

LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 181 DEL 2024  
E L'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE:  
VERSO IL SUPERAMENTO DEL CRITERIO *GRANITAL*?

Giuseppe Lauricella \*

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica – 2. Il presupposto giurisprudenziale - 3. La sentenza *Granital* e il supporto dell'art. 11 Cost. – 4. La nuova prospettiva con la modifica del comma 1 dell'art. 117 della Costituzione – 5. Il punto 6 della sentenza n. 181 del 2024. - 6. La *ratio* e l'espedito della sentenza n. 181/2024 - 7. Il “tono costituzionale” quale presupposto della questione costituzionale – 8. Una riflessione sulla soluzione offerta dalla Corte costituzionale.

1. – Nel sistema italiano, fino a quando non è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 181 del 2024 (pur se con alcune anticipazioni giurisprudenziali che ne hanno aperto il percorso), il rapporto tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione europea è stato definito dalla sentenza n. 170 del 1984 (la cd. sentenza *Granital*), secondo la quale, di fronte ad un'antinomia tra diritto interno e diritto comunitario, al giudice comune viene affidato il compito di garantire l'effettiva applicazione del diritto dell'Unione con contestuale - ed immediata - non applicazione della disposizione (o norma) interna non compatibile, quale criterio reso possibile dall'interpretazione estensiva dell'articolo 11 della Costituzione, che consente la cessione di sovranità dello Stato e riconosce il primato del diritto (allora) comunitario <sup>1</sup>.

A seguito della modifica dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, intervenuta nel 2001 con la revisione del Titolo V, il sistema si apre ad una diversa prospettiva, dovuta al fatto che nel comma 1 dell'art. 117 Cost. l'ordi-

\* Professore Associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Palermo.

<sup>1</sup> Cfr., Corte cost., 8-06-1984, n. 170 (*Granital*), in *Giur. cost.*, 1984, con nota di A. La Pergola. Inoltre, A. Barbera, *Il diritto comunitario nel sistema delle fonti*, in *Riv. dir. eur.*, 1985, 3 s. Sul ruolo dell'art. 11 Cost., inoltre, V. Onida, *L'art. 11 Cost. nel diritto vivente*, in *Riv. Aic*, 2016.



namento comunitario diventa (accanto a quello costituzionale e degli obblighi internazionali) uno dei limiti (nel senso di vincoli) alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni.

Ma è soltanto nel 2024 (a distanza di ventitré anni e a seguito di un lento e “cauto” percorso giurisprudenziale), sulla scorta della sentenza n. 181 della Corte costituzionale, che si pone la questione della sindacabilità delle leggi che si rivelino in contrasto con una norma ad efficacia diretta - e, dunque, anche di un regolamento - dell'Unione europea, e, con essa, la questione della sopravvivenza o del superamento del paradigma *Granital*, che condurrebbe a guardare il processo di integrazione in modo diverso <sup>2</sup>.

Peraltro ed in tal senso, la sentenza di cui qui si discute non rappresenta un caso a sé stante o isolato, ma, piuttosto, il risultato di un processo giurisprudenziale che potrebbe condurre al superamento della soluzione fin qui adottata della non applicazione della norma interna confliggente.

In tale prospettiva, dunque, si potrebbe rivelare un criterio alternativo di gestione tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione europea, con la conseguenza di assistere al superamento (non espressamente enunciato) del criterio fin qui adottato con la sentenza *Granital* e ad una nuova definizione del rapporto tra l'art. 11 e l'art. 117 della Costituzione, pur se legittimato dal (discutibile) filtro del “tono costituzionale”.

2. – Al netto della sentenza *Granital* n. 170 del 1984 - che ha tracciato la linea in ordine all'applicazione del diritto comunitario, affermando, comunque e in ogni caso, la prevalenza (per competenza) della norma comunitaria sulle norme di diritto interno, affidando il compito al giudice comune -, la Corte costituzionale ha, successivamente, prodotto una serie di interventi giurisprudenziali, che hanno posto le premesse per il criterio assunto con la sentenza n. 181 del 2024.

Nel 2017, con la sentenza n. 269, la Corte costituzionale ha, effettivamente, fatto rilevare la sostanziale coincidenza dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalla costituzione italiana <sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Corte cost., sent. 30-07-2024, n. 181, in *Giur. cost.*, 2024 e in *Cortecostituzionale.it*.

<sup>3</sup> Cfr., Corte cost., sent. 7-11-2017, n. 269, in *Giur. cost.*, 2017, 4875 s.. Inoltre, Corte cost., n. 20 del 2019 e n. 63 del 2019.

Conseguentemente, la tutela di tali principi, qualora violati, avrebbe dovuto trovare – secondo la Corte – sede nel giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., al fine di giungere ad una pronuncia con effetti *erga omnes*.

Nella stessa sentenza n. 269 del 2017 viene affermato che “*la Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di legittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata 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 TFUE*”<sup>4</sup>.

In definitiva, la Corte non si limita più a dare risalto alla violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue ma sposta il suo punto di osservazione, mettendo a raffronto il diritto dell'Unione europea e il diritto della Costituzione italiana, ai fini della possibile corrispondenza.

Il processo di avvicinamento alla *ratio* della sentenza n. 181/2024 si intensifica con la sentenza della Corte costituzionale n. 15 del 2024, con la quale affronta, ammettendola, la questione che nasce dal contrasto tra legge regionale (con relativo regolamento attuativo) e direttiva Ue 2003/109/CE.

Il giudice, oltre a disapplicare la legge e il regolamento collegato, decide di sollevare la questione di legittimità costituzionale, atteso che – secondo il suo punto di vista, poi condiviso dalla Corte costituzionale – non sarebbe bastato non applicare la legge regionale e il regolamento attuativo ma sarebbe stato necessario annullare la legge che legittimava il correlato regolamento regionale, con effetto non limitato a quel giudizio ma *erga omnes*.

Peraltro, è la stessa Corte costituzionale che, nell'accogliere la questione di legittimità, precisa che “*nel caso in cui la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discrimina-*

<sup>4</sup> In ordine alla cd. doppia pregiudizialità e sul ruolo del giudice comune, v., rispettivamente, A. Morrone, *La doppia pregiudizialità tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in *Riv. AIC*, 2018, n. 3; P. Faraguna, *Il giudice comune dopo la sentenza n. 269 del 2017*, in *DPCE*, 2019, 211 s.

*torie sta, appunto, la legge*". Sicché, continua la Corte, "in evenienze del genere, il giudice non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riprodottrici di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare".

In tal senso, quindi, il giudizio e la decisione della Corte sono giustificati da norme discriminatorie che, per di più, incidono sul principio di uguaglianza, che aprirebbe alla possibilità di tutelare sia la normativa dell'Unione cd. auto applicativa (*self-executing*), sia il cd. "tono costituzionale" relativo al contrasto tra legge e direttiva.

Qui si tratta – secondo la Corte – di consentire la "convivenza" della non applicazione della norma interna (che presenta un'antinomia con il diritto dell'Unione europea) e del controllo accentrato di legittimità.

In altri termini, soprattutto sulla base della norma di cui al primo comma dell'art. 117 Cost., la Corte apre ad una prospettiva nuova, diversa, che implica l'ammissione di due vie: quella della non applicazione e l'altra della rimessione alla Corte della questione di costituzionalità, ritenendo che i due strumenti non si contraddicano ma si pongano quale "concorso di rimedi giurisdizionali (il quale) arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione"<sup>5</sup>.

Nella stessa sentenza n. 15/2024, tra l'altro, la Corte costituzionale anticipa quanto, poi, verrà dalla stessa ribadito nella sentenza n. 181/2024, considerando l'intervento accentrato della Corte e la dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa interna come "un surplus di garanzia al primato del diritto dell'Unione".

In ogni caso, la legge discriminatoria viola sia i principi fondamentali della Costituzione, sia i principi fondamentali della Carta dell'Unione europea, così come il diritto dell'Unione *self-executing*. E, di fronte a tale evenienza, la Corte costituzionale, fin dalle sentenze appena menzionate, è giunta a consentire che il giudice comune sia libero di decidere di disapplicare la legge oppure di sollevare la questione di legittimità costituzionale, non solo per violazione della Carta dei diritti fondamentali e di un corrispondente diritto

<sup>5</sup> In tal senso la Corte costituzionale si era già espressa con la sent. n. 20/2019.

riconosciuto dalla Costituzione, ma anche nel caso di contrasto con una direttiva *self-executing*, atteso il limite imposto dal comma 1 dell'art. 117 Cost.. In tal modo, la Corte costituzionale ha aperto la via all'ampliamento dei parametri che possano far ammettere una questione di legittimità costituzionale, con osservanza del "tono costituzionale" che – secondo la Consulta – non deve riguardare unicamente i diritti fondamentali ma qualunque norma costituzionale <sup>6</sup>.

3. – La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale indica quale interesse – se così si può dire – il primato del diritto dell'Unione <sup>7</sup>, già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare, con la sentenza n. 170 del 1984 e con la più recente sentenza n. 67 del 2022 <sup>8</sup>.

Non v'è dubbio che la sentenza n. 170/84 abbia delineato una soluzione determinante nei rapporti tra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento interno, anche se non sfugge che il giudizio e la soluzione resa dalla Corte costituzionale si basa sulle circostanze ordinamentali del momento, in assenza di certe condizioni come la violazione da parte di una legge di un atto dell'Ue ad effetto diretto o la violazione della Costituzione, che sarebbe stata prevista soltanto con la successiva revisione del Titolo V della Costituzione e l'introduzione del comma 1 dell'art. 117 Cost. <sup>9</sup>.

<sup>6</sup> In tal modo, anticipando quanto successivamente affermato (quale relatore) con la sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024, e per la ricognizione del percorso giurisprudenziale che ha condotto alla *ratio* della stessa sentenza n. 181, v. G. Pitruzzella, *La Costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di Giustizia e Corti costituzionali*, in *Cortecostituzionale.it*, 2024. Inoltre, v. N. Zanon, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, dicembre 2024, il quale afferma che "siccome l'obbligo dello stato è quello di assicurare rispetto del diritto europeo e la sua preminenza, tale obbligo è violato sia se il contrasto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, sia se il conflitto riguarda una diversa normativa dell'Unione".

<sup>7</sup> Sul primato dell'ordinamento comunitario derivante dall'art. 11 Cost., v., spec., G. Tesaro, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, a cura di P. De Pasquale-F. Ferraro, Vol. I, IV ed, Padova, 2023.

<sup>8</sup> Sul ruolo stabilizzante della sent. *Granital* e sul ruolo della Corte costituzionale nel processo di integrazione europea, v. A. Ruggeri, *Corte costituzionale e integrazione europea*, in *Consultaonline*, 2018.

<sup>9</sup> Sul punto, v. C. Pinelli, *Il rinvio pregiudiziale nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul trattamento di leggi configgenti col diritto UE direttamente applicabile*, in *Giustizia insieme*, 2025, dove si rileva che "basta pensare che l'Unione europea non era stata ancora istituita. Per cui non si po-

Pur affermando l'autonomia dei due ordinamenti, la Corte costituzionale assume senza riserve il primato del diritto comunitario e, di conseguenza, afferma che in caso di contrasto tra norma interna e norma comunitaria con efficacia diretta - e, dunque, direttamente applicabile - la decisione di non applicare la norma interna sia affidata al giudice comune, in quanto incompatibile con la norma comunitaria, atteso il primato del diritto comunitario.

Per giungere a tale criterio, l'art. 11 Cost. diviene oggetto di un'interpretazione estensiva, per consentire la cessione di sovranità in favore dell'ordinamento della (allora) Comunità europea, che presuppone il primato del diritto comunitario.

In tale contesto, dunque, se al giudice comune veniva riservato il compito di garantire l'effettività del diritto comunitario, mediante la "non applicazione" del diritto interno, alla Corte costituzionale si lasciava l'unica possibilità di giudizio, riservandole il controllo sui cd. controlimiti.

D'altro canto, l'autonomia dei due ordinamenti, che evita la classificazione "gerarchica" delle fonti, con l'assunzione del criterio della competenza (per materia) per la risoluzione dell'eventuale antinomia, sottrae il conflitto al giudizio accentrato della Corte costituzionale, introducendo un sistema di controllo affidato direttamente al giudice comune, senza arrivare all'annullamento della fonte interna ma alla mera non applicazione, lasciandola in uno stato - si direbbe - di quiescenza.

È evidente che una tale soluzione sia stata possibile tanto in considerazione dell'interpretazione estensiva dell'art. 11 Cost., quanto perché non esisteva tra le norme della Costituzione una disposizione come quella che sarebbe, poi, stata introdotta nel 2001 con il primo comma dell'art. 117 Cost.<sup>10</sup>

4. - La revisione costituzionale del Titolo V del 2001, mediante la legge costituzionale n. 3, inserisce e indica al primo comma dell'art. 117 Cost. tre limiti espressi alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, rappresentati

neva neanche una possibile scelta per il giudice, a meno che non dubitasse, ma si presumeva in ipotesi di scuola, della conformità del diritto primario UE (tramite la relativa legge nazionale di esecuzione) ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale, i cosiddetti contro limiti"; lo stesso C. Pinelli, *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost. n. 170/84*, in *Riv. AIC*, n. 4/2024.

<sup>10</sup> Si ricorda che l'art. 117, comma 1, della Costituzione, prima della revisione del 2001, prevedeva soltanto la cd. potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, senza contemplare i limiti (nel senso di "vincoli") alla potestà legislativa di cui all'attuale art. 117, comma 1, Cost.

dal rispetto della stessa Costituzione e dai “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”<sup>11</sup>.

Da questo momento – 2001 – si apre una diversa prospettiva, atteso che il diritto comunitario, già definibile quale diritto dell’Unione europea, viene espressamente e direttamente richiamato nel testo normativo della Costituzione, divenendo un parametro della legittimità costituzionale delle fonti primarie interne, sia statali che regionali.

Tuttavia, non si può non notare una certa cautela da parte della Corte costituzionale, che, infatti, ha proceduto con una sostanziale resistenza prima di estendere i criteri di giudizio oltre quelli consolidati della sentenza *Granital*, limitandosi ad utilizzare l’art. 117 Cost. soprattutto nei giudizi in via principale.

È con la sentenza n. 269 del 2017 – di cui si è qui fatto richiamo – che la Corte costituzionale supera la prudenza fino ad allora adottata e afferma la necessità di consentire un giudizio di legittimità costituzionale qualora il contrasto di una norma interna con il diritto dell’Unione europea tocchi la sfera dei diritti fondamentali garantiti anche dalla Costituzione.

In tale occasione, lo strumento della disapplicazione finisce di essere l’unico utilizzabile dal giudice comune.

In definitiva, con la revisione dell’art. 117 Cost. e, in particolare, con l’introduzione - al comma 1 - del vincolo espresso derivante “dall’ordinamento comunitario”, il contrasto della norma interna con una norma dell’ordinamento dell’Unione europea (anche ad efficacia diretta) non si risolve unicamente con la non applicazione da parte del giudice comune ma può divenire – sebbene ancora limitatamente - oggetto di un giudizio di legittimità affidato alla Corte costituzionale<sup>12</sup>.

5. – Nella sentenza n. 181 del 2024 la motivazione si incentra essenzialmente sull’art. 117, comma 1, Cost., che diventa il parametro del giudizio della Corte costituzionale<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Su un primo inquadramento della legge cost., 18 ottobre 2001, n. 3, cfr., S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, passim.

<sup>12</sup> Sul tema, per un’analisi a qualche anno dalla modifica del Titolo V Cost., v. M. Luciani, *L’art. 117, primo comma, Cost. come norma “cerniera”*, in *Giur. cost.*, 2008, 2221 s.

<sup>13</sup> La questione costituzionale, che conduce alla sentenza n. 181 del 2024, ha origine da un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, avente ad oggetto l’impugnazione di una gradua-

Conseguentemente, l'art. 11 Cost. perde la centralità che aveva assunto nel sistema fino ad allora, divenendo – nei fatti – un riferimento ordinamentale “storico”, quale elemento legittimante la originaria cessione di sovranità e la conseguente prevalenza dell'ordinamento comunitario, che continua a consentire lo strumento della non applicazione in caso di antinomia (una delle opzioni del giudice comune).

Ciò che apre ad una trasformazione del sistema è la assunta centralità del comma 1 dell'art. 117 Cost. e, dunque, il diretto riconoscimento costituzionale del diritto dell'Unione europea, che comporta la “preferenza” di un giudizio accentrato, il quale, da un lato, valuti la coerenza delle norme e, dall'altro, determini effetti *erga omnes*, ai fini della uniformità interpretativa e di applicazione<sup>14</sup>.

Altro aspetto innovativo e che caratterizza il cambio di prospettiva della Corte costituzionale è che con la sentenza 181 del 2024 il giudice costituzionale estende il controllo e l'applicazione anche con riguardo alle fonti con efficacia diretta, come, in particolare, il regolamento dell'Unione europea, utilizzando la disposizione dell'art. 117, comma 1, cioè l'obbligo comunitario, per tutte le fonti dell'Ue.

In altri termini, ogni legge interna non può essere in contrasto o non può non osservare il cd. obbligo comunitario, atteso che, in tali circostanze, la legge – oltre ad essere incompatibile con la norma comunitaria – viola l'art. 117, comma 1, Cost. e, dunque, si rivela illegittima costituzionalmente.

toria relativa ad un concorso interno del corpo della polizia penitenziaria per la qualifica di ispettore, presentato da tre assistenti donne, per violazione di legge (del principio di non discriminazione in base al genere) e delle direttive antidiscriminatorie. Nel corso del procedimento relativo al ricorso straordinario, il Consiglio di Stato, I Sez., rilevato il contrasto con la disciplina applicata in sede concorsuale e con quelle europee, decideva di non disapplicare direttamente le norme in contrasto con il diritto Ue e di sollevare una questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale, per violazione dell'art. 3 e 117, comma 1, della Costituzione.

<sup>14</sup> Sul punto, in modo critico, v. F. Ferraro, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, in *Riv. Eurojus.it.*, 4/2024, 169-170, secondo il quale “la sentenza della Corte costituzionale rischia di generare una possibile frizione anche con il ruolo della Corte di giustizia e di entrare in conflitto con la sua funzione nomofilattica, che consiste nell'assicurare “il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati”, ai sensi dell'art. 19 TUE”. V., anche, G.P. Dolso, *La Corte costituzionale torna ancora sui rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea (A margine della sent. n. 181 del 2024)*, in *Riv. giur. ambienteditto.it*, 4/2024, il quale affronta una disamina generale della sentenza n. 181/2024, ritenuta funzionale e coerente rispetto al percorso intrapreso, sul tema del rapporto tra fonti interne e dell'Ue, dalla Corte costituzionale.

Quello che qui sollecita una riflessione non è tanto l'aver – a distanza di oltre un ventennio dalla modifica del Titolo V della Costituzione – affermato l'uso dello strumento della questione di legittimità costituzionale anche nei confronti della legge in contrasto con fonti dell'Unione europea con effetto diretto, ma, invece, l'aver, comunque, lasciato sopravvivere il potere del giudice comune della non applicazione della norma interna incompatibile.

Anzi, la Corte costituzionale afferma – espressamente – e consente che vi sia un “concorso di rimedi”, affidando al giudice comune la scelta di decidere autonomamente sulla non applicazione della norma interna in contrasto con la norma Ue oppure di rimettere – in via incidentale - la questione alla Corte costituzionale, per violazione dell'obbligo comunitario, derivante dall'art. 117, comma 1, Cost..

Va sottolineato, infatti, che la Corte costituzionale afferma – come se fosse ovvio e normale – che, nel corso di un processo, “sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato”. Quindi, gli aspetti dirimenti della “scelta” del giudice comune saranno – sostanzialmente – due: da una parte, gli effetti della scelta in sé; dall'altra, il motivo, ovvero che “la questione posta dal rimettente presenti un “tono costituzionale””, nel senso che deve presentare “un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale”.

Quanto agli “effetti”, la Corte costituzionale, pur non arrivando ad escludere lo strumento della non applicazione della norma interna incompatibile con il diritto comunitario, tuttavia non manca di manifestare una sua “preferenza” per il ricorso in via incidentale.

La Corte, infatti, si preoccupa di far rilevare che, mentre la non applicazione da parte del giudice comune produce effetti nei riguardi di quello specifico procedimento - con la conseguenza che altri giudici, in altri procedimenti, potrebbero continuare ad applicare e ad utilizzare quella norma interna, ritenendola compatibile con il diritto comunitario o, quantomeno, non in contrasto -, invece, sollevando la questione di legittimità viene fugata “ogni incertezza”, atteso che l'eventuale annullamento prodotto dalla sentenza di accoglimento della Corte costituzionale determinerebbe un'efficacia *erga omnes*.

Sicché, secondo la Corte – come già sostenuto nella sentenza n. 15/2024, in relazione ad una direttiva comunitaria con effetti diretti – “la dichiarazione di illegittimità costituzionale “offre un surplus di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme ap-

*applicazione*”. E ciò – per la Corte costituzionale – vale anche per i regolamenti comunitari (Ue) che, per loro natura, hanno efficacia diretta.

Non va sottovalutato che l'apertura in favore del giudizio costituzionale operata dalla sentenza n. 181/2024 sembra configurarsi come una esigenza del giudice costituzionale di andare oltre quanto definito dalla precedente sentenza n. 15/2024, estendendo le questioni oltre il riferimento dei principi fondamentali della Carta Ue e della Costituzione, e coinvolgendo tutte le ulteriori questioni, pur se “limitate” dalla sussistenza del tono costituzionale<sup>15</sup>.

In ordine a tale aspetto non manca chi rileva che la Corte costituzionale avrebbe potuto, comunque, sulla base della giurisprudenza più recente ora citata, “dichiarare l'illegittimità della legge discriminatoria facendo riferimento alla parità tra uomo e donna sancita dall'art. 3 Cost., oltre che dagli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali, che giustifica di per sé l'intervento del Giudice delle leggi”<sup>16</sup>.

6. – A questo punto, occorre, dunque, comprendere perché sia convenevole continuare a prevedere nel nostro ordinamento il “*concorso di rimedi*”, con, in particolare, la sopravvivenza della non applicazione diretta da parte del giudice comune. D'altro canto, la previsione e la legittimazione dello strumento assunto con la sentenza n. 170/84 poggia sull'art. 11 Cost., in ragione della cessione di sovranità in favore dell'ordinamento sovranazionale, comunque autonomo<sup>17</sup>.

E in tale contesto, il criterio della non applicazione da parte del giudice comune risponde – secondo quanto sostenuto dalla Corte di Giustizia Ue – al principio del primato, di cui costituisce l'elemento essenziale<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Sull'estensione operata con la sent. 181/2024 del giudizio della Corte costituzionale oltre quanto definito dalla sent. n. 15/2024, v. Zanon, *Il ruolo della Corte costituzionale*, cit., V s., “sia (...), sia se il conflitto riguarda una diversa normativa dell'Unione”.

<sup>16</sup> In tal senso, v. F. Ferraro, *La Consulta si affida al “tono costituzionale”*, cit., 160 s.

<sup>17</sup> Sull'autonomia degli ordinamenti interno e Ue e la logica applicazione del criterio della non applicazione, cfr., Zanon, *Il ruolo della Corte costituzionale*, op. cit., in cui l'A. sottolinea come invece, “l'intervento della Corte costituzionale, necessariamente, accerta un vizio e dichiara l'illegittimità costituzionale, in nome di un rapporto gerarchico fra fonti. Ma si badi, questo rapporto intercorre tra fonti interne. E qui appare proprio calzante il preciso riferimento che la sentenza n. 181 del 2024 opera all'art. 117, primo comma, Cost.: l'obbligo costituzionale violato impone, sul piano della teoria generale, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma interna, mentre non ci si potrebbe accontentare della sua “semplice” non applicazione”.

<sup>18</sup> V. R. Mastroianni, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti*

L'estensione del concorso di rimedi viene giustificato dalla Corte costituzionale quale *surplus* di garanzia, ma potrebbe anche nascondere l'esigenza di non eliminare un rimedio già utilizzato (e ritenuto essenziale dalla Corte di Giustizia UE), più per ragioni di "opportunità" che di diritto.

La svolta operata dalla Corte costituzionale con l'estensione della questione di legittimità anche alle norme interne in contrasto con fonti europee ad effetto diretto (come anche i regolamenti Ue), pur continuando, comunque, a mantenere anche lo strumento della non applicazione, rischia sul nascere di apparire uno strumento indebolito.

Peraltro, il giudice comune che di fronte ad un'antinomia tra fonte interna e fonte Ue, in ragione del principio consolidato, decida di non applicare la norma interna ed applicare quella Ue prevalente, lo decide ritenendo sussistente l'incompatibilità e, dunque, il contrasto della norma interna con una norma dell'ordinamento comunitario, il che determina - ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. - inequivocabilmente, una violazione della Costituzione<sup>19</sup>.

Ed è questo il problema: di fatto e nella forma, tale contrasto rivela una illegittimità costituzionale della norma interna per violazione – diretta – dell'art. 117, comma 1, Cost., che espressamente delinea un "obbligo co-

*tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'art. 11 della Costituzione*, in AISDUE, 1/2024, 17, che sottolinea come "il principio del primato, come elaborato dalla Corte di giustizia, comprende quindi, come elemento essenziale, l'obbligo (che risale alla sentenza *Simmmenthal*) per il giudice comune di procedere all'immediata disapplicazione della norma interna contrastante con regole europee dotate di diretta efficacia, ed il ricorso a meccanismi interni intesi alla definitiva rimozione della norma interna, se inteso come obbligatorio, è da considerare non in linea con questa ricostruzione del principio".

<sup>19</sup> In senso favorevole al concorso di rimedi e alla – ritenuta – adeguatezza della funzione assegnata al giudice comune, v. P. De Pasquale, *Il primato dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*, in *Unione europea e diritti*, 2025. Sulla questione l'A. rileva come la Corte abbia riconosciuto al giudice comune il "potere-dovere" di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia con – secondo il parere dell'A. – la valorizzazione del concorso di rimedi. Inoltre, riconosce l'esigenza – a volte – di ritenere "preferibile una protezione generalizzata, uniforme, coerente, capace di garantire la certezza del diritto attraverso una pronuncia di costituzionalità che "depuri" l'ordinamento interno della norma configgente con il diritto dell'Unione". In senso favorevole alla soluzione data dalla Corte costituzionale, cfr., anche, S. Barbieri, *La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione europea*, in *RCE*, n. 3, 2024, 289 s.; A. Chiappetta, "Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato": l'inciso della Corte costituzionale tra sindacato accentratore di costituzionalità e meccanismo diffuso di attuazione del diritto UE, in *federalismi.it*, n. 4, 2025, 63 s.; P. De Pasquale, O. Pallotta, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell'Unione europea (e l'autonomia dei giudici)*, in *Eurojus*, n. 4, 2024, 174 s.

munitario”, quale vincolo posto alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni.

In altri termini, qualora la norma interna si riveli incompatibile con la norma comunitaria ne consegue la sua illegittimità costituzionale, in ragione della norma (europea) interposta.

Utilizzare termini quali “*surplus di garanzia*” (per giustificare il mantenimento della non applicazione e del concorso di rimedi) o “*tono costituzionale*” (come– discutibile - filtro), sembra più un espediente per non esporsi sul piano sistematico e dei rapporti istituzionali, che una convinta soluzione, considerata la vigenza dell’art. 117, comma 1, Cost.. E in tale senso, è evidente che - continuando ad utilizzare lo strumento della non applicazione della norma interna incompatibile -l’art. 117, comma 1, Cost. rischia di non essere rispettato o, comunque, di essere rispettato a discrezione del giudice comune, cui rimane la libertà di scelta della via da percorrere.

Ma la stessa Corte costituzionale, pur non potendo (o non volendo) espressamente negare il rimedio della non applicazione diretta, non manca di indicare, apertamente, la questione di legittimità costituzionale quale soluzione “*più proficua*” per “*fugare ogni incertezza*” e per offrire una soluzione radicale al conflitto fra norme. Anzi, vi è di più: non nega al giudice comune il potere di rinviare pregiudizialmente la questione alla Corte di Giustizia ma, nel contempo, suggerisce la via del giudizio di legittimità costituzionale, riservandosi il potere di (eventualmente, nonostante il “*dovere*” quale giudice di ultima istanza) rinviare essa stessa alla Corte di Giustizia la questione da verificare ed interpretare. Ma, ancora, anche nelle sue pronunce più recenti (come nella sentenza n. 31 del 2025) la Corte costituzionale, cerca di ampliare i suoi spazi dichiarando che spetta alla Corte di Giustizia la competenza ad interpretare il diritto Ue, mentre a sé stessa la competenza esclusiva ad interpretare la Costituzione<sup>20</sup>.

Non si può nascondere che l’art. 117, comma 1, Cost. abbia radicalmente modificato il sistema e il criterio relativo al rapporto tra norma interna e ordinamento comunitario.

<sup>20</sup> Al punto 7 della sentenza n. 31/2025, la Corte costituzionale afferma che “*Del resto, se è indiscutibile che alla Corte di giustizia spetta l’interpretazione dei trattati e del diritto derivato, al fine di assicurarne l’uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, è parimenti indiscutibile che l’interpretazione della Costituzione è riservata a questa Corte, così come la funzione di nomofilachia del diritto nazionale lo è alla Corte di cassazione, essendo orientate ad assicurare anche la certezza del diritto*”.

Lo stesso art. 11 Cost. - che fino alla sentenza di cui discutiamo aveva costituito il riferimento principe per l'applicazione del diritto comunitario, dato il suo primato, mediante la non applicazione diretta ed immediata della norma interna configgente - ha perso la sua centralità. Marimane, comunque, riferimento costituzionale legittimante la cessione di sovranità e - solo in ragione dell'espedito ("concorsuale") utilizzato dalla Corte - come presupposto del criterio (immediato) della non applicazione per la risoluzione delle antinomie, che il giudice costituzionale considera - inequivocabilmente - l'opzione da adottare in via residuale. Ed è, infatti, nella stessa sentenza n. 181/2024 che la Corte costituzionale indica (mediante una sostanziale "*moral suasion* nei confronti dei giudici comuni" <sup>21</sup>) il ricorso al giudizio di legittimità costituzionale come la scelta "*particolarmente più proficua*", anche perché eventualmente definita con una pronuncia *erga omnes*, e, dunque, radicale, che risponde anche all'esigenza della certezza del diritto.

Tuttavia, non mancano in dottrina posizioni che - addirittura - criticano lo stesso criterio assunto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 181/2024, con l'idea di estendere il concorso di rimedi e la preferenza del ricorso di legittimità costituzionale. E ciò in quanto tale estensione, con la scelta del rimedio affidato al giudice comune e la possibilità di introdurre il ricorso alla Corte costituzionale anche in presenza di norme dell'Ue con effetto diretto, si rivelerebbe - come già rilevato - discordante rispetto a quanto sostenuto dalla Corte di Giustizia Ue, che ha sempre inteso quale elemento essenziale del primato l'immediata disapplicazione della norma interna da parte del giudice comune. Viene, infatti, sottolineato che "la posizione della Corte (costituzionale), nella misura in cui ritiene in sostanza equivalente, ai fini del rispetto del primato del diritto dell'Unione, il percorso interno a quello europeo (...), non è in armonia con questa (della CGUE) giurisprudenza" <sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Così, C. Amalfitano, "*Tono costituzionale*": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. *Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025.

<sup>22</sup> In tal senso, v. Mastroianni, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024*, cit., in partic., 16-19, in cui si rileva che la Corte di Giustizia "ha quindi affermato che il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione, qualora non possa effettuare un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle disposizioni del diritto dell'Unione, l'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando, all'occorrenza, di proprio iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una di-

La stessa dottrina, a sostegno della sua posizione, fa rilevare come – per altro verso - la soluzione “accentrata” delineata dalla sentenza n. 181/2024 rischi di eludere la funzione “correttiva” del legislatore nazionale, facendo venir meno l’intervento legislativo mediante la legge europea, che potrebbe limitarsi ad eliminare soltanto le parti di una legge in contrasto, rendendo il resto coerente rispetto all’ordinamento comunitario. Per cui – si sostiene – l’intervento legislativo con la legge europea annuale, ai sensi della l. 234/2012, rappresenterebbe la soluzione “più sistematica di quanto possa assicurare l’intervento episodico della Corte costituzionale”<sup>23</sup>.

7. – Il “tono costituzionale” utilizzato nella sentenza n. 181 del 2024 si pone come presupposto ed elemento discretivo, considerato che riguarda la rilevanza della questione sul piano del “*nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale*”<sup>24</sup>.

Sembra essere la chiave per introdurre e legittimare un nuovo strumento di garanzia e di applicazione del diritto dell’Unione europea nell’ordinamento interno, ritenuto più penetrante e di più ampia efficacia, affiancato allo strumento – consolidato - della non applicazione della norma interna in contrasto.

Quindi, il tono costituzionale diviene l’elemento legittimante l’intervento della Corte costituzionale, dopo la discrezionale scelta del giudice comune, qualora decida di rimettere la questione alla Corte, la quale, a sua volta, dovrà verificare la sussistenza del “tono” di rilevanza costituzionale<sup>25</sup>.

Peraltro, l’utilizzazione del tono costituzionale sembrerebbe andare oltre la mera esigenza di applicazione del diritto dell’Ue ma troverebbe la sua logica qualora ad essere coinvolti fossero aspetti relativi alla rilevanza costituzionale<sup>26</sup>.

*sposizione del diritto dell’Unione dotata di efficacia diretta, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”.*

<sup>23</sup> V., Mastroianni, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024*, op. cit., 18.

<sup>24</sup> Sul senso del “tono costituzionale”, poi adottato nella sent. n. 269 del 2017, v. Corte cost., ordinanza n. 24 del 2017; M. D’Amico, *Il “tono costituzionale” delle questioni*, in *Riv. dir. cost.*, 2017, 611 s.; P. Bilancia, *Giurisdizione costituzionale e selezione dei conflitti*, in *Consulta online*, 2021.

<sup>25</sup> In ordine al tono quale condizione per l’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, v., anche, G. Gentile, *Il “tono costituzionale” come criterio di ammissibilità*, in *Giur. cost.*, 2024.

<sup>26</sup> Sull’estensione del concetto, v., tra gli altri, Dolso, *La Corte costituzionale torna ancora*, cit., il

Ma è – probabilmente – opportuno chiedersi se la stessa non osservanza dell'obbligo comunitario, come definito dall'art. 117, comma 1, Cost., possa farsi rientrare nei “principi di rilievo costituzionale” o se configuri un “nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale”. Ciò, considerando che i limiti alla potestà legislativa e la garanzia del loro rispetto toccano direttamente la sfera dei diritti di ogni soggetto, almeno fino a quando l'ordinamento comunitario sarà riconosciuto dal nostro quale – addirittura – prevalente (a norma dell'art. 11 Cost.).

Quindi, o le motivazioni della sentenza n. 181/2024 della Corte costituzionale rappresentano una soluzione “transitoria” per giungere, successivamente, ad adottare il principio e lo strumento del ricorso in via incidentale sempre ed in ogni caso, oppure siamo di fronte ad una soluzione “di comodo” ma non del tutto coerente con il principio costituzionale insito nell'art. 117, comma 1, Cost.<sup>27</sup>.

Come si osserva anche dalla dottrina, la sentenza *Granital* si rivela come un criterio destinato ad essere superato dall'assunzione di nuovi parametri costituzionali<sup>28</sup>.

D'altro canto, il potere che la Corte costituzionale offre al giudice comune di optare - liberamente e senza vincoli di priorità – anche per il giudizio di legittimità costituzionale sembra essere un vero e proprio “suggerimento” preferenziale, soprattutto per le dimensioni che la questione possa assumere rispetto ai destinatari interessati. Ed in tal senso, in ragione degli interessi che possono essere coinvolti anche di carattere generale o di sistema, diviene inevitabile coinvolgere la Corte costituzionale, proprio come afferma la stessa Corte: “*l'interlocuzione con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia erga omnes, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della*

quale sottolinea che “siamo al cospetto di un concetto che, se letto in modo estensivo, di fatto non pone alcun limite all'intervento della Corte costituzionale”.

<sup>27</sup> Sul declino della *Granital*, che si riduce a sopravvivenza tecnica, v. F. Viganò, *Disapplicazione e controllo accentrato*, in *Dir pubbl.*, 2021, 643 s.

<sup>28</sup> In tal senso, v. Ruggeri, *Art. 11 e art. 117 Cost.*, in *Riv. AIC*, 2020. Inoltre, P. De Pasquale, *Il primato dell'Unione europea*, cit., pur se a favore della soluzione adottata dalla Consulta del concorso di rimedi – che, per il ricorso alla Corte, introduce anche il presupposto del tono costituzionale - riaffermato dalla Corte costituzionale con le sentt. n. 1/2025 e n. 7/2025, considera essenziale la pronuncia della Corte costituzionale quale strumento per la rimozione alla radice di norme interne in contrasto con le norme Ue, poiché garantisce – a differenza della “mera” disapplicazione – “tutele sempre più coerenti e complete” dotate di un'efficacia *erga omnes*.

*normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale*". E ciò, realisticamente, può rilevarsi il più delle volte.

D'altronde, non è improbabile pensare ad una utilizzazione poco rigida del tono costituzionale da parte della Corte costituzionale, che consentirebbe una semplificazione dei presupposti per l'ammissibilità delle questioni di legittimità relative alle norme interne in contrasto con le fonti dell'Unione anche ad efficacia diretta, ovvero, come sottolineato in dottrina, "così da consentire di intercettare il "tono costituzionale" nella stragrande maggioranza delle controversie"<sup>29</sup>. Ma ciò comporta, per un verso, l'allontanamento dal criterio *Granital* e, per l'altro verso, una effettiva divergenza rispetto alla linea giurisprudenziale della Corte di Giustizia Ue.

Come è stato fatto rilevare, il tono costituzionale appare, in qualche modo, "vago e sfuggente", tale da poter offrire la possibilità di essere richiamato e utilizzato al fine di consentire l'ammissione delle questioni che riguarda le antinomie tra norme interne e norme Ue<sup>30</sup>.

8. - La sentenza n. 181/2024 della Corte costituzionale contiene un - non si sa quanto - involontario fine: rendere residuale lo strumento adottato dalla sentenza n. 170/84, per giungere nel tempo al suo superamento.

<sup>29</sup> Sul punto, v., criticamente, Amalfitano, *Tono costituzionale*, cit.. Qui, l'A. sottolinea come "certo è difficile immaginare, nel momento in cui si rinviene un conflitto tra norma nazionale e norma Ue, che tale conflitto non sia delineabile anche rispetto alla Costituzione: in altre parole, è difficile che una questione di "comunitarietà" non ponga anche una qualche connessione con diritti, interessi o principi di rilievo costituzionale, e che, quindi, i soli parametri rilevanti nell'apprezzamento del grado di lesività della norma interna siano gli artt. 11 e 117 Cost. e non anche, pur magari in via secondaria, comunque altri parametri costituzionali, così da consentire di intercettare il "tono costituzionale" nella stragrande maggioranza delle controversie". V, pure, Pinelli, *il rinvio pregiudiziale*, cit., in cui l'A. parla dell'estrema latitudine del tono costituzionale. Inoltre, A. Ruggeri, *Rapporti tra diritto interno e diritto comunitario dal punto di vista della teoria costituzionale, e tecniche retorico-argomentative nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, n.1/2025, 16.

<sup>30</sup> Così, Ferraro, *La Consulta si affida al "tono costituzionale"*, op. cit., 166-167, secondo cui "è facile immaginare che, in assenza di elementi di chiarificazione, il suddetto nesso verrà individuato con sempre maggiore frequenza e la Corte costituzionale difficilmente dichiarerà il difetto di rilevanza per l'assenza di nesso della questione incidentale con interessi e principi di rilievo costituzionale".

La soluzione “concorsuale” lascia al giudice comune il potere di scegliere lo strumento da adottare, potendo decidere – discrezionalmente e secondo un sindacato diffuso – di non applicare la norma interna incompatibile con l’ordinamento comunitario, sebbene tale incompatibilità riveli una illegittimità costituzionale, ai sensi dell’art. 117, comma 1, Cost..

Un concorso di rimedi che lascia convivere – in relazione alla medesima fattispecie – un sindacato diffuso con un sindacato accentrato, atteso che, secondo la Corte costituzionale, non sono strumenti antitetici, ma anzi cooperano per rendere “*tutele sempre più integrate*”.

Da tutto ciò si rileva un aspetto che viene considerato dalla sentenza della Corte costituzionale, senza – possibilmente per cautela – spingersi oltre ciò che si possa ritenere “comunitariamente” consentito o accettabile.

La Corte costituzionale, ad un certo punto del suo ragionamento, per non entrare in conflitto con la Corte di Giustizia dell’Unione europea e, quindi, per continuare a sostenere la sopravvivenza della diretta non applicazione da parte del giudice comune, richiama la giurisprudenza della Corte di Giustizia Ue, secondo la quale le Corti costituzionali non possono limitare il potere dei giudici (comuni) “*di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell’Unione, quando esso sia provvisto di efficacia diretta*”<sup>31</sup>.

Un richiamo utilizzato dalla Corte costituzionale a sostegno del doppio rimedio, che, però potrebbe rivelarsi controproducente, qualora il principio della CGUE venga letto nel senso di considerare, comunque, essenziale l’immediata disapplicazione da parte del giudice comune, intesa come elemento, effettivamente, indispensabile per il rispetto del principio del primato, data la sua “immediatezza”.

Il problema – se così si può qualificare – allora potrebbe avere origine dall’aver costituzionalizzato (mediante la modifica dell’art. 117, comma 1, Cost.) il primato dell’ordinamento comunitario e il principio del suo rispetto da parte delle leggi statali e regionali<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Sul punto, v., in partic., De Pasquale, *Il primato dell’Unione europea*, op. cit., la quale ritiene, a sostegno della soluzione “concorsuale”, che “il concorso di rimedi (disapplicazione immediata o, sussistendone le ragioni, rimessione alla Consulta), lasciato al libero apprezzamento del giudice nazionale “comune”, non sembra affatto rappresentare un *vulnus* per i principi fondamentali su cui si regge il funzionamento dell’ordinamento dell’Unione: anzi può, se correttamente bilanciato, contribuire al rafforzamento della *primauté* e, soprattutto, alla progressiva opera di adeguamento dell’ordinamento interno a quello UE”.

<sup>32</sup> Sul processo di costituzionalizzazione del diritto dell’Unione europea, v. S. Sorrentino, *Il di-*

Ciò può indurre a ritenere che la scelta “compromissoria” di mantenere nel sistema il potere “diffuso” della non applicazione delle norme interne incompatibili con il diritto Ue ponga una discrasia nel sistema, soprattutto dal momento in cui si è deciso di introdurre nella Costituzione il “vizio” della violazione dell’ordinamento comunitario (quale “obbligo”).

Discrasia che si evidenzia quando la stessa Corte costituzionale consente di lasciare che sia il giudice comune a “scegliere” la via della non applicazione della norma interna incompatibile con la norma Ue ad efficacia diretta o l’altra del giudizio davanti alla Corte costituzionale, per illegittimità, in ragione della violazione dell’art. 117, comma 1, Cost., per il mancato rispetto dell’ordinamento comunitario.

Poco importa, sul piano della coerenza del sistema, che la Corte costituzionale circoscriva il rinvio al giudizio di legittimità ai casi in cui la questione presenti un “tono costituzionale”, atteso che tale requisito può costituire un limite assoluto ma anche un limite estensibile secondo le “esigenze”, che la stessa Corte avrà modo di qualificare o modulare<sup>33</sup>.

Per inciso, i riferimenti offerti dalla Corte costituzionale per individuare i casi che facciano emergere il tono costituzionale, riguardano: l’incertezza interpretativa delle normative interne e dell’Ue; il perdurante uso di una disciplina controversa e oggetto di precedenti giudizi; interpretazioni che possono produrre un “impatto sistemico”; circostanze che richiedono un bilanciamento tra principi costituzionali. Infine, si aggiunga – come già ricordato – la considerazione della Corte costituzionale secondo la quale il giudizio di legittimità rappresenti lo strumento più funzionale (o – come viene affermato – “*proficuo*”) per rimuovere alla radice la norma interna in contrasto con quella europea<sup>34</sup>.

*ritto dell’Unione europea come diritto interno*, in *Riv. dir. cost.*, 2010, 389 s.; inoltre, sulla costituzionalizzazione del primato, v. M. Poiars Maduro, *Pluralismo costituzionale*, EUI Working Papers, 2003; M. Luciani, *Costituzionalismo europeo e giudici*, in *Quad. cost.*, 2019, 289 s.

<sup>33</sup> In tal senso, v. Ruggeri, *Rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., 16, il quale ritiene che il tono costituzionale possa rivelarsi “suscettibile di espandersi e contrarsi a fisarmonica secondo occasionali convenienze”

<sup>34</sup> V. Mastroianni, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024*, op. cit., 11-12, che rileva come “in definitiva, la presenza, in realtà del tutto fisiologica, di interpretazioni divergenti nei primi gradi di giudizio, in giudizi diversi, o addirittura in decisioni errate dell’autorità amministrativa, sembra di per sé un argomento poco convincente per accentrare nelle mani della Corte costituzionale la soluzione di queste divergenze, le quali ben potrebbero essere risolte nella sede propria del

Ma, al di là di tutto questo, un dato sembra non facilmente discutibile: quando una norma interna è in contrasto con una norma comunitaria, la violazione dell'obbligo comunitario si ha sempre, perché se una norma interna non disciplina una materia o una fattispecie allo stesso modo delle norme dell'ordinamento Ue è già di per sé illegittima costituzionalmente in quanto non lo ha rispettato e, dunque, ha violato la Costituzione. La stessa questione assume il "tono costituzionale", in ragione sia dell'art. 117, comma 1, sia della rilevanza dei presupposti insiti nell'art. 11 Cost..

Conseguentemente, se una norma di diritto interno non rispetta l'ordinamento comunitario, come si può continuare a chiedere al giudice comune di limitarsi a non applicarla (con effetti che si producono solo per il suo stesso giudizio) senza sollevare la questione di legittimità costituzionale?<sup>35</sup>

Certo, rimane l'aspetto indiscutibile: la non applicazione è proprio lo strumento per l'efficacia dell'effetto diretto, attesa la sua immediatezza; la questione di legittimità non è eludibile, attesa la costituzionalizzazione definita dal comma 1 dell'art. 117, anche se rischia di svuotare lo stesso principio dell'effetto diretto, non evitabile neanche se fosse data una corsia preferenziale ai giudizi davanti alla Corte costituzionale sulle questioni relative alla violazione dell'obbligo comunitario<sup>36</sup>.

Probabilmente, i tempi non sono ancora maturi oppure la Corte costituzionale ha deciso di non entrare in attrito con la Corte di Giustizia Ue, e in tale secondo caso si tratterebbe di una soluzione che riguarda più i rapporti istituzionali che il diritto, in senso stretto.

giudizio ordinario o amministrativo, fatta salva la competenza ultima della Corte di giustizia. Sullo sfondo – ma anche più volte nel testo – rimane la questione, di certo non nuova, della pretesa maggiore efficacia del giudizio di costituzionalità per la sua capacità di risolvere in maniera definitiva (ma anche questa affermazione va presa *cum grano salis* quando è coinvolto il diritto dell'Unione europea) i contrasti tra le norme interne e quelle europee".

<sup>35</sup> Sulla "cautela" della Corte costituzionale e sul mantenimento del concorso di rimedi, v. Pinnelli, *Il rinvio pregiudiziale*, op. cit., in cui l'A., ad un certo punto della sua analisi sulla sent. della Corte cost. n. 181/24, rileva che "stando così le cose, ci si può chiedere piuttosto perché la Corte costituzionale non abbia percorso l'ultimo miglio che, a partire dal 2017, la separa dalla integrale riacquisizione del giudizio sulle leggi incompatibili col diritto UE direttamente applicabile, qualificando come "principio supremo" il sindacato accentrato".

<sup>36</sup> Sul rischio di vanificare il principio dell'effetto diretto, cfr. Ferraro, *La Consulta si affida al "tono costituzionale"*, op. cit., 168 s.; 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 s.

Può darsi, allora, che la previsione dell'art. 117, comma 1, Cost., abbia già posto le basi per il superamento del principio e la *ratio* espressi dalla sentenza n. 170/84 della Corte costituzionale, proprio riguardo alle fonti interne in contrasto con le fonti comunitarie anche ad efficacia diretta.<sup>37</sup>

D'altro canto, adottare il doppio rimedio introducendo il ricorso al giudice costituzionale anche quando la norma interna sia in contrasto con una norma dell'Unione europea (non importa più se con o senza efficacia diretta), pur con il filtro del tono costituzionale, significa – di fatto – tendere alla residualità dello strumento della non applicazione e, dunque, alla sua progressiva vanificazione. Ciò in quanto la stessa Corte costituzionale ha effettivamente - *apertis verbis* - legittimato l'art. 117, comma 1, Cost. quale parametro principe nel rapporto tra le fonti, con il relativo ricorso al giudizio di legittimità costituzionale.

Orientamento che – come sopra rilevato da parte della dottrina - si discosta da quanto richiesto dall'ordinamento dell'Ue e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Ue, che pongono l'effettività del primato quale esigenza imprescindibile<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Sulla questione ancora aperta, v. C. Amalfitano, *Tutto cambia perché nulla cambi? L'incerto superamento del modello Granital*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, 3/2025.

<sup>38</sup> Per una ricognizione sintetica della giurisprudenza della CGUE sul primato e l'efficacia diretta del diritto Ue, si ricorda che la Corte di giustizia ha posto il principio delineando un costante orientamento, che la Corte costituzionale ha, in linea di massima, condiviso, pur non mancando di affermare la propria identità e il proprio spazio "costituzionale". Per esempio, nella sentenza *Simmethal* (1978), la CGE ha affermato il ruolo del giudice nazionale, chiamato a non applicare la norma interna in contrasto con il diritto comunitario, senza dovere attendere la pronuncia della Corte costituzionale. Principio, successivamente, assunto e confermato con la sentenza *Granital* (1984), sulla base della cessione della sovranità ai sensi dell'art. 11 Cost., atteso, inoltre, il riconoscimento dei cd. controlimiti. La modifica del Titolo V Cost., con la previsione dei vincoli alla potestà legislativa, di cui al comma 1 dell'art. 117, ha ampliato la funzione della Corte costituzionale. Nella causa *Foto-Frost* (1987), la CGE ha definito la sua esclusiva competenza a dichiarare l'invalidità della degli atti comunitari, accolta dalla Corte cost. Con le sentenze *Melki e Abdeli* (cause riunite, 2010) e *Consorzio Italian Management* (2021), viene rafforzato il rinvio pregiudiziale (*ex art. 267 TFUE*), condiviso dalla Corte costituzionale quale strumento affidato sia al giudice comune, sia a se stessa come giudice di ultima istanza. Nella sentenza *Melloni* si assiste, da un lato, all'affermazione da parte della CGUE della tutela dell'unità del diritto Ue e, dall'altro, la rivendicazione da parte della Corte costituzionale di un margine minimo di tutela costituzionale. Posizioni che hanno trovato un punto di equilibrio (in particolare, con la sent. *Taricco*, 2017), fino a giungere ad un sostanziale dialogo cooperativo tra le due Corti, con il bilanciamento tra ordinamento Ue e identità costituzionale.

Per cui, non va, comunque, sottaciuto che la linea giurisprudenziale della Corte costituzionale, sebbene in modo prudente, ha già – di fatto - derogato a quanto definito dalle norme e dalla giurisprudenza Ue.

Tuttavia, il superamento del criterio *Granital*, sebbene definito in modo non esplicito, si manifesta, comunque, come una coerente evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, soprattutto in ragione del vincolo introdotto con l'art. 117, comma 1, Cost..

Probabilmente, in ragione della constatata deroga e conseguenzialmente ad essa, si sarebbe potuto giungere ad una soluzione più “definitiva”<sup>39</sup>, superando, senza indugio, il criterio europeo, per adottare – in via esclusiva - il criterio interno, così affidandounicamente alla Corte costituzionale la funzione di risolvere l'antinomia, nel rispetto dell'art. 117, comma 1, Cost..

Sarà la giurisprudenza della Corte costituzionale e, in ugual misura, l'atteggiamento del giudice comune nell'uso della “scelta” relativa al “*concorso di rimedi*” a rivelarci, o meno, l'ulteriore evoluzione.

<sup>39</sup> V., in tal senso, Pinelli, *Il rinvio pregiudiziale*, op. cit., il quale parla, appunto, di (mancato) “ultimo miglio”, qui, in nota 35.

*Abstract*

La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 apre ad una prospettiva diversa rispetto alla precedente giurisprudenza costituzionale. Si inserisce nel processo di trasformazione dei rapporti tra ordinamento costituzionale italiano e ordinamento dell'Unione europea, atteso il criterio di applicazione delle fonti Ue che hanno sempre avuto il riconoscimento del primato e dell'immediatezza.

Partendo dal criterio offerto dalla sentenza *Granital*, n. 170/84, e, dunque, dal potere del giudice comune di disapplicare, direttamente, la norma interna configgente con il diritto comunitario - in ragione dell'art. 11 Cost. e della conseguente cessione di sovranità - la previsione nella Costituzione del "nuovo" art. 117, comma 1, determina una diversa prospettiva, atteso che, a questo punto, la violazione del cd. obbligo comunitario, pone una questione di legittimità costituzionale.

Si constata, dunque, che la Corte costituzionale, per evitare attriti con la Corte di Giustizia Ue, giunge ad una soluzione compromissoria - mediante il "concorso di rimedi" - che introduce il potere del giudice comune di sollevare la questione di legittimità costituzionale anche nei confronti delle norme dell'Ue ad efficacia diretta, utilizzando, come espediente, il "filtro" del "tono costituzionale". Ma non rinuncia al criterio della *Granital*, affidando alla discrezionalità del giudice comune la scelta tra i due rimedi, senza priorità di ciascuno delle due vie.

Nell'indicare, comunque, quale rimedio "*più proficuo*" quello del ricorso costituzionale, la Corte sembra indicare la via preferenziale, lasciando la soluzione della non applicazione quale rimedio residuale.

Il lavoro cerca di analizzare le ragioni della soluzione offerta dalla Corte costituzionale, per chiedersi se, di fatto, si stia assistendo ad un sostanziale superamento della ratio della sentenza *Granital*.

The Constitutional Court's ruling no. 181 of 2024 opens up a different perspective compared to previous constitutional jurisprudence. It is part of the process of transforming the relationship between the Italian constitutional order and the European Union legal order, given the criterion for applying EU sources, which have always been recognized as primacy and immediacy.

Starting from the criterion offered by the *Granital* ruling no. 170/84, and therefore the power of ordinary judges to directly disapply a domestic provision that conflicts with Community law - by virtue of article 11 of the

Constitution and the resulting transfer of sovereignty - the Constitution's provision of the "new" article 117, paragraph 1, determines a different perspective, given that, at this point, the violation of the so-called community obligation raises a question of constitutional legitimacy.

It is therefore clear that the Constitutional Court, to avoid conflict with the Court of Justice of the European Union, has reached an arbitration solution - through the "competition of remedies" - which introduces the power of ordinary judges to raise the question of constitutionality even with respect to directly applicable EU provisions, using, as a device, the "filter" of "constitutional tone". However, it does not abandon the Granital criterion, leaving the choice between the two remedies to the discretion of ordinary judges, without prioritizing either option.

In indicating, however, that a constitutional appeal is the "most effective" remedy, the Court appears to be favoring the preferred option, leaving non-application as a residual remedy.

This paper seeks to analyze the reasons for the solution offered by the Constitutional Court, to ask whether, in fact, we are witnessing a substantial overriding of the rationale of the Granital ruling.