro muro. Proprio in questo senso Von Bogdandy tesse l'elogio dell'approccio della Corte costituzionale italiana alla questione dei controlimiti: la "saga Taricco" si è risolta con uno scambio dialettico tra Roma e Lussemburgo che ha permesso alla Corte di giustizia di correggere la propria posizione, così da evitare lo scontro identitario¹⁷.

¹⁶ Amplissima la dottrina sul punto. Sia permesso rinviare, per una trattazione organica del tema, a F. SEVERA, *Il fatto dell'integrazione. Trasformazioni costituzionali nello spazio giuridico europeo*, Torino 2025, 186 ss.

¹⁷ Si veda A. VON BOGDANDY, *Trasformazioni strutturali del diritto pubblico. Genesi e democratizzazione della società europea*, Torino 2026, 246 ss. Vedi anche il più risalente A. VON BOGDANDY - D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2020.

Quando poi la funzione di controllo si riverbera in chiave interna, cioè quando la tutela dello stato di diritto (valore europeo) operata dalla corte costituzionale si proietta come limite a determinate scelte politiche nazionali, la giurisdizione costituzionale non legittima il proprio intervento correttivo in ragione del suo ruolo nazionale, ma proprio in quanto “fedele” alla dimensione sovranazionale, che è la vera “forza condizionante”. La deferenza rispetto alla dimensione sovranazionale può rafforzare il ruolo di garanzia interno¹⁸.

In buona sostanza, secondo questo primo approccio teorico, nella dimensione multilivello, l’apporto della giurisprudenza costituzionale risulta più incisivo quanto più è fedele alla propria capacità di registrare nelle virtualità ermeneutiche delle carte nazionali le trasformazioni sociali orientate e sospinte dal livello sovranazionale.

Con riferimento alla seconda e opposta chiave di lettura (b), invece, è proprio la funzione di controllo ad assumere centralità rispetto alle altre due (collegamento e legittimazione). La giurisdizione costituzionale nel sistema multilivello diviene lo strumento di salvaguardia del portato democratico fondativo della comunità integrata, come anche della sua volontà di integrarsi. Le corti costituzionali rappresentano negli ordinamenti nazionali un presidio democratico, a garanzia del portato fondativo dell’ordinamento costituzionale, da difendere prima ancora che dagli sconfinamenti del dato normativo sovranazionale, dagli sconfinamenti del potere politico interno. Marta Cartabia, in un suo recente volume, utilizza l’evocativa definizione “custodi della democrazia”¹⁹, con espressione che rimanda provocatoriamente a concettualità proprie della teologia politica schmittiana, pur rivista su presupposti nuovi²⁰. Non è più il politico a custodire il nucleo fondativo della comunità costituzionale, stabilendone i confini e decidendone i contenuti. Sono le corti a farsi carico di questo onere, soprattutto quando sono le stesse istituzioni politiche a eccedere dai confini di ciò che è costituzionalmente legittimo. Si tratterebbe, verrebbe da dire, di un nuovo *Katechon* giudiziario, che individua nella dimensione sovranazionale un’opportunità di

¹⁸ È questa la dimensione teorica di VON BOGDANDY, il quale sostiene che «se il ruolo principale delle corti costituzionali consistesse davvero nel contrastare le tendenze autoritarie, esse perderebbero gran parte della loro legittimità e apparirebbero piuttosto deboli. A conclusioni opposte si giunge se invece si considera come ruolo principale delle corti costituzionali, e della giustizia costituzionale in generale, quello di sviluppare una società complessa caratterizzata “dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”, nonché dal rispetto “della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti di persone appartenenti a minoranze”. Una produzione normativa giudiziaria che metta al centro questi principi non compromette il carattere democratico della società europea. Ma, al contrario, vi contribuisce» (così, A. VON BOGDANDY, *Trasformazioni strutturali del diritto pubblico*, cit., 298).

¹⁹ Il riferimento è a M. CARTABIA, *Custodi della democrazia. La Costituzione, le corti e i confini del politico*, Milano 2026.

²⁰ Per SCHMITT che scrive nel 1931 *Der Hüter der Verfassung* (appunto, “il custode della costituzione”), la custodia dello Stato, la decisione ultima sull’istanza politica che fonda il potere e l’ordine, non può essere affidata alla Corte costituzionale, come avrebbe voluto Kelsen, ma alla massima autorità politica, che nel sistema weimariano era il Presidente della Repubblica. Il politico, inteso al maschile o al neutro negli scritti schmittiani, è la dimensione di unità del popolo, basata però sul concetto di distinzione (amico/nemico). Il politico genera distinzione ed esclusione. E sulla base di questa stessa divisione ricrea l’unità che quel nemico esclude. Il dato normativo è sottoposto al politico, che ne costruisce i presupposti ovvero le deroghe, esprimendo un potere unico, quello di definire lo stato di eccezione e di decidere su di esso. Questa idea svanisce evidentemente con il concetto contemporaneo di costituzione, che incorpora una volta per sempre la scelta politica e continua a definire le scelte del politico *sine die*. Il “giudice-custode” è colui che si fa interprete della scelta politica fondativa, senza avere però il potere di generare unità.

potenziamento delle proprie prerogative²¹. Infatti, «la collocazione di uno Stato nazionale in un quadro istituzionale più ampio, di respiro sovranazionale, consente una diagnosi precoce [della crisi della democrazia], rafforza gli anticorpi interni e sostiene le istituzioni nazionali. La dimensione sovranazionale delle garanzie dello stato di diritto che si è sviluppata negli anni più recenti in Europa offre un nuovo strato di protezione, che fuori dal contesto europeo manca»²².

L'esercizio della funzione di controllo esterna (cioè verso lo spazio sovranazionale) implica la definizione dei confini del nucleo duro costituzionale, da riutilizzare in chiave interna (cioè contro gli eccessi del politico), col supporto delle corti sovranazionali e soprattutto del portato valoriale dello spazio giuridico europeo. Mentre per Von Bogdandy il tentativo delle giurisdizioni interne di combattere le tendenze autoritarie nazionali forti della legittimazione europea rischia di essere fallimentare, visto che tali giurisdizioni giocano in uno spazio istituzionale che è governato dalla politica (meglio coltivare le funzioni di dialogo), secondo la prospettiva di Cartabia l'implementazione della funzione di controllo nelle sue due accezioni, interna ed esterna, può rafforzare e consolidare il ruolo contro-maggioritario (o anti-autoritario) che spetta alla giurisdizione costituzionale.

3. Evoluzioni giurisprudenziali nel posizionamento europeo della Corte costituzionale italiana: il periodo più risalente

Gli elementi teorici sin qui ricostruiti rappresentano delle possibili coordinate per inquadrare e definire le modalità seguite dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana per affrontare e risolvere la “questione europea”, non soltanto dal punto di vista della razionalizzazione del sistema delle fonti, ma anche nel tentativo di costruirsi un nuovo posizionamento nella complessità della giurisdizione multilivello. Comprendere se, in tale contesto, essa abbia valorizzato una o più delle funzionalità di Grabenwarter e quale politica costituzionale tra le due teorie estreme che abbiamo indicato (Von Bogdandy/Cartabia) abbia preferito perseguire.

Certamente, il problema logicamente antecedente e che per primo si ritrova nella produzione della Consulta riguarda la «completa e sicura collocazione di quell'ordinamento [comunitario] con riferimento all'ordinamento nazionale»²³. Come abbiamo visto, questa preoccupazione sistemica non esaurisce la questione della collocazione europea della giurisdizione costituzionale, ma di certo emerge come prima esigenza per i giudici costituzionali, che ne avvertono la responsabilità fin dagli albori del percorso di integrazione. Tanto più che la decisione sul tema non arrivò perfezionata sin dall'inizio, ma

²¹ Proprio per restare nell'ambito della teologia politica, si può dire che in questa visione la razionalità giudiziaria sostituisce l'istanza politica in quel lavoro di “trattenimento delle forze del male” (questo significa *Katechon*) e quindi tenta di fondare l'ordine della comunità attraverso le regolarità dello spazio giuridico. Vasto programma.

²² Così M. CARTABIA, *Custodi della democrazia*, cit., 88.

²³ Così P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973, 2401 ss.

si sviluppò in un vero e proprio “cammino” dottrinale²⁴, debitore di un confronto indiretto ma costante con la giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo.

Come noto, la maturazione delle conseguenze sistemiche dell'integrazione delle fonti interne con quelle sovranazionali si compose timidamente tra gli anni Sessanta e Ottanta. La Corte costituzionale individuò nell'art. 11 Cost. (e non nell'art. 10 Cost. come qualcuno aveva proposto) la base giuridica costituzionale su cui fondare la contaminazione sovranazionale dell'ordinamento interno (così già nella sentenza n. 14 del 1964), anche se, in quella prima fase, non riconobbe ai trattati un'efficacia superiore alla legge che ne ha dato esecuzione nell'ordinamento interno, così vincolando le fonti sovranazionali al rispetto dei principi di successione delle leggi nel tempo e sottoponendole quindi “all'impero delle leggi posteriori”²⁵ (senza che eventuali contrasti potessero generare una possibile questione di costituzionalità). Sarà la decisione “Costa - ENEL” della Corte di giustizia (stesso anno, 1964) a rigettare tale impostazione, che comunque mostrava dei limiti teorici²⁶, a garanzia dell'applicazione omogenea del diritto comunitario nei vari Stati-membri. La Corte si adeguò con la sentenza n. 183 del 1973, con cui riconobbe la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno (fatti salvi i controllimiti, ma lo vedremo dopo), ammettendo che i regolamenti sovranazionali impongano l'abrogazione della legislazione interna previgente e incompatibile, come anche che eventuali antinomie che dovessero emergere con riguardo alla legislazione successiva debbano essere considerate incostituzionali - con il conseguente possibile intervento della giustizia costituzionale. La Corte di giustizia prese le distanze anche da questa seconda impostazione: con la sentenza Simmenthal (1978) i giudici di Lussemburgo chiarivano come la piena efficacia del diritto comunitario andava garantita negli ordinamenti integrati in via immediata, direttamente cioè dalla giurisdizione ordinaria del giudice nazionale attraverso la disapplicazione della normativa interna contrastante con quella sovranazionale. La Consulta si adeguerà con la sentenza n. 170 del 1984, riconoscendo al giudice il potere di disapplicare la norma interna contrastante con quella comunitaria.

Il veloce recupero di questa notissima sequenza ci permette di inquadrarla secondo lo schema teorico che ci siamo dati in precedenza e di compiere alcune osservazioni.

Innanzitutto, l'evoluzione giurisprudenziale qui descritta, sviluppatasi in parallelo con l'avanzata della giurisprudenza trasformativa della Corte di giustizia, procede tenendo ferma una costante: il dato teorico della dualità degli ordinamenti in questione. L'elemento normativo esterno, anche se trova un aggancio costituzionale che lo rende legittimo (art. 11

²⁴ La definizione è nota e fu mutuata dal testo di P. BARILE riportato alla nota 21. Il cammino comunitario per come definito da quella importante dottrina ha una chiara sfumatura di significato. Intende il percorso di armonizzazione tra i due ordinamenti (è oggi concluso o comunque definito nei suoi meccanismi?), ma non si occupa di un altro percorso, al centro della nostra trattazione, che vede la Corte costituzionale sviluppare e valorizzare alcune sue funzioni per definire per sé stessa un ruolo istituzionale che sappia rispondere alle esigenze del nuovo spazio giuridico europeo.

²⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 1964, punto 6 del *Considerato in diritto*.

²⁶ L'applicazione del criterio cronologico avrebbe implicato la provenienza delle norme antinomiche da due fonti di pari grado o comunque omogenee, come invece non erano le leggi statali e le fonti comunitarie.

Cost.), si impone su un terreno alternativo e lo contamina. Ordinamento comunitario e ordinamento costituzionale italiano restano sistemi giuridici distinti, anche se coordinati.

Questo dato, come detto, è indispensabile per salvare il senso costitutivo della giurisdizione costituzionale e viene quindi usato (ben se ne comprende il motivo) come sfondo teorico irrinunciabile delle aperture giurisprudenziali della Corte costituzionale italiana.

Se gli ordinamenti sono due, le questioni di confine devono essere oggetto di una valutazione di sostenibilità costituzionale, visto che la contaminazione sovranazionale trova un limite nei principi fondamentali del sistema giuridico e nei diritti della persona (la questione dei “controlimiti” emerse già *in nuce* in questa sentenza e verrà poi meglio sviluppata nella successiva decisione n. 232 del 1989).

Da ultimo, l’istituto della disapplicazione viene accettato nel nostro sistema pur se teoricamente problematico. La disapplicazione è uno degli effetti dell’invalidità di una norma e, dunque, concettualmente, affidare la responsabilità della rimozione al giudice ordinario significa permettergli di dichiarare una qualche forma di invalidità di una legge, in contrasto con il modello del sindacato accentrato. Non è un caso che la Corte abbia corretto la definizione e parlato di “non applicazione” in alcune successive sentenze (tra queste la sentenza n. 168 del 1991), proprio ad indicare che il meccanismo giuridico prevede la mera prevalenza della norma europea, senza che la norma interna contrastante sia espunta dall’ordinamento, ma solo, in un certo senso, silenziata. In effetti, il verbo “disapplicare” sottende un’azione di natura assoluta, come se la norma interna ritenuta in contrasto con il diritto sovranazionale vada obliterata in via generale in quanto invalida o viziata *ex se*, quando invece l’attività del giudice ordinario si limita (dovrebbe limitarsi) a dichiarare quella stessa norma interna come recessiva nel caso di specie, potendo invece la stessa continuare (pur astrattamente) ad essere efficace in ambiti dell’ordinamento fuori dal campo di competenze del diritto sovranazionale. Insomma, il termine “disapplicazione” risponde a una teorica che relativizza il dualismo tra ordinamenti; il termine “non-applicazione” conferma invece l’impianto duale del modello giuridico²⁷.

Tutto ciò ci dice che, in questo primo e risalente confronto della giurisdizione costituzionale con il processo di integrazione, la Corte ha compiuto uno sforzo di razionalizzazione sistemica e in parte di posizionamento, cercando una sua centralità nello sforzo di adeguamento dell’ordinamento interno. Questo ha valorizzato due funzioni specifiche tra le tre che abbiamo descritto: (1) quella di legittimazione dell’ordinamento europeo, con l’individuazione della “base giuridica” costituzionale per il processo di integrazione (l’art. 11 Cost.) e il lento adeguamento alla giurisprudenza di Lussemburgo (pur in forme singolari e non piane), e (2) quella di controllo, soprattutto con l’idea che il sindacato di costituzionalità mantenga una centralità nella definizione delle questioni confinarie tra ordinamenti, quando queste intersecano questioni attinenti al nucleo duro costituzionale.

²⁷ Lo scrive la stessa Corte costituzionale nella citata sentenza del 1991, quando esplicitamente fa rientrare tra i casi di limitazione della sovranità statale previsti dall’art. 11 Cost. (quindi costituzionalmente legittimi) «l’effetto di “non applicazione” della legge nazionale (piuttosto che di “disapplicazione” che evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio dell’autonomia dei due ordinamenti)» (così Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 1991, punto 4 del *Considerato in diritto*).

Dal punto di vista della politica costituzionale, l'atteggiamento della Corte sembra aderire maggiormente, in questa prima fase, alla teoria della resistenza, non intesa come chiusura alla contaminazione, ma come tentativo di salvaguardare il senso della giurisdizione costituzionale, chiaramente espresso nella scelta dualista, tutt'altro che fiancheggiata dalla Corte di giustizia.

3.1. (continua): politiche di resistenza

Segna un nuovo sforzo di posizionamento della Corte costituzionale italiana quell'orientamento giurisprudenziale che ha ammesso per la Corte stessa l'utilizzo del meccanismo del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (già art. 234 TCE, oggi art. 267 TFUE). Da un punto di vista motivazionale, l'innovazione pretoria venne giustificata con una verifica dei presupposti per l'accesso allo strumento giurisdizionale: la Corte costituzionale va qualificata come "giurisdizione nazionale", che in determinati casi si trova a decidere su questioni di rilevanza europea da giudice ultimo, l'unico che potrebbe dunque assicurare il rinvio obbligatorio di ultimo grado, così da non ledere l'uniforme applicazione del diritto eurounitario²⁸.

È certamente un passaggio teorico importante quello inaugurato dalla sentenza n. 102 del 2008 - con corrispondente ordinanza n. 103 del 2008 (e seguita poi da una decina di altre ordinanze in meno di dieci anni - da ultimo la n. 147 del 2026 in tema di acquisizione dello *status* di cittadino italiano). La Corte esce dai suoi confini istituzionali e ordinamentali, ritagliandosi la possibilità di partecipare direttamente al circuito giurisdizionale europeo, che crea il diritto sovranazionale vivente. Giudice tra i giudici, la corte si autoassegna una funzione di collegamento al vertice, pronta a sviluppare un dialogo diretto con Lussemburgo.

Avviene così un primo cambio di passo rispetto all'atteggiamento conservativo e "resistente" dei primi decenni su richiamati. In qualche modo, la politica costituzionale della Corte viene orientata alla deferenza europea, alla necessità cioè di uscire dallo schema kelseniano interno per potenziare l'incidenza dell'esercizio costituzionale della giurisdizione, proprio aderendo al modello di attuazione pretoria del diritto eurounitario nell'ordinamento.

²⁸ In particolare, «che, quanto alla sussistenza delle condizioni perché questa Corte sollevi davanti alla Corte di giustizia CE questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario, va osservato che la Corte costituzionale, pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno, costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE e, in particolare, una giurisdizione di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni – per il disposto dell' art. 137, terzo comma, Cost. – non è ammessa alcuna impugnazione): essa, pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia CE; / che, in tali giudizi di legittimità costituzionale, a differenza di quelli promossi in via incidentale, questa Corte è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia; / che conseguentemente, ove nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non fosse possibile effettuare il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE, risulterebbe leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE» (Corte costituzionale, ordinanza n. 103 del 2008).

In questo senso, la Corte ha cambiato pelle per sopravvivere, cioè per mantenere un grado reale di incidenza su un meccanismo giurisdizionale da cui altrimenti sarebbe rimasta fuori, trovandosi in una posizione meramente recettiva rispetto agli orientamenti giurisprudenziali sovranazionali. Massimizzare la funzione di collegamento con le corti europee significava anche rivendicare una voce (una presenza) nello scambio tra ordinamento sovranazionale e ordinamenti integrati, riconoscendo un sistema dialettico di costante adattamento del dato normativo europeo al contesto della società europea.

Tale posizionamento, però, ha avuto vita breve. Il grande fattore di cambiamento risiede nella già citata svolta di Lisbona: la contaminazione sovranazionale non è più estranea al circuito costituzionale, ma ne diviene parte costitutiva, perfino alterandone e modificandone i caratteri specifici. Il piano valoriale europeo quasi si sovrappone (come la stessa Corte riconoscerà) con i principi costituzionali interni, così rischiando di far degradare dalla Consulta ai singoli giudici la verifica giurisdizionale su tale blocco.

La Corte interviene nuovamente ribadendo lo schema duale, a garanzia del suo ruolo interno. Nel famoso *obiter dictum* della sentenza n. 269 del 2017, la Corte auto-assume la funzione di controllo nei casi di doppia pregiudizialità: «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, [deve] essere sollevata questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE»²⁹.

Il sindacato di costituzionalità è la sede precipua del controllo confinario tra due blocchi costituzionali differenziati, anche se sovrapposti. In questo senso, il riaccentramento in capo alla Corte costituzionale del giudizio di conformità costituzionale si pone quasi come un limite alla dialettica plurale dello spazio giuridico multilivello, che comunque non può svilupparsi in contrapposizione con il diritto costituzionale vivente (i due piani vanno dunque armonizzati)³⁰.

È interessante notare come la più articolata argomentazione di tale posizionamento della Corte costituzionale sia presente nel testo dell'ordinanza n. 24 del 2017: una ordinanza con cui la Consulta procedette al rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia, aprendo così il dialogo con l'autorità giudiziaria sovranazionale sulla assai nota “questione Taricco”³¹.

Secondo il giudice delle leggi «il primato del diritto dell'Unione non esprime una mera articolazione tecnica del sistema delle fonti nazionali e sovranazionali. Esso riflette piuttosto il convincimento che l'obiettivo della unità, nell'ambito di un ordinamento che assicura la

²⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Sul tema si veda lo studio corale di B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Torino 2021.

³¹ *Ex plurimis*, A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2018 e O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, in A. BERARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli 2017. Entrambi gli autori sono sensibili alle questioni di “posizionamento” ordinamentale della Corte costituzionale a seguito della “questione Taricco”.

pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali. Al contempo *la legittimazione (art. 11 della Costituzione italiana) e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 del TUE) nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4, paragrafo 2, del TUE)* [corsivo aggiunto]. In caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri. Queste considerazioni sono sempre state alla base dell'azione, sia di questa Corte, quando ha rinvenuto nell'art. 11 Cost. la chiave di volta dell'ordinamento europeo, sia della Corte di giustizia, quando, precorrendo l'art. 6, paragrafo 3, del TUE, ha incorporato nel diritto dell'Unione le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Ne consegue, in linea di principio, che il diritto dell'Unione, e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un'uniforme applicazione, non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale. Naturalmente, la Corte di giustizia non è sollevata dal compito di definire il campo di applicazione del diritto dell'Unione, né può essere ulteriormente gravata dall'onere di valutare nel dettaglio se esso sia compatibile con l'identità costituzionale di ciascun Stato membro. È perciò ragionevole attendersi che, nei casi in cui tale valutazione sia di non immediata evidenza, il giudice europeo provveda a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale. Compete poi a ciascuno di questi ordinamenti stabilire a chi spetti tale verifica. La Costituzione della Repubblica italiana, a tale proposito, la rimette in via esclusiva a questa Corte [...]»³².

Il posizionamento della Corte costituzionale nello spazio giuridico plurale viene ricostruito proprio sulla base di un principio di alterità, che la Corte specificatamente definisce “tasso di diversità minimo”: il dato giuridico che permette allo Stato-membro di stare nell'Unione con la sua singolarità costituzionale, offrendo cioè la propria tradizione costituzionale.

In questo senso, spetta alla Consulta governare (dosare, potremmo quasi dire) questo tasso di diversità nel rispetto della primazia europea, ma nei limiti del nucleo duro dell'ordinamento costituzionale interno.

Questo nuovo orientamento della Corte costituzionale risponde non solo al nuovo *datum* dei trattati revisionati nel 2007/2009, ma anche a una specifica contingenza storica: a quel decennio di “austerità” che ha imposto alla politica sovranazionale una particolare attenzione alle regole di bilancio, a discapito della spesa sociale sostenuta dagli Stati-membri³³.

³² Corte costituzionale, ordinanza n. 24 del 2017, punto 6.

³³ Esigenza che emerge già nella sentenza n. 275 del 2016, nella cui parte motiva la Corte prende posizione sul bilanciamento tra esigenze di risparmio economico e diritti fondamentali del cittadino: «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (punto 11 del *Considerato in diritto*). Sull'influenza del “contesto” anche storico, economico e sociale sull'attività della Corte costituzionale si veda D. TEGA, *La corte nel contesto. Percorsi di “ri-accentramento” della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna 2020.

3.2. (continua): l'inversione di tendenza

L'affermazione di questa politica costituzionale di resistenza nella giurisprudenza della Corte, tutta centrata nella valorizzazione della funzione di controllo in chiave di tutela interna, si è invero esaurita nello spazio di pochi anni.

A segnare questa inversione di tendenza è la sentenza n. 67 del 2022. Sarà utile ricostruire la questione per comprenderne l'impatto. La Corte costituzionale si trova a intervenire sul tema della parità di accesso all'assegno familiare per il cittadino straniero presente in Italia ma il cui nucleo familiare è invece all'estero. La legge italiana ne impediva la concessione, in contrasto con alcune direttive europee: il giudice di merito aveva già proceduto alla disapplicazione, ma la Corte di cassazione, investita dell'impugnazione, aveva proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla corretta interpretazione delle norme presenti nelle direttive e del loro eventuale contrasto con la normativa italiana. I giudici di Lussemburgo accertarono l'esistenza del contrasto tra la disciplina sovranazionale e la disciplina interna, dando così alla Cassazione la possibilità di procedere direttamente anch'essa (già lo avevano fatto i giudici di primo e secondo grado) alla disapplicazione della seconda. Al contrario, la Suprema Corte, con una scelta molto criticata in dottrina, ritenne comunque di sollevare la questione di legittimità costituzionale per il contrasto della norma interna già dichiarata in contrasto con il diritto europeo, perché se ne vagliasse la compatibilità con gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. L'eccezione fondamentale avanzata dalla Cassazione per giustificare il proprio mancato ricorso alla disapplicazione era la valutazione sul margine di discrezionalità che il legislatore avrebbe potuto ritagliarsi in tema di sicurezza sociale (materia che esula dalle competenze eurounitarie). Dunque, una questione di gestione confinaria, che in qualche modo potrebbe ricomprendersi nell'esercizio della "funzione di controllo".

La Corte costituzionale dichiarò l'inammissibilità della questione, poiché nei giudizi *a quibus* ricorrevano tutte le condizioni per fare luogo alla disapplicazione: «la Corte di giustizia ha [...] precisato che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola "i principi di uguaglianza tra gli Stati membri 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" (sentenza 22 febbraio 2022, in causa C430/21, RS, punto 88)»³⁴. Infatti, «il principio del primato del diritto dell'Unione e l'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE costituiscono [...] l'architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi. Questa Corte, ha costantemente affermato tale principio, valorizzandone gli effetti propulsivi nei confronti dell'ordinamento interno. In tale sistema il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo (sentenza n. 269 del 2017, punti 5.2 e 5.3 del Considerato; sentenza n. 117 del 2019, punto 2 del Considerato), ma con esso confluisce nella

³⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 67 del 2022, punto 10 del *Considerato in diritto*.

costruzione di tutele sempre più integrate»³⁵. Ecco perché, «ben può il legislatore scegliere le modalità con cui eliminare l'accertata discriminazione anche per il passato. Tuttavia, il compito della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi rimane affidato al giudice»³⁶.

Il posizionamento della Corte costituzionale sembra cambiare significativamente: sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia (viene citata la sentenza RS³⁷), il giudice delle leggi si spoglia di un'occasione di intervento su un punto di grande sensibilità, quello dello spazio di discrezionalità in capo agli Stati-membri. Complice anche una certa vaghezza nell'ordinanza di rimessione della Cassazione, la giurisdizione costituzionale limita in questo caso il proprio intervento per paura di sovrapporre lo strumento del sindacato di costituzionalità alla pervasività della disapplicazione. La logica del controllo sulla contaminazione tra ordinamenti (che abbiamo visto essere alla base dello schema della doppia pregiudizialità) passa qui in secondo piano, mentre emerge l'esigenza di legittimare lo schema della disapplicazione, che trova nella giurisdizione costituzionale un percorso parallelo e non alternativo. È la deferenza che prevale sulla resistenza, secondo la logica di politica costituzionale di cui abbiamo parlato all'inizio.

E tale dinamica nuova, che appunto mostra i suoi primi sintomi nella sentenza n. 67 del 2022, si impone negli anni successivi in forme sempre più stringenti, nonché aprendosi a nuove teorizzazioni.

3.3. (continua): politiche di deferenza

Se è vero che la prevalenza delle politiche di deferenza implica una marginalizzazione del sindacato di costituzionalità nell'ambito degli strumenti di adeguamento pretorio dell'ordinamento interno a quello sovranazionale (con una prevalenza della disapplicazione), negli anni successivi al 2022 emerge di contrasto una particolare attenzione della Corte costituzionale alla valorizzazione della questione di legittimità costituzionale in questo ambito. In più occasioni la Corte costituzionale ritiene necessario sottolineare nella sua giurisprudenza i caratteri singolari del giudizio sulle leggi e dunque l'efficacia pervasiva delle decisioni di accoglimento della Corte. Elemento che ne potenzia l'incisività sistemica rispetto alla decisione del singolo giudice di merito, che magari non esercita funzioni nomofilattiche.

³⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 67 del 2022, punto 11 del *Considerato in diritto*.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 67 del 2022, punto 13.1 del *Considerato in diritto*.

³⁷ Corte di giustizia del 22 febbraio 2022, pronunciata nella causa C430/2021 (R.S.). Così il par. 71: «qualora la Corte costituzionale di uno Stato membro ritenga che una disposizione del diritto derivato dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia, violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale di detto Stato membro, tale Corte costituzionale deve sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di una domanda di pronuncia pregiudiziale [...] al fine di accertare la validità di tale disposizione alla luce dell'articolo 4.2 TUE, essendo la Corte di giustizia la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione». Per un approfondimento delle conseguenze sistemiche di tale pronuncia sia permesso rinviare a F. SEVERA, *Il fatto dell'integrazione*, già cit., 192 ss.

L'emersione di questa circostanza conferma come l'appiattimento sulla politica di deferenza importi inevitabilmente un contenimento dell'ambito di intervento della Corte costituzionale e certamente della sua centralità nel sistema istituzionale: non è più quello il luogo del controllo confinario, ma una giurisdizione ristretta di diritto interno che concorre, insieme a molte altre, al processo di integrazione.

Avvertita questa compressione del ruolo, forse anche solo intuendola, la Corte avvia un processo di centralizzazione. Questa volta però non costruendo un nuovo modello teorico (come con la doppia pregiudizialità della n. 269), né abbandonando la politica costituzionale inaugurata con la n. 67. Al contrario, cercando quasi una forma di "promozione" del sindacato di costituzionalità su questioni europee presso i giudici e allargando le maglie di accesso al sindacato stesso.

Ne troviamo una prima dimostrazione nella sentenza n. 15 del 2024, in cui si sostiene che «la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna [...] offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, 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 [...] 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»³⁸. Un chiaro suggerimento di preferenza dato ai giudici comuni, giustificato con un *surplus* di valore riconosciuto al sindacato di costituzionalità, che dunque ne dovrebbe confermare la centralità sistemica, non però perché espressione di una funzione specifica di controllo (non se ne fa menzione), ma perché capace di intervenire nei casi limite di mancato adeguamento dell'ordinamento interno; quelli cioè in cui l'incompatibilità tra sistema sovranazionale e sistema integrato venga disconosciuta dal circuito amministrativo o perfino giudiziario. Ecco, un accentramento non fondato su basi teorico-politiche, ma pratico-giuridiche. Un tentativo di promozione di una delle vie di adeguamento, concorrente rispetto a quella diffusa della disapplicazione.

La spinta ad una maggiore apertura del sindacato la si rinviene invece nella sentenza n. 181 del 2024, questa volta con uno sviluppo teorico più marcato. Scrive la Corte che «a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, nei casi di "doppia pregiudizialità", questa Corte ha rimesso alla discrezionalità del giudice la scelta di quale strada percorrere (ordinanze n. 217 e n. 216 del 2021) e ha escluso l'antitesi oppure un ordine di priorità fra tali strumenti. Entrambi i rimedi garantiscono il primato del diritto dell'Unione, uno dei capisaldi dell'integrazione europea, riconosciuto fin dalle prime pronunce della Corte di giustizia e poi dalla

³⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 15 del 2024, punto 8.2 del *Considerato in diritto*.

giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 170 del 1984 e, più di recente, sentenza n. 67 del 2022). Anche negli Stati membri in cui esiste, come in Italia, un sindacato accentrato di costituzionalità, tutti i giudici possono controllare la compatibilità di una legge con il diritto comunitario (Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, in causa C-106/77, Simmenthal). Né le competenze delle Corti costituzionali 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'Unione (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS), quando esso sia provvisto di efficacia diretta (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, in causa C-573/17, Poplawski). Allorché, invece, si censura la violazione dell'art. 117, primo comma Cost., 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. 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»³⁹.

La Consulta tratteggia un vero e proprio requisito di preferenza che permette al giudice *a quo* di sollevare la questione di legittimità costituzionale sulla base di un contrasto tra norma sovranazionale e norma interna. Permette, appunto, e non impone, perché resta ferma una piena concorrenza tra il rimedio della disapplicazione e quella della rimessione al giudice delle leggi. L'accesso alla Consulta viene però allargato ai casi in cui la questione di pregiudizialità europea presenti un "tono costituzionale", cioè la legge oggetto della questione di costituzionalità sia viziata dal mancato rispetto di un obbligo europeo *ex art.* 117, comma 1, Cost. Se ogni incompatibilità tra norma interna e norma sovranazionale ridonda in una violazione del 117 primo comma e quindi diviene sindacabile innanzi alla Corte costituzionale, nella sostanza il sindacato di costituzionalità diviene astrattamente applicabile nei medesimi casi in cui al giudice ordinario si raccomanda la disapplicazione. I due rimedi divengono completamente sovrapposti con riguardo all'oggetto del loro utilizzo e la giurisdizione costituzionale si allarga a ricomprendere ogni caso in cui l'adeguamento del diritto interno non si è pienamente disvelato⁴⁰.

³⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2024, punti 6.1, 6.2 e 6.3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Offre una lettura contraria, con un chiaro intento di normalizzazione della politica costituzionale sottesa alla pronuncia della Corte (forse però non proprio coincidente con la teorica - più o meno esplicitata - che ha ispirato i giudici), D. CHINNI, secondo cui si deve ritenere che con la sentenza n. 181 del 2024 «la Corte non abbia inteso cancellare con un tratto di penna ogni differenza tra il *modello Granital* [la disapplicazione/non-applicazione] e il *modello* 269, offrendo ai giudici comuni la possibilità di scegliere del tutto liberamente il percorso da seguire per risolvere le antinomie con il diritto UE, ma abbia voluto ulteriormente puntellare ed estendere il *modello* generato dall'*obiter* del 2017. [infatti], il "tono costituzionale, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale", serve [...] a marcare una differenza tra quei due rimedi, poiché in assenza del *tono* il giudice non può che seguire il *modello Granital* (e, dunque, *non applicare*)». Così conclude: «[il] *modello Granital* delineato dalla sentenza La Pergola, [...] impone la *non applicazione* della normativa nazionale ogni qualvolta il diritto UE abbia attratto integralmente la disciplina della fattispecie, restituendo di conseguenza al giudice "immediatamente la regola del caso. Quando, invece, il diritto UE, pur dotato di

Con riguardo al nostro discorso, il cambiamento di politica costituzionale appare sempre più chiaro: la Corte si immerge totalmente nella giurisprudenza partecipata che vitalizza il diritto sovranazionale e che la proietta nella dimensione integrata. Lo fa non certo abbandonando, ma marginalizzando gli elementi di peculiarità sistemica che nel tempo aveva costruito: quella “doppia pregiudizialità” che è l’espressione più forte della funzione di controllo che la Corte assume. Si offre invece al dialogo pretorio, chiedendo ai giudici di stimolarla alla partecipazione al processo di adeguamento attraverso un’apertura della strada stretta del sindacato incidentale. In questo senso, la politica costituzionale di deferenza implica la costruzione, per la Corte costituzionale, di una funzione para-nomofilattica all’interno dell’ordinamento, che è la ricerca ultima in effetti di un ruolo centrato di verifica della compatibilità europea del *corpus* normativo interno⁴¹.

Il problema è che queste manifestazioni giurisprudenziali di politica costituzionale presuppongono un retroterra teorico che va palesato: il governo della contaminazione, il controllo sulle posizioni confinarie tra ordinamenti, la fermezza sul dualismo come struttura ontologica del processo di integrazione sono posizionamenti che la Corte costituzionale mette in discussione, perché, pur non rinnegando il modello 269 e la difesa del nucleo duro, sempre più si abbandona alla dialettica sovranazionale, lasciando indietro la propria funzione di arbitro. Questo movimento sembra iscriversi, sul piano storico, in una più generale esigenza di rafforzare l’ancoraggio europeo dei tribunali costituzionali, a difesa dello Stato di diritto e della compattezza europea innanzi alle minacce geopolitiche e perfino belliche che sopporta da quando la Russia nel 2022 ha invaso l’Ucraina (una data che ritorna nella cronologia che abbiamo qui sviluppato). Ciò a colmare la debolezza interna di queste corti (anche se ciò non è propriamente vero nel caso italiano) e così assicurandone la sempre maggiore partecipazione alla costruzione della società europea.

efficacia diretta, si combina con il diritto nazionale, che pertanto viene ancora in rilievo per la definizione della controversia, è al metro della normativa europea che va valutata quella interna e c’è spazio, allora, per la questione di legittimità costituzionale. Credo possa sintetizzarsi in questi termini l’attuale esito del percorso giurisprudenziale avviato con l’*obiter* del 2017, che ha generato il *modello 269*, lo ha affinato ed esteso, ma non lo ha reso del tutto sovrapponibile al *modello Granital* (così D. CHINNI, *Preservare la Costituzione italiana nello spazio costituzionale europeo. Il nuovo ruolo della Corte costituzionale nei rapporti tra ordinamenti*, in *Giur. cost.*, n. 2/2025, 474 ss.). Si veda anche, sulla medesima linea, G. REPETTO, *Insieme, ma con ordine. La convivenza tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità a quarant’anni da Granital*, in *Giur. cost.*, n. 6/2024, 2789 ss.

⁴¹ Di trasformazione in senso nomofilattico del ruolo della Corte costituzionale nella tutela dei diritti e delle libertà fondamentali aveva parlato A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano 2012, 73 ss., riferendosi alla necessità di coniugare l’integrazione costituzionale europea con l’uniforme applicazione del diritto dell’Unione. L’Autore preconizzava «l’esistenza di una giustizia costituzionale interna “comunitariamente orientata”», ossia di «un controllo di costituzionalità con funzione definitorio-nomofilattica dei principi costituzionali, come tale capace di ispirare la giurisprudenza dei giudici comuni alla luce di un “diritto vivente europeo” che la Corte costituzionale stessa contribuisce a creare dialogando con la Corte di giustizia». Sul tema di veda anche S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Napoli 2022, 289 ss.

4. L'ultimo approdo: la sentenza n. 71 del 2026

Va precisato che la successione di orientamenti giurisprudenziali differenti, che rispondono a differenti posizionamenti istituzionali e a un potenziamento di determinate funzioni in confronto ad altre, non richiama uno schema predefinito e, per come funziona la Corte costituzionale italiana, nemmeno una specifica volontà di vertice o di un gruppo di giudici. La Consulta piuttosto sembra rispondere nel tempo a specifici stimoli esterni che abbiamo visto essere di natura storico-politica. Resta il fatto che si possono notare delle linee di tendenza, come quelle che abbiamo provato a evidenziare, senza che il tribunale costituzionale italiano abbia mai proceduto per punti di rottura netti, quanto piuttosto sempre reagendo a esigenze contingenti, sentite perché oggettivamente mostratesi nell'analisi dei casi o nelle necessità via via emergenti. Così questo pendolo tra politica di resistenza e politica di deferenza non si manifesta mai in un assoluto, ma si realizza in un movimento oscillatorio, chiamato a valorizzare l'uno o l'altro estremo⁴².

Emerge però un fondo più stabile, che riguarda la natura stessa della giurisdizione costituzionale e che, abbiamo visto, si basa su un principio di alterità tra ordinamenti che non può essere negato o troppo ridotto, pena la rottura sistemica del ruolo della Corte costituzionale stessa. Di qui il processo di riaccentramento, prima teorizzato nel rafforzamento della funzione di controllo (sentenza 269 e saga Taricco), poi recuperato sul piano giuridico-formale, sottolineando il *surplus* valoriale dell'intervento della Corte in tema di pregiudiziale europea ovvero rendendo più facile l'accesso al sindacato stesso per il giudice ordinario che decide nella sua funzione europea.

La sentenza n. 71 del 2026 rappresenta il punto conclusivo (per ora) di questo lungo processo di posizionamento europeo della Corte. Non il tradizionale "cammino comunitario" (quello abbiamo visto attiene all'integrazione del sistema delle fonti e da qualche decennio è concluso), ma quel percorso di assestamento necessario per dare alla giurisdizione costituzionale un ruolo nuovo nell'ambito di uno spazio giuridico integrato⁴³. La pronuncia in commento non solo offre una ricostruzione cronologica di questi sviluppi, pur in un senso non proprio aderente alla trattazione sin qui esposta, ma soprattutto presenta un compendio di regole che disciplinano il posizionamento della Corte costituzionale nel sistema giuridico europeo a giurisprudenza partecipata, che vedremo corrispondere alla teorizzazione ad oggi più completa della "politica di deferenza" di cui abbiamo parlato.

⁴² L'immagine del pendolo è qui mutuata dal magistero di A. PIZZORUSSO. Si veda R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino 2017.

⁴³ «Con la sentenza [n. 71 del 2026], la Corte costituzionale porta a compimento il proprio percorso evolutivo, ancorando espressamente il rapporto tra ordinamento interno e diritto dell'Unione, così come il dialogo tra le Corti, alla cornice dello "spazio costituzionale europeo". Uno spazio che affonda le radici nell'interdipendenza tra i Trattati dell'Unione europea, le Costituzioni nazionali, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il diritto derivato dell'Unione e gli ordinamenti degli Stati membri» (così P. DE PASQUALE, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, in *federalismi.it*, n. 16/2026, X).

4.1. (continua): manifesto teorico e regole di convivenza per lo spazio giuridico europeo

La Corte costituzionale si trova a decidere su un'ordinanza di rimessione con cui il Consiglio di Stato, sezione settima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge che ha introdotto una procedura speciale di conferma e stabilizzazione lavorativa per i giudici onorari. In particolare, la normativa di cui si discute prevede che questi ultimi, aderendo alla detta procedura, debbano rinunciare *ex lege* ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto professionale pregresso (art. 29, comma 5, del d.l. n. 116 del 2017 e s.m.i.).

Lasciando da parte l'analisi della complessa vicenda processuale presupposta, il supremo giudice amministrativo si è trovato a decidere sulla procedibilità dei ricorsi di due magistrati onorari che, nelle more del giudizio di secondo grado in cui chiedevano il riconoscimento di mansioni differenziate e la corrispondente integrazione retributiva per il lavoro svolto alle dipendenze del Ministero della giustizia, avevano deciso di aderire alla detta procedura, rinunciando di conseguenza e automaticamente alle pretese avanzate in giudizio.

Secondo i magistrati amministrativi, la norma che si trovavano a dover applicare per dichiarare l'improcedibilità dei due ricorsi contravverrebbe però agli articoli 24 e 111 Cost., con particolare riferimento al diritto di difesa e al principio di giusto processo. Inoltre, la disposizione censurata violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 47 CDFUE (ricorso effettivo e giusto processo) e all'art. 6, par. 1, CEDU (equo processo).

Lo schema della rimessione è quello tipico della doppia pregiudizialità, cioè della contemporanea violazione del dettato costituzionale e di un assimilabile parametro europeo, con la conseguenza che, secondo il vecchio modello della 269, il giudice deve preferire (come ha fatto nel caso di specie) il sindacato di costituzionalità alla immediata disapplicazione. Nella sentenza in commento, però, la Corte costituzionale si spinge sino ad una differente qualificazione del meccanismo di rimessione, partendo da un presupposto: è improprio parlare di una pregiudizialità doppia in un sistema in cui l'alterità dualistica tra ordinamenti si è indebolita. Bisogna invece intendere il parametro costituzionale e il parametro europeo come tra loro integrati, cioè «[collocati] entro un comune orizzonte»⁴⁴.

Ciò avviene, si sostiene ancora nella parte motiva, in ragione dell'art. 11 e dell'art. 117 Cost., le due basi giuridiche costituzionali su cui si fonda il modello integrato. Esse agiscono in due direzioni differenti: l'art. 11 consente di dare un fondamento costituzionale ai principi del primato e dell'effetto diretto, «veri architravi [dell'ordinamento giuridico eurounitario]»⁴⁵; l'art. 117, comma 1 (versione 2001) oltre a rafforzare i detti principi,

⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

giustifica anche «l'integrazione delle disposizioni della Costituzione con quelle del diritto dell'Unione in quello che potrebbe definirsi un unico “blocco di costituzionalità”»⁴⁶.

Questa terminologia, mutuata da recente dottrina⁴⁷, non va intesa come una semplice sovrapposizione di parametri (costituzionali e convenzionali) a contenuto simile, ma come la necessità di una armonizzazione dei principi dei due ordinamenti, che vanno letti secondo un'ermeneutica che tenga conto della giurisprudenza di Lussemburgo, della “giurisprudenza partecipata” dei giudici comuni europei, dell'apporto delle corti costituzionali degli Stati-membri. Implica insomma una lettura integrata di queste complesse virtualità giuridiche che si intersecano e vanno poi applicate al caso concreto: questo lavoro lo deve fare la Corte costituzionale o lo può fare in proprio il singolo giudice ordinario?

Di certo, questo nuovo modello non è più compatibile con quella risalente «visione rigidamente dualistica dei rapporti tra l'ordinamento eurounitario e l'ordinamento nazionale»⁴⁸, perché ciò implicava una netta separazione di ruoli tra Corte costituzionale e giurisdizione europea allargata (Corte di giustizia e giudici comuni), quasi un riparto di competenze. Infatti, «ai giudici comuni spettava la verifica della compatibilità della legge con il diritto dell'Unione, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e il potere di non applicarla in caso di incompatibilità con disposizioni di quel diritto dotate di effetti diretti, mentre [la Corte costituzionale] assumeva il ruolo di difensore dell'identità costituzionale attraverso lo strumento dei “controlimiti”». In ragione di ciò, le due Corti erano destinate a muoversi su binari distinti, senza “incontrarsi” mai, se non nel caso di una contrapposizione determinata dai ricordati “controlimiti”»⁴⁹.

Interessante qui la critica aperta alla “politica di resistenza” della saga Taricco, cioè al tentativo di posizionare la Corte nel ruolo di custode dell'identità nazionale. Ciò avrebbe comportato l'irrigidimento del dialogo tra giurisdizioni, rendendo lo scontro sul nucleo duro l'unica (falsa) occasione di “incontro” tra di esse. Tale teorizzazione presuppone modalità diverse per far valere la garanzia dell'art. 4.3 TUE (le vedremo più avanti).

L'affermazione di questo nuovo modello di “contaminazione a dualità contenuta” trova le sue ragioni nella «progressiva estensione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, che inevitabilmente interseca una parte consistente della materia costituzionale»⁵⁰. La giurisprudenza di Lussemburgo è stata il motore fondamentale di questo fenomeno. L'interdipendenza sempre maggiore tra ordinamento sovranazionale e ordinamenti integrati si è sviluppata sulla base di alcuni arresti fondamentali dettati proprio dalla Corte di giustizia: (1) la qualificazione dei Trattati come carte costituzionali di base; (2) l'interpretazione in chiave estensiva delle competenze della Corte stessa e il conseguenziale depotenziamento del principio di attribuzione; (3) il riconoscimento, da parte del Trattato

⁴⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ C. CARUSO, *La gerarchia ritrovata. Blocco di costituzionalità e sistema delle fonti nel processo di integrazione europea*, in F. FABRIZZI - G. PICCIRILLI, *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione Europea. Studi sulle fonti del diritto*, Torino, 2025, p. 217 ss. e S. PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Torino 2001, 42 ss.

⁴⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

di Lisbona, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dello stesso valore giuridico dei Trattati; (4) la configurazione giurisprudenziale di quella Carta come una “ombra” che segue sempre il diritto eurounionale; (5) il riconoscimento dell'efficacia precettiva dei valori enumerati dall'art. 2 TUE – l'elenco è mutuato dalla stessa parte motiva della sentenza.

In questo contesto, la Corte costituzionale, prendendo atto di tali sovrapposizioni, ha elaborato un modello di risoluzione delle antinomie tra ordinamento interno e sovranazionale (anche quando coinvolgono parametri di rango costituzionale) «improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell'Unione e a escludere, per definizione, ogni preclusione. Il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate (tra le tante, sentenza n. 15 del 2024), poiché questo è esattamente il senso del richiamo al diritto dell'Unione operato dal combinato disposto degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.»⁵¹.

In un sistema giuridico integrato, il sindacato costituzionale rappresenta per il giudice ordinario una della opzione di correzione dell'ordinamento integrato a cui può far ricorso, in alternativa alla disapplicazione, rinforzata dal rinvio pregiudiziale. Il *surplus* rappresentato dal ricorso alla Consulta ha mera natura processuale (effetto *erga omnes* della decisione di accoglimento) e comunque anche la Corte costituzionale mantiene la possibilità di interloquire in via pregiudiziale con la Corte di giustizia.

Se questo è il quadro generale, il posizionamento che la Corte mantiene nell'ambito del rapporto tra corti non è più privilegiato, ma solo caratterizzato da singolarità nelle forme. Ancora, ciò implica vieppiù che sul principio di competenza (utile a ricostruire gli ambiti di separazione ormai in parte caduti) deve prevalere il principio di leale collaborazione (necessario per tenere insieme la complessità del sistema): «il criterio di competenza ha un ruolo cruciale per governare le relazioni tra i due ordinamenti, che restano distinti, visto che l'Unione esercita, in virtù del fondamentale principio di attribuzione (art. 4, paragrafo 1, TUE), solamente le competenze che le sono attribuite dai Trattati. Il principio di attribuzione è, pertanto, uno degli architravi dei rapporti tra l'ordinamento europeo e quello nazionale. Tuttavia, esso non dà luogo a paratie stagne capaci di separare il sistema giuridico eurounionale da quello nazionale, perché sovente le rispettive competenze si intrecciano e si sovrappongono, soprattutto a seguito della già ricordata estensione materiale del diritto dell'Unione, e perché, anche quando una materia [...] rientri nella competenza degli Stati membri, le leggi nazionali devono nondimeno armonizzarsi con il diritto dell'Unione in riferimento a tutte le “situazioni” ricadenti nell'ambito di applicazione di quest'ultimo»⁵².

Il dualismo non viene quindi superato (non lo si potrebbe fare fino in fondo), ma relativizzato e riorganizzato sulla base della leale collaborazione⁵³, la quale, precisa la Corte,

⁵¹ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

⁵² Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.2 del *Considerato in diritto*.

⁵³ Sempre nel contesto della sentenza in commento, N. LUPO parla di “storicizzazione” del principio dualista (così N. LUPO, *Ordinamenti non più distinti, ma interdipendenti, nello spazio giuridico europeo* (Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026), in *Eurojus*, n. 3/2026, 18).

non fa venire meno le competenze differenziate delle corti coinvolte (interpretazione dei trattati, per Lussemburgo, e sindacato di costituzionalità delle leggi nazionali, per Roma) e anzi permette di confrontare e armonizzare le differenti costruzioni dogmatiche che sugli stessi principi e diritti le corti sviluppano diversamente.

Ma il cuore di questo compendio di politica costituzionale arriva al paragrafo 7.3 del *Considerato in diritto*, dove è presente un elenco di quattro condizioni o regolarità di comportamento che la Corte deduce da questo ampio ragionamento teorico sviluppato nei paragrafi precedenti. Proviamo a recuperarle e commentarle una ad una:

(a) «Quando esistono dubbi sul contenuto del diritto dell'Unione, che viene in rilievo nel giudizio di costituzionalità di una legge, [la Corte costituzionale] propone un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia [...], generalmente prospettando le esigenze costituzionali nazionali di cui chiede a quest'ultima di tener conto nella sua decisione, fermo restando che spetta ai giudici di Lussemburgo inserirle in una prospettiva pan-europea, fornendo l'interpretazione del diritto dell'Unione, cui le Corti nazionali devono attenersi»⁵⁴. Il dialogo con Lussemburgo, basato sul rinvio pregiudiziale, si sviluppa su una logica dialettica, in cui la richiesta di risoluzione della pregiudizialità europea va intesa come il parallelo tentativo di “significare” la norma eurounitaria con attenzione alle esigenze del dato giuridico nazionale. La Corte costituzionale può stimolare questa attenzione, ma è poi la Corte di giustizia a dover costruire la sintesi definitiva in una prospettiva continentale e in via ultimativa.

(b) «Quando, però, il diritto dell'Unione ha un contenuto definito, questa Corte, dopo avere verificato il tono costituzionale della questione, procede direttamente alla sua applicazione, integrando il parametro interno di costituzionalità con il diritto dell'Unione, come eventualmente interpretato dai giudici di Lussemburgo. In questo modo, questa Corte agisce quale *enforcer* del diritto dell'Unione europea assicurandone il primato e la piena effettività, che possono giovare dell'efficacia *erga omnes* delle sentenze d'illegittimità costituzionale, nonché della “vasta gamma di tecniche decisorie” che possono essere impiegate al fine di garantire i suddetti principi»⁵⁵.

Qui la Corte sembra concretamente ritagliarsi un ruolo nuovo all'interno dell'ordinamento. La funzione di rafforzamento della contaminazione europea potremmo intenderla come una quarta categoria da affiancare alle altre tre teorizzate da Grabenwarter. Infatti, essa è intesa come qualcosa di diverso dalla mera legittimazione che la Corte può contribuire a dare agli istituti giuridici europei. Si tratta di una vera e propria azione di attuazione costituzionale, cioè di quella parte di Costituzione che ha consacrato, esplicitamente e implicitamente, l'adesione dell'ordinamento italiano al processo di integrazione europea. La Corte si propone come l'istituzione capace di tutelare e rafforzare questa vocazione ordinamentale.

(c) «Ciò ferma restando la possibilità, per questa Corte, di applicare uno standard nazionale di protezione di un diritto costituzionale che vada oltre quanto stabilito dalla CDFUE,

⁵⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.3 del *Considerato in diritto*.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.3 del *Considerato in diritto*.

purché siano rispettati il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione [...], e, nei settori non pienamente armonizzati, di operare un raccordo fra i diritti di derivazione eurounionale e i diritti e i principi costituzionali»⁵⁶.

In questa terza regolarità la Corte precisa i confini della “funzione di rafforzamento” che abbiamo appena descritto, confermando l'esistenza di un proprio spazio di discrezionalità nell'innalzare gli standard giuridici europei di protezione dei diritti. Deve, quindi, residuare in capo alla Corte costituzionale uno spazio di intervento finalizzato alla valorizzazione del portato tradizionale o identitario del diritto costituzionale interno, che comunque partecipa del diritto europeo “vivente” a norma dell'art. 4.2 TUE.

(d) «Quando, infine, entrano in gioco principi o diritti fondamentali che definiscono l'identità costituzionale della Repubblica italiana – pur sempre in coerenza con l'identità dell'Unione definita dai valori comuni di cui all'art. 2 TUE – questa Corte, riservandosi come strumento eccezionale l'applicazione dei “controlimiti” [...], proporrà preventivamente alla Corte di giustizia come accomodare tali principi nell'ambito del diritto dell'Unione o comunque di applicare la garanzia dell'identità costituzionale degli Stati membri di cui all'art. 4, paragrafo 2, TUE [...]»⁵⁷.

È forse in questa regola di chiusura che si ritrovano gli elementi più espliciti della scelta di campo della Corte: l'adesione a una politica costituzionale di deferenza, in cui la funzione di controllo (che vede in Italia la sua massima espressione nella teoria dei “controlimiti”) passa in secondo piano rispetto alla postura integrata della Corte rispetto al sistema giuridico integrato. Aderendo a un consolidato filone giurisprudenziale della Corte di giustizia, la Consulta introietta la concezione sovranazionale del concetto di “identità costituzionale”⁵⁸. Questa non si atteggia a nucleo di resistenza di quel blocco fondativo di principi e diritti, storicamente interpretati, che fondano lo Stato nazionale, conseguenza logica della dualità degli ordinamenti integrati. Al contrario, essa rappresenta un dato giuridico da tenere presente nell'interpretazione accentrata del diritto eurounitario. Una prospettiva ermeneutica da applicare nelle decisioni dei giudici di Lussemburgo⁵⁹. Dunque, da ciò

⁵⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.3 del *Considerato in diritto*.

⁵⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026, punto 7.3 del *Considerato in diritto*.

⁵⁸ Scrive autorevole dottrina che «nessun tratto identificativo della nazione può essere valorizzato nel sistema dell'Unione europea se non si radica nell'interpretazione di una Costituzione nazionale, la quale, a sua volta, deve rispettare quelli che vengono ritenuti, non solo dal Trattato e dalla sua interpretazione da parte della Corte di giustizia, ma anche dalle tradizioni costituzionali comuni, elementi fondativi dello stato di diritto» (E. NAVARRETTA, *Identità nazionale e primato dell'Unione europea*, in Atti del Convegno “*Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*”, tenuto presso la Corte costituzionale il 5 settembre 2022, 31). Il nucleo predicato dall'art. 2 TUE è parte integrate del modello integrato eurounitario, in quanto esso si atteggia a minimo comun denominatore del dato valoriale costituzionale di ognuno dei ventisette Stati membri.

⁵⁹ La dottrina ha risolto da tempo questa differenziazione attraverso una precisazione terminologica: la differenza (non solo semantica, ma teorica) tra identità costituzionale e identità nazionale. In particolare, «l'identità costituzionale può essere infatti considerata come l'insieme di quei principi costituzionali che costituiscono un limite sia all'integrazione europea, sia alla revisione costituzionale, trovando espressione nei c.d. controlimiti. La sua determinazione è rimessa alle Corti nazionali e può quindi presentare aspetti di netta differenziazione fra uno Stato membro e l'altro. L'identità nazionale è invece un concetto europeo. I suoi elementi costitutivi non coincidono necessariamente con i principi espressi dalla Costituzione ma si possono ricavare anche dalla giurisprudenza e dai trattati. Si può supporre che vi siano ricomprese le funzioni essenziali dello Stato, di cui all'art. 4, n. 2, TUE, ma non è escluso che vi rientrino anche altri aspetti, purché ascrivibili ad un minimo comune denominatore europeo» (così T. CERRUTI, *Valori comuni e*

processualmente deriva che, anche quando la Corte italiana rinviene i presupposti per l'applicazione dei controllimiti, dovrà comunque prima concedere alla Corte di giustizia lo spazio e gli strumenti per revisionare la propria interpretazione, con attenzione alla soluzione ermeneutica suggerita dal contributo dei principi e diritti tutelati nel nucleo duro. Il controllo in capo alla Corte diviene un riscontro successivo e inevitabilmente cooperativo: un ruolo d'ausilio alla Corte di giustizia nella definizione di una ermeneutica europea rispettosa del contenuto proprio delle costituzioni degli Stati-membri.

Oltre a questo indebolimento della funzione di controllo in capo al giudice costituzionale, il nuovo assetto pone anche un tema di reciprocità. Se l'identità costituzionale nazionale va intesa come un dato giuridico da coinvolgere nell'interpretazione accentrata del diritto eurounitario, sarebbe ragionevole ipotizzare anche per la Corte di giustizia uno strumento di “dialogo preventivo” con i tribunali costituzionali nazionali, quando la stessa si trovi a interpretare norme sovranazionali incidenti in ambiti che interferiscono con il nucleo identitario di uno o più Stati-membri.

L'idea di un rinvio pregiudiziale inverso non è nuova in dottrina e ha generato un ampio dibattito⁶⁰, soprattutto con riferimento alle modalità di realizzazione: se sia cioè sufficiente, per attuarla, una modifica dello Statuto della Corte⁶¹ ovvero una (più complicata) revisione dei Trattati⁶². Ancora, se sia invece possibile una mera innovazione pretoria, con la Corte di giustizia che, in quanto “giudice tra giudici”, potrebbe accedere alle procedure di rinvio e ricorso alle corti costituzionali degli Stati-membri nelle forme che seguono i giudici comuni dei singoli ordinamenti nazionali (alla pari di un giudice comune dell'ordinamento interno): il tutto in ossequio al più generale principio di leale collaborazione che deve ispirare i rapporti tra istituzioni europee e istituzioni nazionali, anche nella dimensione giudiziaria⁶³. Una prospettiva che rappresenta una logica conseguenza della

identità nazionali nell'Unione europea: continuità o rottura?, in *federalismi.it*, n. 24/2014). Potremmo dire che l'identità costituzionale sfuma in mera identità nazionale.

⁶⁰ Si veda, *ex plurimis*, L. WISSINK, *Effective Legal Protection in Banking Supervision*, in *Europa Law Publishing*, n. 1/2021, che appunto parla della necessità di trasformare il rapporto tra Corte continentale e corti integrate da “unilaterale” a “bilaterale”. Sulla stessa linea C. GRABENWARTER - P.M. HUBER - R. KNEZ - I. ZIEMELE, *The Role of the Constitutional Courts in the European Judicial Network*, in *European Public Law*, n. 27(1)/2021, 43 ss. e M. CSAPODI, *Reconciling jurisdictions in the European system of constitutional adjudication*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, n. 10/2022. In Italia, la questione si ritrova in A. RUGGERI, *Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali*, in A. MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano 2011, in cui si sostiene che «la mancanza di una sorta di rinvio pregiudiziale alla rovescia – come lo si è altrove chiamato – che dal giudice dell'Unione discenda cioè ai giudici nazionali (ma, poi, a quali giudici?)», fa sì che il quadro si presenti al riguardo vistosamente appannato e, dunque, estremamente mobile e fluide appaiono le relazioni fra gli organi di giustizia, sollecitate a ricercare da sé stesse le forme più adeguate, in spirito di cooperazione, per raccordarsi, al servizio dei principi di base sia dell'uno che dell'altro ordinamento» (108, nota 42). Per un'analisi organica, si veda I. OTTAVIANO, *Judicial Dialogue between National Constitutional Judges and EU Judges in the Context of the Single Supervisory Mechanism: Opportunity for a Reverse Preliminary Ruling?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1/2022.

⁶¹ In particolare, modificando l'art. 24.2, secondo il quale «la Corte può [...] richiedere agli Stati membri e alle istituzioni, agli organi o agli organismi che non siano parti in causa tutte le informazioni che ritenga necessarie ai fini del processo». Andrebbero comunque previste formulazioni più dettagliate nei regolamenti di procedura della Corte di giustizia e del Tribunale. Su questa linea L. WISSINK, *Effective Legal Protection in Banking Supervision*, già cit., 309.

⁶² M. MARTINI - Q. WEINZIERL, *Nationales Verfassungsrecht als Prüfungsmaßstab des EuGH?*, in *Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften*, 2017, 177 ss.

⁶³ V. DI BUCCI, *Quelques questions concernant, le contrôle juridictionnel sur le mécanisme de surveillance unique*, in *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la Justice Européenne*, Torino 2018, 331.

teorizzazione sviluppata dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento e che forse avrebbe bisogno di una sollecitazione (o, meglio, di un appiglio processuale) nella giurisprudenza costituzionale degli Stati-membri.

4.2. (continua): la decisione nel merito

Terminato l'ampio inciso teorico, la Corte costituzionale procede alla trattazione nel merito della questione di costituzionalità analizzando la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di magistrati onorari e loro riconducibilità alla figura di lavoratori secondo il diritto dell'Unione (sentenze UX, PG, Peigli, M.M. e Pelavi). Da ciò emerge di certo la sostenibilità giuridica di una differenziazione di condizione economica e *status* tra magistratura ordinaria e magistratura onoraria, senza però che si possano ignorare le prestazioni professionali svolte in concreto dal singolo soggetto così qualificato, che evidentemente danno diritto a corrispettivi trattamenti remunerativi, previdenziali e assistenziali. Ancora, è contrario al diritto dell'Unione l'imposizione di una rinuncia alla rivendicazione dei detti trattamenti in cambio di una stabilizzazione professionale in concreto prestata al datore di lavoro pubblico.

Nell'ordinamento italiano poi lo *status* differenziato della magistratura onoraria trova una base costituzionale nell'art. 106 Cost., che prevede l'obbligo di accesso per concorso ai soli togati e che, dunque, così giustifica una differenza di condizioni professionali.

Alla luce di tale compendio normativo, la disposizione censurata, che prevede la stabilizzazione per tutti i magistrati onorari, condizionata però alla rinuncia alle prestazioni economiche previamente maturate sulla base di attività di lavoro effettivamente svolta, va dichiarata costituzionalmente illegittima. Formulato un monito al legislatore perché proceda a stabilire la misura economica delle prestazioni da riscattare, la Corte costituzionale affida al giudice comune la quantificazione pecuniaria dei diritti violati nel caso di specie.

5. Conclusioni. Un breve compendio dei rischi derivanti dall'esercizio della nuova funzionalità di rafforzamento da parte della Corte costituzionale

Il percorso di auto-definizione nello spazio giuridico europeo affrontato dalla Corte costituzionale italiana e oggi arrivato al suo punto di sviluppo teoricamente più completo e sistemico si muove su un chiaro profilo teorico che abbiamo definito "politica costituzionale di deferenza". Nella sostanza, essa consiste in un ripensamento del ruolo della Consulta nel più ampio meccanismo di attuazione pretoria del diritto europeo, centrato sul rapporto tra giudici comuni degli Stati-membri e Corte di giustizia. Ripensamento che finisce per essere un rinnovato sforzo di centralità del sindacato di

costituzionalità⁶⁴, non più basato, come nel “modello 269”, su uno specifico retroterra teorico, che era appunto l’idea di una Corte costituzionale custode dell’identità propria dell’ordinamento integrato. Piuttosto una “centralità processuale”, basata su una sovrapposizione tra campo di applicazione della giurisdizione nazionale e campo di applicazione della giurisdizione europea dei giudici comuni (potere di disapplicazione di fronte ai casi di pregiudizialità europea).

La Corte costruisce teoricamente per sé stessa una specifica funzione giurisdizionale, vocata al rafforzamento del meccanismo di adeguamento eurounitario attraverso i caratteri peculiari del sindacato di costituzionalità.

Tale funzione presenta caratteri di invasività non secondari: implica per la Corte costituzionale una capacità di intervento sulla pregiudizialità europea che non è iscritta nei trattati e che interferisce sulla centralità del circuito disapplicazione/rinvio pregiudiziale affidato al giudice comune; ancora crea per il giudice comune un’opzione di scelta, un’alternatività di rimedio che non si basa però su una specifica superiorità funzionale del sindacato di costituzionalità, ma su un *surplus* di peso processuale e sistemico che si pone comunque in contrasto con il principio di immediatezza dell’applicazione del diritto eurounitario⁶⁵. Infatti, la configurazione della Consulta come *enforcer* sistemico non è pienamente in linea con il principio di autonomia della giurisdizione comune, presente nella giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo, fin dalle pronunce Simmenthal e Melki. Anche se la sentenza in commento riafferma formalmente la libertà del giudice *a quo* di scegliere la via della disapplicazione/non-applicazione o del rinvio pregiudiziale, sul piano pratico l’invito a considerare la via costituzionale rischia di “ritardare” la piena e immediata effettività del diritto dell’Unione.

⁶⁴ La lettura si ritrova in B. SBORO quando sostiene che «delegare tutti i conflitti tra diritto interno e sovranazionale al giudice comune avrebbe significato, per la Corte costituzionale, auto-escludersi dal circuito – ormai dai contorni indefiniti – dell’armonizzazione tra ordinamenti. Si è posta così, per il giudice delle leggi, l’esigenza di rispettare tutti gli approdi della giurisprudenza europea senza sconfessare, da un lato, uno degli architravi dell’ordinamento costituzionale (il sindacato accentrato sulle violazioni della Costituzione), e dall’altro la sua stessa giurisprudenza recente, che a poco a poco ha fatto propri sempre più elementi di integrazione» (così B. SBORO, *La Corte costituzionale e il dualismo “mite”*. Note a margine di Corte cost., sent. n. 71/2026, in *federalismi.it*, n. 26/2026, 196).

⁶⁵ Il principio del primato europeo trova sicuramente una ragione di rafforzamento in strumenti processuali ad efficacia erga omnes, dunque, capaci di assicurare una certezza pervasiva all’ermeneutica emersa dal sindacato di costituzionalità. È anche vero però 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 costituzionalità. Il valore innegabile della certezza deve [...] 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 [giudizio accentrato della Corte costituzionale e disapplicazione del giudice comune] garantiscono, come sostiene la Corte costituzionale, il primato, quello della disapplicazione lo garantisce di più» (così S. ROMBOLI, *Dalla “regola Granital” alla “nuova regola della 181”: problematiche, prospettive e recenti sistematizzazioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 2/2026, 837). Sul medesimo tema si veda anche R. MASTROIANNI - V. CAPUANO, *Primato del diritto dell’Unione europea e “tono costituzionale”: le risposte della prassi*, in V. CAPUANO - C. SCHEPISI (a cura di), *Primato del diritto della Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri?*, in *Eurojus*, Fascicolo Speciale, 2025.

In questo senso, donando al sindacato di costituzionalità quella funzione para-nomofilattica di cui prima abbiamo parlato⁶⁶, di certo si rischia di marginalizzare il giudice comune, che sarà portato a ricercare sempre più spesso l'intervento sistemico della Consulta, tanto più se questa tiene aperta la via incidentale di accesso al proprio sindacato, presidiata dalla concettualità fumosa del sintagma “tono costituzionale”, centrale dopo la sentenza n. 181 del 2024 per l'ammissibilità della pregiudiziale europea, ma che rischia di trasformarsi in una clausola d'accesso elastica, azionabile dalla Consulta “a rime sciolte” (come sembra dimostrato dalle sentenze n. 31 del 2025 e n. 1 del 2026⁶⁷). Se qualunque contrasto con il diritto eurounitario si traduce di per sé in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la distinzione tra mera pregiudizialità europea (di competenza del giudice comune) e la questione di legittimità costituzionale si fa sempre più sfumata⁶⁸.

Ancora di più però tutto questo trasforma qualitativamente il meccanismo di adeguamento europeo. La natura di questo processo è sempre stata pensata come autenticamente giurisdizionale, cioè radicata nella “giurisprudenza partecipata” dei giudici comuni, doppiamente fedeli all'ordinamento sovranazionale e a quello interno di appartenenza. È dunque un processo decentrato, in cui la decisione giudiziaria è pensata come aderente al caso concreto, vive della pervasività della natura plurale e diffusa del sistema giudiziario. Questo è un anticorpo contro una lettura del *datum* normativo europeo che sia politicamente o ideologicamente orientata. È la garanzia di una ermeneutica eurounitaria che resti ancorata a una dinamica (se non proprio una vocazione) sociale e in questo senso capace di edificare uno spazio giuridico che sia lo specchio di una “società europea”. Siamo sicuri che l'affiancamento di un meccanismo di adeguamento accentrato, sempre più invasivo, al consueto circuito giurisdizionale comune “disapplicazione/rinvio” non finisca per cedere ad un approccio marcatamente sistemico e quindi troppo “politico”?

Il rischio evidentemente esiste, proprio considerando la dimensione di “opportunità istituzionale” che ispira inevitabilmente le decisioni della Corte costituzionale. Laddove la disapplicazione diffusa garantisce un adeguamento capillare, pragmatico e impermeabile alle contingenze politiche, la decisione costituzionale *erga omnes* rischia di caricare l'applicazione delle norme europee di un peso macro-politico e di bilanciamenti sistemici che la Corte di Giustizia ha sempre inteso evitare mediante il dialogo diretto giudice a giudice.

⁶⁶ Si veda la critica di A. RUGGERI, *Il giudice costituzionale fa il punto in tema di doppia pregiudizialità ma lascia senza risposta alcuni annosi e spinosi interrogativi (a prima lettura di Corte cost. n. 71 del 2026)*, in Consulta Online, n. 2/2026, 611.

⁶⁷ Si veda l'analisi di 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, n. 4/2025, 259 ss., soprattutto con riguardo alla sovrapposizione tra competenza della Corte di giustizia e competenza della giurisdizione costituzionale.

⁶⁸ Ampia la dottrina che ha sollevato la questione. Si veda, *ex plurimis*, C. AMALFITANO, “Tono costituzionale”: formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025, in Rivista del contenzioso europeo, n. 1/2025, 1, 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 Consulta Online, n. 3/2024, 1346; B. SBORO, *Sindacato accentrato e doppia pregiudiziale di “impatto sistemico” dal “tono costituzionale”. Note a margine di Corte cost. sent. n. 181/2024*, in Rivista del contenzioso europeo, n. 1/2025, 1. Contra, P. DE PASQUALE, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, cit., VI.