

ANNALI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

DIRETTI DA AUGUSTO BARBERA E ANDREA MORRONE

LA FORMA DELLE FONTI,
LA SOSTANZA DEI DIRITTI

È POSSIBILE UNA “TEORIA DELLE
FONTI” NELLA PLURALITÀ DELLE
“CARTE DEI DIRITTI”?

A CURA DI
ALBERTO ARCURI
ANDREA MORRONE

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCLV

ANNALI
DI
DIRITTO COSTITUZIONALE

DIRETTI DA
AUGUSTO BARBERA E ANDREA MORRONE

Direzione

Augusto Antonio Barbera (Emerito dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Andrea Morrone (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Comitato scientifico

Armin von Bogdandy (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law in Heidelberg)
Chiara Bologna (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Ana Maria Carmona Contreras (Universidad de Sevilla)
Corrado Caruso (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Marcello Cecchetti (Università di Sassari)
Edgar Corzo Sosa (Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM)
Thierry Di Manno (Université de Toulon)
Caterina Domenicali (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Federico Fabbrini (Dublin City University)
Tomaso F. Giupponi (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Marco Goldoni (University of Glasgow)
Maria Pia Iadicicco (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")
Marta Morvillo (University of Amsterdam)
Diletta Tega (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Redazione

Alberto Arcuri (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Francesco Medico (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

A CURA DI
ALBERTO ARCURI E ANDREA MORRONE

LA FORMA DELLE FONTI, LA SOSTANZA DEI DIRITTI

È POSSIBILE UNA “TEORIA DELLE FONTI”
NELLA PLURALITÀ DELLE “CARTE DEI DIRITTI”?

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

Fondazione Bologna University Press
via Saragozza 10 – 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0

ISBN 979-12-5477-796-1
ISBN on line 979-12-5477-797-8
DOI 10.30682/sg355
ISSN 2283-7396

info@buponline.com
www.buponline.com

Impaginazione: DoppioClickArt (Bologna)

Prima edizione: maggio 2026

INDICE

<i>Presentazione</i>	7
<i>Introduzione al dibattito. Traccia per una discussione</i> ALBERTO ARCURI, ANDREA MORRONE	9
RELAZIONI DI BASE	13
ANTONIO RUGGERI <i>Carte dei diritti e dinamiche della normazione, dal punto di vista della teoria della Costituzione</i>	15
ROBERTO BIN <i>Giuristi senza fonti?</i>	41
INTERVENTI	47
ALBERTO ARCURI <i>La penna e la spada. Il (plus-)valore della “forma” delle fonti del diritto</i>	49
PAOLO BONINI <i>Il decreto-legge, il sistema delle fonti e la forma di governo: dal “monocameralismo” al “monosedismo”</i>	63
ANDREA CARDONE <i>Una “teoria delle fonti” non solo è possibile, ma è anche necessaria</i>	73
CORRADO CARUSO <i>Blocco di costituzionalità, integrazione dei parametri e processo federale europeo</i>	91
EDOARDO CATERINA <i>La doppia parametricità nello Stato membro: appunti a partire da alcuni “casi paralleli” in Italia e in Germania</i>	115

MARILISA D'AMICO	
<i>Il "sistema" delle fonti fra Carte e Corti</i>	123
VINCENZO DESANTIS	
<i>Fonti "informali" e dialogo tra le Corti nella crisi dell'ordinamento</i>	135
GIOVANNI DI COSIMO	
<i>Confini contesi. Fonti del diritto, carte dei diritti, regolazione privata</i>	151
PIETRO FARAGUNA	
<i>Granital is not dead</i>	157
SILVIA FILIPPI	
<i>Una duplice crisi? Teoria delle fonti e giustizia costituzionale</i>	169
GIOVANNI GUIGLIA	
<i>La rilevanza della Carta sociale europea e delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali secondo la Corte costituzionale italiana</i>	179
MARIA PIA IADICICCO	
<i>Presidiare la forma delle fonti e del potere. Considerazioni attorno alla recente riforma della sicurezza pubblica</i>	193
MIRIANA LANOTTE	
<i>Oltre la teoria nazionale delle fonti: due itinerari europei come segnali di metamorfosi</i>	203
VALERIA MARCENÒ	
<i>Perché è ancora necessario avere (e difendere) una teoria delle fonti</i>	215
FRANCESCA PARUZZO	
<i>Tra tutela dei diritti e nuove forme di produzione normativa</i>	225
FEDERICO PEDRINI	
<i>Norme, fonti e interpretazione tra teoria e pratica del diritto</i>	237
FRANCESCA POLACCHINI	
<i>Le dinamiche della forma (e delle sue elusioni) nel sistema dei controlli. Il caso paradigmatico dei regolamenti del presidente del Consiglio dei Ministri</i>	251
BEATRICE SBORO	
<i>Il contributo del legislatore alla funzione ordinante delle Corti</i>	263
GIULIA VASINO	
<i>Tracce di sistematizzazione dal sindacato accentrato di costituzionalità nell'epoca della confusione delle fonti e dei rimedi</i>	273

GRANITAL IS NOT DEAD

Pietro Faraguna*

1. Superamento o equivocazione di *Granital*?

Questo breve contributo si sofferma sugli sviluppi più recenti in materia di rapporti interordinamentali: la sua principale ambizione è chiarire alcuni fraintendimenti, che sembrano sempre più comuni, e che paiono viziati da una erronea attribuzione di determinati contenuti a vari filoni della giurisprudenza costituzionale.

Non ci si limiterà, tuttavia, a cercare di rimettere in ordine le tessere della giurisprudenza costituzionale in materia di condizioni di applicazione del diritto dell'Ue nell'ordinamento interno e di criteri di risoluzione delle antinomie tra diritto interno e diritto sovranazionale. Una volta chiarito che il presunto “superamento” di *Granital* – del quale si discute sempre più intensamente (almeno) a partire dal 2017 – è in realtà fondato in larga parte su una diffusa equivocazione di quel modello, sembra possibile interrogarsi con maggiore lucidità sulla reale portata dei mutamenti che sono in corso nell'ambito di questo segmento della giurisprudenza costituzionale, nonché sui rischi e le opportunità che si prospettano.

Il contributo si apre, dunque, con una breve e passionata analisi di quello che ci pare il contenuto proprio del modello recato dalla sent. n. 170 del 1984, e che in realtà può essere sezionato in tre dimensioni, delle quali una soltanto reca sviluppi che allora erano del tutto inediti: *Granital* (ri-)afferma l'obbligo di interpretazione conforme al diritto (allora) comunitario e la resistenza dei principi supremi al diritto dell'Unione europea, intesi come controlimiti alle limitazioni di sovranità ammesse in forza dell'art. 11 Cost. La grande novità di *Granital*, tuttavia, è la sistemazione in termini di prevalenza applicativa dei casi di irriducibile incompatibilità fra norma interna e norma comunitaria, con la “invenzione” del meccanismo della “disapplica-

* Università di Trieste (pfaraguna@units.it).

zione” o, secondo la terminologia più propriamente calibrata, della non applicazione (vedi CERRI 2024 e PINELLI 2022).

Successivamente (par. 3), il contributo si sofferma sul cosiddetto “modello 269” e sui suoi «derivati» (PINELLI 2024): non per aggiungere alla già alluvionale produzione scientifica in materia un’ennesima valutazione di quel modello, ma per mettere in luce come le novità recate da quegli sviluppi toccano piani diversi rispetto al triplice contenuto di *Granital*, che difficilmente potrebbe risultare superato dal modello n. 269, semplicemente perché i due segmenti giurisprudenziali si occupano fondamentalmente di problemi diversi, ancorché connessi.

Per questa ragione, ci pare da escludere che la Corte stia inaugurando una giurisprudenza ostile all’Europa, oppure (che è lo stesso), ostile al principio di apertura della Costituzione (par. 4). Tuttavia, resta vero che, pur depurando l’analisi da tutte le fonti di equivoco di cui sopra, ci si trova indubbiamente di fronte a un momento in cui la magmatica giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti interordinamentali è alla ricerca di nuovi canali di sviluppo. Il contributo si conclude passando in rassegna rischi e opportunità che sembrano poter derivare dalle linee di sviluppo che pare si stiano consolidando nell’ultimo decennio.

2. Il triplice contenuto del “modello” *Granital*

La sent. n. 170 del 1984 rappresenta l’ultima tappa “certa” del «cammino comunitario» (BARILE 1973) della Corte, la cui principale acquisizione è solitamente individuata nell’aver introdotto, come criterio di sistemazione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno con esso incompatibile, il meccanismo della non applicazione, derivato dal criterio di competenza, in luogo dell’applicazione del criterio gerarchico e, ancora prima, cronologico, di risoluzione delle antinomie: un impatto certamente non da poco nel sistema interno delle fonti del diritto (ARCURI 2024, 308 e ss.).

Rileggendo *Granital*, vi si trovano almeno tre livelli di indicazioni operative per il giudice che si trovasse di fronte al menzionato contrasto tra diritto interno e diritto comunitario, che è utile richiamare, prima ancora di chiedersi «cosa resta di *Granital*» (LEONE 2024, 2723): a) «fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionali va prescelta quella conforme alle prescrizioni della Comunità, e per ciò stesso al disposto costituzionale, che garantisce l’osservanza del Trattato di Roma e del diritto da essa derivato»¹ (in sintesi: obbligo di interpretazione conforme); b) ove «vi sia irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, è quest’ultima, in ogni caso a prevalere»² (in sintesi: non applicazione); c) non «l’intero settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno [deve

¹ Sent. n. 170 del 1984, punto 3 del *Considerato in diritto*.

² Sent. n. 170 del 1984, punto 3 del *Considerato in diritto*.

considerarsi] sottratto alla competenza della Corte»: restano sempre salvi i «principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e [i] diritti inalienabili della persona umana, nell'ipotesi contemplata, sia pure come improbabile» nella sent. n. 183 del 1973 (controlimiti).

Questo, e non altro, è il triplice contenuto del modello *Granital*, la cui novità più rivoluzionaria è senza dubbio l'invenzione del meccanismo della non applicazione, frutto di una fantasiosa elaborazione teorica che è stata capace di far convivere dualismo domestico e monismo sovranazionale (per una lettura "autentica" si veda LA PERGOLA 2003; per una lettura recente, CARUSO 2025, 200 ss.). Una rivoluzionaria invenzione della quale continua oggi a farsi ampiamente e quotidianamente uso nei reconditi anfratti della giustizia comune, dalle Sezioni unite della Cassazione all'ultimo giudice di pace (sul punto vedi CHIAPPETTA 2025, 257 ss.): il meccanismo della non applicazione è senza dubbio praticato un numero di volte infinitamente superiore rispetto a quelle in cui – per le ragioni più varie – si procede (anche o solo) al promovimento di questione di legittimità costituzionale, facendo leva sulla *facoltà* dischiusa a partire dalla sent. n. 269 del 2017. Questo basterebbe a dire – rovesciando gli epitaffi della dottrina di diverso avviso³ e parafrasando invece il primo album di "*The Exploited*" – che «Granital non è morta».

Ma al di là di chiarire quel che *Granital* veramente dice, qui ci sembra ancora più essenziale soffermarsi su ciò che la sent. n. 170 del 1984 non dice. Innanzitutto, *Granital* non esclude il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme interne che siano anche in contrasto con una norma comunitaria «di immediata applicabilità». Semplicemente, la sent. n. 170 del 1984 non si occupa di tale scenario, per ragioni sulle quali non è dato soffermarsi approfonditamente in questa sede, ma che sembrano più connesse alla scarsa verosimiglianza di uno scenario in cui la stessa norma si pone in contrasto con la Costituzione e, contemporaneamente, con una norma comunitaria, a causa del limitato ambito di estensione "materiale" del diritto comunitario, che non legate a scelte di politica giurisdizionale della Corte italiana.

Inoltre, e il punto è ancor più essenziale, *Granital* non *impone* la non applicazione in luogo del promovimento del sindacato di legittimità costituzionale. Il modello non si occupa infatti di regolare la possibile concorrenza di rimedi: questo diverso problema troverà una sistemazione soltanto nella giurisprudenza⁴, successiva a *Gra-*

³ Così, testualmente: AMALFITANO 2024, p. 2644 ove si legge, appunto, che «*Granital* è morta». Nello stesso senso CALVANO 2024, p. 2673 ove si legge che nella sent. n. 269 si scorge una «incrinatura che rischia [...] di far crollare l'edificio della *Granital*».

⁴ Per alcuni esempi di questo indirizzo giurisprudenziale: sentenze n. 288 e n. 227 del 2010, n. 125 del 2009, n. 285 del 2007, ordd. n. 249 del 2001, n. 38 del 1995, n. 224 del 1994, nn. 269, 79, 8 del 1991, 450, 389, 78 del 1990, 152 del 1987). La Corte ha anche espressamente predicato l'eventuale onere del giudice comune di promuovere prima il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e poi, eventualmente, di sollevare incidente di costituzionalità (ord. n. 536 del 1995).

nital, che – attraverso uno stratagemma processuale – imponeva al giudice comune di dissipare dapprima i dubbi sul possibile ricorso alla non applicazione, eventualmente servendosi a tal fine anche del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e, soltanto una volta dissipati tali dubbi, consentiva di promuovere questione di legittimità costituzionale sulle norme interne. Il possibile ricorso alla non applicazione della norma interna, infatti, proiettava su di essa un'ombra apprezzabile in termini di (difetto di) rilevanza di qualunque dubbio di legittimità costituzionale: ove fosse stato possibile “non applicare” la norma interna in contrasto con il diritto comunitario, si poteva eventualmente escludere che il giudizio *a quo* non potesse «essere definito indipendentemente dalla risoluzione d[i] qualsivoglia] questione di legittimità costituzionale»⁵. Al contrario, poteva essere definito mediante la non applicazione della norma interna, la cui eventuale e ipotetica incostituzionalità per il contrasto con l'art. 11 Cost. e/o qualunque altra norma costituzionale non era più rilevante, stante il difetto di pregiudizialità (sul punto, si v. SAITTO 2024, 2821 ss. e AMOROSO, PARODI 2024, 26 ss.).

Si tratta di un dato non di poco conto: la svolta – anticipata da chiari segnali (BARBERA 2017) – recata dalla «precisazione della precisazione» di cui alla sent. n. 269 del 2017 incide “soltanto” su questo piano, e non tocca in alcun modo i tre pilastri di *Granital*, che oggi sembrano essere pienamente vigenti a regolare i rapporti interordinamentali.

3. Il nuovo “modello” 269 (e i «suoi derivati»): doppia pregiudizialità, doppio parametro, rilevanza e ammissibilità

Con la sent. n. 269 del 2017, la Corte non mette in discussione *Granital*, ma semmai i suoi “derivati”. La “svolta” muove non a caso dalla constatazione per cui, in relazione all'estensione “materiale” del diritto dell'Unione, «occorre prendere atto che la [...] Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale»⁶, recante principi e diritti che «intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri)»⁷.

Tale accresciuta probabilità di intersezione conduce la Corte, «di fronte a casi di “doppia pregiudizialità” – vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione»⁸, a suggerire – con formulazione netta, ma subito temperata⁹ –

⁵ Art. 23, legge n. 87 del 1953.

⁶ Sent. n. 269 del 2017.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem* [enfasi aggiunta].

⁹ Così a partire dalla sent. n. 20 del 2019.

che «*debba* essere sollevata la questione di legittimità costituzionale»¹⁰, 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.

Tale *obiter* mette in moto un processo di assestamento, ancora in corso, che si concentra, in buona sostanza, sulle modalità e le condizioni in cui può essere attivato il concorso di rimedi di cui alla non applicazione e all'attivazione del sindacato di legittimità costituzionale, ma che in alcun modo mette in discussione il meccanismo della non applicazione come metodo di risoluzione dei conflitti tra norme interne e norme di diritto dell'UE.

Una volta rimosso l'ostacolo processuale che, mediante lo schermo della rilevanza, per circa un trentennio ha impedito che ci si potesse porre il problema della contestuale disponibilità del rimedio della non applicazione e dell'attivazione del giudizio di legittimità costituzionale, la Corte si è trovata, un caso alla volta, a dover affrontare problemi pratici che da quel concorso di rimedi potrebbero derivare.

Con la sent. n. 269 del 2017 sembrava imporsi al giudice comune l'obbligo di promuovere dapprima questione di legittimità costituzionale: soluzione estrema anche se, nella parte in cui non impediva al giudice comune di promuovere rinvio pregiudiziale, né, in astratto, di procedere anche alla non applicazione della norma in contrasto con il diritto dell'UE (in ipotesi: dando tutela in via cautelare), non sembrava di per sé in aperto contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia (in questo senso v. AMALFITANO 2020, 320 ss.; 2024, 2648 e REPETTO 2024, 2796)¹¹.

L'origine del nuovo corso, dunque, sembrava in certi termini massimalista (dove sembrava imporre un obbligo), ma poneva anche delle condizioni restrittive affinché il nuovo corso potesse essere imboccato dai giudici comuni: il superamento dello schermo dell'irrilevanza poteva essere percorso soltanto ove «una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria»¹².

Ciononostante, poco dopo è la Corte stessa a chiarire – in uno dei due passi “indietro” del processo di assestamento¹³ – che la svolta impressa non *impone* al

¹⁰ Sent. n. 269 del 2017.

¹¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sent. 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, sent. 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli. Per un'ampia ricostruzione dell'inserimento del rinvio pregiudiziale nel contesto dei sistemi di giustizia costituzionale degli Stati membri, v. BARBIERI 2023, 150 ss.

¹² Sent. n. 269 del 2017.

¹³ Un'ulteriore tappa – spesso annoverata tra i ripensamenti rispetto alla direzione impressa con la sent. n. 269 del 2017 – è rappresentata dalla sent. n. 67 del 2022: è certamente vero che la pronuncia rappresenta una delle ultime occasioni in cui la Corte ha pronunciato inammissibilità per difetto di rilevanza, ribadendo la «vitalità della disapplicazione» (Cozzi 2022, 416); tuttavia la circostanza dipendeva

giudice di promuovere questione di legittimità costituzionale¹⁴, ma *consente* a questi di farlo¹⁵, introducendo «una vera e propria alternativa» (MASSA 2024, 2779) tra non applicare – eventualmente ricorrendo al rinvio pregiudiziale – e sollevare questione di legittimità costituzionale, alternativa certamente ammessa dal diritto dell’Unione. Salvo poi fare di nuovo intendere che il promovimento di questione di legittimità costituzionale non è strada obbligata, ma comunque preferibile (AMALFITANO 2024, 2639)¹⁶ almeno quando ricorrano determinate condizioni: a) quando l’interpretazione della norma oggetto dei dubbi non sia immune da incertezza; b) quando la PA continui ad applicare la norma; c) quando le questioni siano foriere di un impatto sistemico, che si dispiega oltre il caso concreto e infine d) quando occorre effettuare un bilanciamento tra principi costituzionali¹⁷.

Per il resto, l’assestamento è fatto tutto di passi avanti: sono ammissibili i dubbi non solo se relativi anche a diritti garantiti della Carta, ma anche dal diritto secondario «in singolare connessione»¹⁸ con quei diritti, tracciando un legame che scolorisce sempre di più, fino a scomparire del tutto.

in larga parte dalla peculiarità di una rimessione operata nella stessa identica processuale in cui la Corte di giustizia si era già pronunciata in sede di rinvio pregiudiziale, stabilendo che il diritto dell’UE ostasse all’applicazione della normativa statale successivamente censurata con l’incidente di costituzionalità.

¹⁴ Alcuni (ad es. CALVANO 2024, 2679) hanno letto nelle sentenze nn. 15 e 181 del 2024 una più recente riproposizione dell’«obbligo *tout court* di sollevare l’incidente dinanzi alla Corte [costituzionale] nel caso dell’antinomia tra norme interne ed UE»: ci sembra, però, che nella seconda pronuncia l’esistenza di tale obbligo sia esplicitamente negata, mentre nella prima si afferma l’obbligo di rivolgersi al giudice costituzionale per rimuovere la fonte legislativa sulla cui base era stato adottato un regolamento regionale in contrasto con il diritto dell’UE. La Corte, nella sent. n. 15, impedisce, in sintesi, al giudice di ordinare alla regione di modificare un atto normativo generale e astratto puntualmente riproduttivo di una legge regionale, essa stessa in contrasto con norme di diritto UE aventi efficacia diretta. Soltanto in questa circostanza, decisamente peculiare e sulla quale impattava la particolare struttura del giudizio anti-discriminatorio, la Corte costituzionale ha effettivamente affermato l’esistenza dell’obbligo di optare per l’incidente di costituzionalità. Ciò non significa che la scelta sia immune da possibili controindicazioni. È vero, infatti, che l’ordine del giudice di modificare il regolamento non farebbe altro che “ricordare” all’amministrazione la prevalenza applicativa delle norme di diritto dell’UE anche sulla legge regionale sulla cui base era stato adottato il regolamento illegittimo: obbligo che vincola certamente anche la Pubblica Amministrazione, ma sulla precettività del quale sembra non credere nemmeno la Corte costituzionale. Altri hanno letto, nella più recente giurisprudenza costituzionale, l’emersione di un «obbligo di preferire l’incidente di costituzionalità» (GUAZZAROTTI 2024, 2711, enfasi aggiunta) traendo, in particolare, dalla motivazione della sent. n. 7 del 2025, in materia di norme penali potenzialmente contrarie al diritto UE (e alla Costituzione): seconda quella ricostruzione, in materia penale l’incidente di costituzionalità servirebbe meglio la causa della certezza del diritto, che sarebbe maggiormente garantita da pronunce *erga omnes*. Ci sembrerebbe, tuttavia, che un “obbligo di preferire” sia un altro modo per indicare una facoltà.

¹⁵ Sent. n. 20 del 2019.

¹⁶ Sent. n. 15 e 210 del 2024, nonché n. 1 del 2025.

¹⁷ Sent. n. 181 del 2024, punto 6.5. del *Considerato in diritto*.

¹⁸ Sent. n. 20 del 2019 e – successivamente – sentt. n. 11 e n. 44 del 2020.

Le porte di Palazzo della Consulta sono spalancate rispetto a questioni che, fino a 10 anni fa, sarebbero state dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza, non solo quando la norma interna sia oggetto di dubbi di compatibilità con le più varie norme costituzionali, ma anche quando il dubbio investa la compatibilità con gli artt. 11 e 117 Cost.

D'altronde, fin dall'inaugurazione della svolta del 2017, la Corte aveva chiarito che avrebbe giudicato «alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex* artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato»¹⁹. In ipotesi, dunque, la Corte non esclude di giudicare della compatibilità di una norma interna con una norma di diritto dell'Unione, pur dotata di efficacia diretta, attraverso l'interposizione delle norme costituzionali che danno fondamento costituzionale all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Tale scenario, tuttavia, sembra legarsi al secondo – e, nel momento in cui si scrive, anche ultimo – passo “indietro” che la Corte compie rispetto alla direzione espansiva del sindacato di legittimità costituzionale su norme di cui, in passato, non sarebbe stato possibile lo scrutinio di costituzionalità in ragione della loro possibile non applicazione (per una lettura parimenti limitativa della clausola: DE PASQUALE, PALLOTTA 2024, 183 ss.; per una lettura in senso opposto: AMALFITANO 2024, 2653 ss. e, altresì, CARUSO 2025, 223). Con la sent. n. 181 del 2024 – anch'essa anticipata da chiari indizi (PITRUZZELLA 2024) – il portone di Palazzo della Consulta si è sì, sempre più spalancato, per sindacare la legittimità costituzionale di norme su cui pendano dubbi di compatibilità con diritto dell'Ue anche dotato di efficacia diretta, anche al di là della Carta e di ogni connessione con essa, e magari anche rispetto a norme direttamente recate dai Trattati (FARAGUNA 2023), ma purché le questioni presentino un «tono costituzionale». L'ermetico concetto – la cui portata sarà forse più chiara nel momento in cui la Corte comincerà a riconoscerne l'assenza, dichiarando l'inammissibilità delle relative questioni (FARAGUNA 2025) – si presta in ogni caso a svolgere il ruolo di fenomenale valvola di sicurezza per proteggere la Corte dalla trasformazione di sé stessa in un'articolazione periferica di un tribunale amministrativo sovranazionale.

4. Atti ostili verso il principio di apertura della Costituzione?

Granital e il modello 269, comprensivo dei suoi derivati, non sembrano dunque porsi in radicale antitesi, semplicemente perché si occupano di cose diverse. Non si tratta, perciò, di mera retorica istituzionale, quando la Corte ripete che la sua azione si colloca «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di

¹⁹ Sent. n. 269 del 2017.

garanzia»²⁰: l'apertura della Corte alle questioni che per trent'anni sono rimaste al di fuori è declinata anche al servizio dell'affermazione del principio del primato.

La possibilità di pronunciare con effetti *erga omnes* è infatti un *plusvalore* per la concreta realizzazione del primato che in linea soltanto teorica avrebbe dovuto essere realizzato attraverso l'azione costante del legislatore di ripulitura ed eliminazione dall'ordinamento delle norme interne in contrasto con il diritto dell'Unione.

A escludere che si sia trattato di atti ostili all'affermazione e lo svolgimento del principio di apertura dell'ordinamento costituzionale italiano, vi è una risultanza empirica assai eloquente: dal 2017 a oggi non risultano pronunce della Corte di giustizia dell'UE che abbiano espresso alcuna obiezione o risentimento istituzionale nei confronti del nuovo corso inaugurato a Palazzo della Consulta. E – in astratto – non ne sono mancate le occasioni. Così, ad esempio, nella pronuncia resa sul rinvio pregiudiziale promosso dalla stessa Corte costituzionale italiana con ord. n. 182 del 2020, quando la svolta del modello 269 si era già affermata e assestata, la Corte di giustizia, lungi dallo stigmatizzare il nuovo corso, ne sembra avere persino valorizzato positivamente alcuni tratti, là dove ha sottolineato come il giudice del rinvio non fosse il giudice chiamato a pronunciarsi sulle controversie principali, ma una «giudice costituzionale a cui è stata rimessa una questione di puro diritto» che è chiamato a definire «alla luce sia delle norme di diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione» con «una pronuncia dotata di effetti *erga omnes*»²¹ (sul punto v. CALVANO 2024, 2675 e MASSA 2024, 2783).

5. Rischi e opportunità

Il processo di «riaccentramento» (TEGA 2020) che emerge certamente dall'assestamento degli ultimi anni della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti interordinamentali porta con sé alcune opportunità e altrettanti rischi, a volte non chiaramente distinguibili gli uni dagli altri.

Il *plusvalore* che deriva da una pronuncia di incostituzionalità che rimuova la norma interna in contrasto (anche) con il diritto dell'UE – *plusvalore* cui, per definizione, deve attribuirsi l'etichetta dell'opportunità – porta con sé almeno due rischi: l'allentamento dell'immediatezza della tutela e la possibile frammentazione di essa.

Quanto alla diluizione dei tempi della tutela (su cui v. MASTROIANNI 2025 e RUGGERI 2025, 146), andrebbe chiarito qual è il grado di immediatezza che è necessario garantire: la giurisprudenza costituzionale che ha introdotto il meccanismo della non applicazione a metà degli anni Ottanta si colloca in un contesto nel quale i tempi di erogazione della giustizia costituzionale erano ben diversi.

²⁰ Sent. n. 269 del 2017.

²¹ CGUE, sent. 2 settembre 2021, C-350/20, O.D., § 40.

Basti pensare che la sent. n. 170 del 1984 è depositata in cancelleria l'8 giugno del 1984, e definisce una questione di legittimità costituzionale promossa con ordinanza emessa il 30 aprile del 1979, più di cinque anni prima. Al di là di questo specifico episodio, sul quale aveva influito lo smaltimento dell'arretrato determinato dal processo Lockheed, i tempi medi con cui è oggi resa una sentenza della Corte costituzionale sono infinitamente più contratti rispetto al passato: mediamente, è necessario attendere meno di un anno, spesso poco più di sei mesi, per ottenere una pronuncia che, con effetto *erga omnes*, rimuova la norma in contrasto anche con il diritto dell'Unione, assicurando il primato con il plusvalore della caducazione *erga omnes*. Si potrebbe ritenere che si tratti, di per sé, di una diluizione della immediatezza tollerabile, e non certo più intollerabile del tempo che trascorre affinché la Corte di giustizia definisca un rinvio pregiudiziale (v. CHINNI 2025, *sub* nota 85), in particolare all'interno di un ordinamento ove – a proposito di immediatezza – un ricorso per cassazione civile viene definito in un tempo medio superiore ai tre anni²².

Peraltro, non è detto che l'attivazione del sindacato di legittimità costituzionale sia incompatibile con l'apprestamento di una tutela anche immediata, attraverso un uso accorto e sapiente di strumenti di tutela cautelare. In alcuni casi – è quanto avvenuto nel caso deciso con sent. n. 15 del 2024 – sono gli strumenti processuali a monte del promovimento della questione di legittimità costituzionale a creare l'occasione perfetta per trarre il meglio dai due mondi (v. CHINNI 2025): con l'azione antidiscriminatoria, il giudice può attribuire al singolo il bene della vita, dando tutela immediata e prevalenza applicativa al diritto dell'Unione, e contestualmente sollevare questione di legittimità costituzionale, così da attivare il meccanismo per la rimozione *erga omnes* della norma interna incompatibile e porre così rimedio in maniera stabile e strutturale, eliminando la causa legislativa del trattamento discriminatorio. Ma anche là dove non sia data una particolare azione “a due fasi”, che offra l'occasione per la combinazione che ha condotto alla sent. n. 15 del 2024, un dosaggio sapiente degli strumenti di tutela cautelare e – forse – un rilassamento ulteriore delle condizioni di ammissibilità di questioni sollevate dopo avere fornito tutela cautelare, potrebbero essere incentivati (in questo senso AMALFITANO 2024, 2656 e CERRI 2024, 2695).

Quanto al segnalato rischio di frammentazione, il bilancio muta significativamente a seconda di quale sia la prospettiva di osservazione adoperata. Se l'alternativa all'accentramento è la non applicazione “diffusa”, operata dal singolo giudice o, con ancora maggiore immediatezza, dalla stessa Pubblica amministrazione, il rischio di frammentazione non ne è ridotto, ma semmai aumentato: è ben nota la tendenza dell'ammini-

²² Cfr. i dati dell'Annuario Statistico 2024, reperibili a https://www.cortedicassazione.it/it/annuario_statistico.page.

strazione ad applicare il diritto per come appare e la difficoltà ad accantonare l'applicazione di una legge che, appunto, appare valida ed efficace, per garantire la prevalenza applicativa di una norma di diritto dell'Unione europea. Anche nell'applicazione giudiziale, le possibilità di interpretazioni difformi sono tutt'altro che irrealistiche e l'omogeneità dovrebbe comunque passare attraverso la "centralità" dell'interpretazione del diritto dell'UE, di cui la Corte di giustizia è senz'altro custode: processo che, tuttavia, costa anch'esso in termini di immediatezza della tutela. Ed anzi: costa ancor più – in termini temporali – della rimessione della questione alla Corte costituzionale (sul "falso mito dell'immediatezza nelle tutele" vedi CHIAPPETTA 2025, 277 ss.).

Naturalmente il bilancio muta sensibilmente se il punto di osservazione si fa più alto ed esteso: attribuire alla Corte costituzionale – e, in ipotesi, a 27 diversi organi nazionali degli Stati membri – compiti di "intermediazione" nella concretizzazione del primato rischia di giungere a esiti divergenti, mediante l'apposizione di riserve interpretative, travisamenti ermeneutici o l'apertura di conflitti e sfide non dissimulate.

Lo scenario è tutt'altro che irrealistico e – in una certa parte – già in corso, con diversi fronti di sfida al principio del primato aperti soprattutto, ma non solo, dalle Corti costituzionali e supreme degli Stati membri dell'Europa centro-orientale.

Che questo sia uno scenario apocalittico, tuttavia, non è detto: il diritto costituzionale non perde centralità, ma semmai l'acquiesce, con la moltiplicazione delle occasioni di conflitto, sia a livello statale (BIN 2007), sia a livello europeo (MARTINICO 2023; DANI 2013). A patto, tuttavia, che la tecnica della limitazione del potere politico trovi sedi e modalità adeguate a comporre tali conflitti: quanto alle sedi, è probabilmente giunto il momento per ripensare all'architettura istituzionale (quantomeno) delle giurisdizioni superiori nell'Unione europea, costruendo organi permanenti di ibridazione tra la giurisdizione europea e le giurisdizioni costituzionali nazionali. Quanto alle modalità di composizione, è compito anche della dottrina rivitalizzare una teoria delle fonti che sia in grado di rispondere alle sfide del presente (BIN 2021; MORRONE 2025).

BIBLIOGRAFIA

- AMALFITANO C. (2020), *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla corte di giustizia e rimessione alla consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1.
- AMALFITANO C. (2024), *Tanto tuonò che piovve. Abbandonare Granital: cui prodest?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6.
- AMOROSO G., PARODI G. (2024), *Il giudizio costituzionale*, 3^a ed., Milano, Giuffrè.
- ARCURI A. (2024), *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, Bologna, Bologna University Press.
- BARBERA A. (2017), *La carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, n. 1.

- BARBIERI S. (2023), *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Napoli, Jovene.
- BARILE P. (1973), *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- BIN R. (2007), *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1.
- BIN R. (2021), *Critica della teoria delle fonti*, Franco Angeli, Milano.
- CALVANO R. (2024), *Da "distinti seppur coordinati" a "interdipendenti e condizionati"? Gerarchia e competenza nel rapporto tra diritto interno e UE*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5.
- CARUSO C. (2025), *La gerarchia ritrovata. Blocco di costituzionalità e sistema delle fonti nel processo di integrazione europea*, in F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione Europea*, Torino, Giappichelli.
- CERRI A. (2024), *Riflessioni problematiche sull'integrazione europea nel regime degli atti di diritto pubblico e nel sistema delle giurisdizioni. Spunti ricostruttivi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5.
- CHIAPPETTA A. (2025), *Sindacato accentrato e diritto dell'Unione europea. Prospettive di interdipendenza costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane.
- DANI M. (2013), *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, Cedam.
- CHINNI D. (2025), *Preservare la Costituzione italiana nello spazio costituzionale europeo. Il nuovo ruolo della Corte costituzionale nei rapporti tra ordinamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2.
- COZZI A.O. (2022), *Per un elogio del primato, con uno sguardo lontano. Note a Corte cost. n. 67 del 2022*, in *Consulta Online*.
- DE PASQUALE P., PALLOTTA O. (2024), *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell'Unione europea (e l'autonomia dei giudici)*, in *Eurojus*, n. 4.
- FARAGUNA P. (2023), *La costruzione di tutele dei diritti fondamentali "sempre più integrate". Orgoglio e (doppio) pregiudizio di fronte alla Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 1.
- FARAGUNA P. (2025), *Granital, 40 anni dopo, alle prese con il tono costituzionale: "I know one, when I see none"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1.
- GUAZZAROTTI A. (2024), *Uno sguardo retrospettivo amaro su Granital (e sull'integrazione attraverso il diritto)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5.
- LA PERGOLA A. (2003), *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- LEONE S. (2024), *Della certezza del diritto, e di altri beni di rilievo costituzionale, da Granital ad oggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6.
- MARTINICO G. (2023), *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process. The Frustrating Knot of Europe*, Milton Park, Abingdon-on-Thames, Routledge.
- MASTROIANNI R. (2025), *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'art. 11 della Costituzione*, in *Asidue*, n. 1.
- MORRONE A. (2025), *Perché non possiamo rinunciare alla "forma delle fonti normative" nel diritto europeo*, in F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione Europea*, Torino, Giappichelli.
- PINELLI C. (2022), *Ma cosa ha detto "un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale"? Ancora sul contrasto di leggi nazionali con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3.
- PINELLI C. (2024), *Granital e i suoi derivati. a quaranta anni da corte cost., n. 170/1984*, in *Rivista AIC*, n. 4.
- PITRUZZELLA G. (2024), *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4.

- REPETTO G. (2024), *Insieme, ma con ordine. La convivenza tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità a quarant'anni da Granital*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6.
- RUGGERI A. (2025), *Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato sulle questioni di "eurounità-costituzionalità" in materia penale?*, in *Consulta-online*.
- SAITTO F. (2024), *Appropriatezza del rimedio, "tono costituzionale" della questione e individuazione del parametro: una nuova segnaletica per orientarsi nel "cammino comunitario"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6.
- TEGA D. (2020), *La Corte nel contesto. Percorsi di "ri-accentramento" della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, Bologna University Press.