

Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nella LUISS Guido Carli di Roma

Il dovere di leale collaborazione ex art. 4.3 TUE alla base delle evoluzioni recenti del “cammino comunitario” della Corte costituzionale (e di qualche recentissimo orientamento della Corte di giustizia)

Relazione al convegno su: “Il rinvio pregiudiziale: vecchi problemi e nuove prospettive” - Università di Napoli “Federico II”, lunedì 24 febbraio 2025.

In corso di pubblicazione su *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2026, n. 1.

ABSTRACT (ITA) - Il contributo ripercorre le più recenti evoluzioni del “cammino comunitario” della Corte costituzionale italiana alla luce del dovere di leale cooperazione sancito dall’art. 4, par. 3, TUE. Si sostiene la necessità di interpretare sistematicamente l’art. 4 TUE, collegando la clausola sull’identità costituzionale nazionale (par. 2) al principio di leale collaborazione (par. 3). In questa prospettiva, le più recenti trasformazioni della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana — in particolare il frequente ricorso al rinvio pregiudiziale e l’elaborazione del criterio del “tono costituzionale” — vengono interpretate come espressione di una progressiva assunzione, da parte della Corte costituzionale, del dovere di leale cooperazione con l’ordinamento dell’Unione: si spiegano così sia il rinnovato protagonismo della Corte costituzionale nel dialogo tra le corti europee, sia alcune opzioni nella gestione delle situazioni di “doppia pregiudizialità”. In conclusione, si rileva come il dovere di leale collaborazione, nella sua dimensione bilaterale, costituisca una chiave interpretativa utile a comprendere altresì alcune recenti evoluzioni della giurisprudenza della Corte di giustizia: a conferma del fatto che tale dovere riveste un ruolo cardine nel delineare i rapporti tra il diritto dell’Unione europea e il diritto di ciascuno dei suoi Stati membri, e, ancor prima, nel definire i caratteri costituzionali dell’Unione europea.

ABSTRACT (EN) – The duty of loyal cooperation pursuant to Article 4.3 TEU in the recent developments of the Italian Constitutional Court’s “European journey” (and in some very recent rulings by the Court of Justice of the EU)

This article analyses the most recent developments in the Italian Constitutional Court's “European journey” in light of the duty of loyal cooperation enshrined in Article 4(3) TEU. It argues for the need to interpret Article 4 TEU systematically, linking the clause on national constitutional identity (paragraph 2) to the principle of sincere cooperation (paragraph 3). From this perspective, the most recent evolution in the case law of the Italian Constitutional Court — in particular, the frequent use of preliminary rulings and the development of the criterion of “constitutional tone” — are interpreted as an expression of the Constitutional Court’s gradual assumption of the duty of loyal cooperation with the EU legal order. This explains both the renewed prominence of the Constitutional Court in the dialogue between European courts and certain choices in the management of situations of ‘double preliminary rulings’. In conclusion, it should be noted that the duty of loyal cooperation, in its bilateral dimension, is a useful interpretative key to understanding some recent developments in the case law of the Court of Justice of the European Union: confirming the fact that this duty plays a key role in defining the relationship between European Union law and the law of each of its

Member States and, even more importantly, in framing the constitutional characteristics of the European Union.

PAROLE CHIAVE: Leale cooperazione - Identità costituzionale nazionale – Rinvio pregiudiziale - Dialogo tra le Corti – Tono costituzionale

KEYWORDS: Loyal Cooperation - National Constitutional Identity - Preliminary Reference Procedure - Judicial Dialogue - Double Preliminary Question

1. Premessa

Le più recenti evoluzioni della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'applicazione del diritto dell'Unione europea, sia nella tornata 2017-2020, sia in quella 2024-2025, hanno suscitato vivaci discussioni, essendo state oggetto di valutazioni variegate, sia tra i cultori del diritto costituzionale, sia tra gli studiosi del diritto dell'Unione¹. Quasi inutile aggiungere che l'apporto degli uni e degli altri, su tali evoluzioni come su altri snodi relativi ai rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento europeo – rapporti che si sviluppano sempre più chiaramente secondo dinamiche (anche) costituzionali² – è preziosissimo, specie allorquando gli studi siano attenti a porsi in una prospettiva non esclusiva, ma volta al confronto e alla comprensione dei punti di vista differenti o alternativi. Del resto, nell'affermare la natura (anche) costituzionale di questi fenomeni, mi pare di muovermi in coerenza con quanto pure di recente sostenuto dal Presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea, Koen Lenaerts, secondo cui il diritto dell'Unione europea non è una branca del diritto o una specializzazione, ma è “una fonte del diritto che agisce in tutti i settori dell'ordinamento”³.

¹ Ci si limita, per il momento, a richiamare le riflessioni collettive raccolte in occasione del quarantesimo anniversario della sentenza n. 170 del 1984 (c.d. Granital): in *Giurisprudenza costituzionale* (n. 6 del 2024; nn. 1 e 2 del 2025); in *Rivista del contenzioso europeo* (fascicolo speciale a cura di C. Amalfitano, S. Barbieri, su *Da Granital al “tono costituzionale”: l'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto UE, oggi*, 4 settembre 2025: <https://europeanlitigation.eu/category/segnalazioni/fascicolo-speciale/>) e in *Eurojus* (fascicolo speciale a cura di V. Capuano, C. Schepisi, su *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le corti: quali nuovi equilibri?*, settembre 2025: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/FASCICOLO-PRIMATO-definitivo.pdf>). Cfr. altresì C. Caruso, F. Medico, A. Morrone (a cura di), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, BUP, Bologna, 2020; e D. Gallo, G. Piccirilli (a cura di), *Dual preliminary through national, EU and comparative case law*, in *Italian Journal of Public Law*, 2023, n. 2.

² Per un quadro aggiornato del dibattito sia consentito rinviare a L. Besselink, N. Lupo, M. Wendel (eds.), *Research Handbook on European Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2026, in corso di pubblicazione.

³ Si veda l'intervista a Koen Lenaerts e Piet Van Nuffel, a proposito del loro manuale (*EU Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021), pubblicata il 25 aprile 2023 (<https://www.europafelix.eu/2027039/episodes/12638512-unierecht-is-nationaal-recht-koen-lenaerts-piet-van-nuffel>).

In questa chiave, credo che abbia senso provare a rileggere il celeberrimo “cammino comunitario” della Corte costituzionale⁴ – in particolare nelle sue tappe più recenti, sviluppatasi nel corso dell’ultimo decennio – alla luce di uno dei principi cardine dei Trattati europei, oggi collocato nell’art. 4, par. 3, TUE e perlopiù richiamato con la formula sintetica del dovere di “leale collaborazione” tra l’Unione e i suoi Stati membri. Una formula, quella della “leale collaborazione”, invero, non solo assai diffusa ma spesso abusata o richiamata a sproposito, pure con riferimento all’ordinamento italiano⁵, come in tanti altri ordinamenti costituzionali, ma che invece va, a mio avviso, valorizzata al massimo grado e altresì scomposta nelle sue diverse componenti, ricomprendendo al suo interno una serie di doveri e di obblighi qualificanti e tutt’altro che scontati, i quali stanno alla base dell’integrazione europea, così come – ancor prima – di ogni ordinamento giuridico o, se si vuole, di ogni Costituzione⁶.

A maggior ragione, poi, visto che l’art. 4, par. 3, TUE è stato impiegato in un paio di importanti pronunce rese nel 2025 dalla Corte di giustizia, a conferma del fatto che il dovere di “leale collaborazione”, lì sancito, riveste un ruolo cardine nel delineare non solo i rapporti tra il diritto dell’Unione europea e il diritto di ciascuno dei suoi Stati membri, bensì anche, prima ancora, nel definire i caratteri propri dello stesso diritto dell’Unione europea: questi ultimi, infatti, sono in continua e assai significativa evoluzione, specie allorché l’Unione è chiamata a rispondere a sfide di tipo epocale, come sta accadendo in questa fase.

2. La tutela dell’identità costituzionale nazionale ex art. 4, par. 2, TUE (anche alla luce della sentenza della Corte di giustizia sul Tribunale costituzionale polacco)

⁴ L’espressione si deve, com’è noto, a P. Barile, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 2406 s.

⁵ Sia quanto ai rapporti tra Stato e autonomie territoriali (ove la formula compare nell’art. 120, secondo comma, Cost., con riferimento all’esercizio dei poteri sostitutivi: cfr., per tutti, S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008, spec. p. 122 s.), sia nei rapporti tra gli organi costituzionali (ov’è stato ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale: per tutti, cfr. A. Carminati, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 17 s.).

⁶ Cfr., in chiave appunto di teoria della Costituzione, A. Kavanagh, *The Collaborative Constitution*, CUP, Cambridge, 2023 (su cui cfr. i contributi, di G. Repetto, M. Cartabia, C. Fasone e della stessa A. Kavanagh, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 4, pp. 995-1031).

Ho sempre trovato un po' paradossale l'attenzione prevalente – quando non esclusiva – prestata dai costituzionalisti (italiani e non solo), e da alcune Corti costituzionali (in particolare, come si vedrà, da quella polacca), sul par. 2 dell'art. 4 TUE, laddove impegna l'ordinamento dell'Unione a rispettare l'identità nazionale, anche costituzionale, degli Stati membri. Quasi che si trattasse di una prescrizione del tutto isolata, da valorizzare *ex se*, e da collocare al di sopra delle altre disposizioni che i Trattati dedicano al rapporto tra il diritto dell'Unione e il diritto (costituzionale) dei suoi Stati membri.

Certo, si tratta di uno snodo cruciale. La tutela dell'identità costituzionale di ciascuno Stato membro – da intendersi, ormai anche secondo la Corte di giustizia, come comprensiva non solo della disciplina dei poteri ma anche di quella dei diritti fondamentali protetti da ciascuna carta costituzionale nazionale⁷ – funge da criterio di (auto-)limitazione dell'azione dell'Unione europea, che è tenuta a rispettare tali identità in ogni suo atto o comportamento. Questa (auto-)limitazione si colloca accanto alla parallela e pure assai significativa prescrizione di cui all'art. 6, par. 3, TUE, ai sensi della quale fanno parte del diritto dell'Unione, in quanto principi generali, i diritti fondamentali, non solo per come garantiti dalla CEDU, ma altresì per come “risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”.

Ovviamente, con riferimento alle identità costituzionali di ciascuno Stato membro si pone il problema di quale sia il giudice chiamato a definirle: se cioè l'art. 4, par. 2, TUE non abbia inteso “europeizzare i controlimiti”, o comunque non lasci un qualche spazio per le istituzioni di ciascuno Stato membro nell'identificare tali identità costituzionali nazionali e nel farle valere nei confronti dell'ordinamento europeo⁸. A mio avviso, è inevitabile che sulla definizione dei contenuti di tale

⁷ Cfr., ad esempio, seppur criticamente, a commento delle sentenze della Corte di giustizia V.M.A, del 14 dicembre 2021, in causa C-490/20, e Boriss Cilevics, del 7 settembre 2022, in causa C-391/20, A. Popov, *The Case-Law of the Court of Justice of the EU on How to Respect the National Identities of the Member States Pursuant to Article 4(2) TEU*, in *European Public Law*, 2024 (30), no. 3, pp. 197-206. In questo senso, in nome dell'unità della Costituzione, ci si era espressi in N. Lupo, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione “composita*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, 2019, n. 3, pp. 175-195, spec. 177. *Contra*, cfr., tra gli altri, G. Di Federico, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, spec. p. 181 s., Id., *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, p. 333 s., nonché L.S. Rossi, 2, 4, 6 (TUE)... *l'interpretazione dell'“Identity Clause” alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 859 s.

⁸ Cfr., tra i tanti, A. Ruggeri, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 827-856; B. Guastaferrò, *Il rispetto delle identità costituzionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali*

identità le Corti costituzionali nazionali (e le Corti supreme, specie in assenza di una Corte costituzionale) siano in qualche modo coinvolte, pur nella consapevolezza che l'interpretazione di tale disposizione, e quindi del *modus operandi* della (auto-)limitazione in questione e dei suoi effetti, essendo contenuta nei Trattati, spetti in definitiva alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Su quest'ultimo punto è stata chiamata assai recentemente ad esprimersi la Corte di giustizia, a conclusione della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti della Polonia, originata da due pronunce del Tribunale costituzionale polacco (del 14 luglio e del 7 ottobre 2021): queste avevano dichiarato contrarie alla Costituzione polacca alcune disposizioni dei Trattati, come interpretate dalla Corte di giustizia; e avevano altresì ritenuto la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva come esorbitante dai poteri che le erano stati conferiti (ossia *ultra vires*)⁹.

La sentenza della Corte di giustizia (Grande Camera), del 18 dicembre 2025, nel caso C-448/23, Commissione europea c. Repubblica di Polonia, ha stabilito che tali pronunce del Tribunale costituzionale polacco violano l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, ai sensi del quale "Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione". Sempre secondo la Corte di giustizia, inoltre, le pronunce del Tribunale costituzionale polacco contrastano in modo manifesto con i principi di autonomia, primato, effettività e applicazione uniforme del diritto dell'Unione. Infine, più in generale, tale Tribunale, a causa della procedura seguita per la nomina di alcuni dei suoi giudici, non costituisce un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Nella motivazione della sua pronuncia la Corte di giustizia ha chiarito che il richiamo all'identità costituzionale non può essere usato per sottrarsi al rispetto dei valori comuni sanciti dall'art. 2 TUE, i quali costituiscono il fondamento stesso dell'identità dell'Unione, cui la Polonia ha liberamente aderito.

Quanto al (delicato) problema su chi sia l'interprete della clausola che richiama il rispetto delle identità costituzionali degli Stati membri, la Corte di giustizia ha riaffermato il proprio ruolo di interprete dei Trattati, ma usando termini meno

e "controlimiti europeizzati", in *Quaderni costituzionali*, 2012, n. 1, pp. 152-155; P. Faraguna, *Constitutional Identity in the EU. A Shield or a Sword?*, in *German Law Journal*, 2017, n. 7, pp. 1587-1822.

⁹ Cfr. G. Di Federico, *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): et nunc quo vadis?*, in *Blog DUE*, 13 ottobre 2021, pp. 1-8, e anche per i precedenti orientamenti del Tribunale costituzionale polacco in materia di identità costituzionale, A. Bobic, *The Jurisprudence of Constitutional Courts in the European Union*, OUP, Oxford, 2022, spec. p. 139 s.

tassativi rispetto a quelli impiegati nelle conclusioni dell'Avvocato generale¹⁰: ossia, senza escludere un ruolo chiave spettante agli Stati membri e, al loro interno, alle Corti costituzionali o supreme nel definirla. Ed è giunta infine a valorizzare, nel processo di interpretazione dell'art. 4, par. 2, TUE, la soluzione del rinvio pregiudiziale in caso di dissenso tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia: prefigurando, in tal caso, la possibilità di un rinvio pregiudiziale sulla validità, sollevato dalla Corte costituzionale interessata, volto cioè a chiedere alla Corte di Lussemburgo di verificare se una certa disposizione del diritto dell'Unione effettivamente rispetti l'auto-limite di cui all'art. 4, par. 2, TUE¹¹. Una soluzione – che la Corte di giustizia aveva già prospettato in una precedente pronuncia¹² – mediante la quale la Corte di Lussemburgo si mostra disponibile valorizzare, e a canalizzare attraverso il rinvio pregiudiziale, il contributo delle Corti costituzionali degli Stati

¹⁰ Il riferimento è alle conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann, dell'11 marzo 2025 (su cui cfr. G. Di Federico, *La "crisi esistenziale" dell'ordinamento costituzionale europeo: le conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann nel caso Commissione c. Repubblica di Polonia*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-16), ove, all'interno di una assai interessante e accurata ricostruzione dei rapporti tra Unione e Stati membri in chiave costituzionalistica, si è sostenuto che "it is the Court, and it alone, which is vested with the power to settle definitively any conflict between EU law and the constitutional identity of a Member State" (punto 65). E, pur riconoscendosi che l'art. 4, par. 2, TUE "invites fruitful dialogue between the EU legal order and the national legal orders", si è reputato essenziale che, "in order to ensure the unifying force of EU law", la Corte di giustizia "ultimately retains the 'last word'" (punto 93). Sull'inesistenza di una vera e propria "ultima parola" nel dialogo tra le Corti, cfr. N. Lupo, *The Advantage of Having the "First Word" in the Composite European Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, 2018, n. 2, pp. 186-204; M. Massa, *La prima parola e l'ultima. Il posto della Corte costituzionale nella tutela integrata dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, n. 3, pp. 737-758; D. Thym, *Friendly Takeover, or: the Power of the 'First Word'. The German Constitutional Court Embraces the Charter of Fundamental Rights as a Standard of Domestic Judicial Review*, in *European Constitutional Law Review*, (16) 2020, no. 2, pp. 187-212; S. Sciarra, *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, Il Mulino, Bologna, 2025, spec. cap. 2.

¹¹ Si vedano in particolare i punti 227, 228 e 229 della sentenza: "although it is for the Member States to define their respective national identities, Article 4(2) TEU cannot be interpreted in such a way as to confer on them the power to derogate unilaterally from the provisions of EU law by relying on that national identity [...] In particular, the autonomy which EU law enjoys in relation to the laws of the Member States requires that the interpretation of Article 4(2) TEU take account of the structure and objectives of the European Union, which can be ensured only if that interpretation is adopted in accordance with the system of judicial protection of the European Union and, in particular, with the exclusive jurisdiction of the Court [...] That provision has neither the object nor the effect of authorising a constitutional or supreme court of a Member State, in disregard of the requirements arising, in particular, from Article 4(2) and (3) and the second subparagraph of Article 19(1) TEU, which are binding upon it, to disapply a rule of EU law, on the ground that that rule undermines the national identity of that Member State, as defined by that constitutional or supreme court [...] If a constitutional or supreme court of a Member State considers that a provision of secondary EU law, as interpreted by the Court, infringes the obligation to respect the national identity of that Member State, that constitutional or supreme court must stay the proceedings and make a reference to the Court for a preliminary ruling under Article 267 TFEU, in order to assess the validity of that provision in the light of Article 4(2) TEU, the Court alone having jurisdiction to declare an EU act invalid".

¹² Si veda la sentenza della Corte di giustizia (Grande Camera) RS, del 22 febbraio 2022, in causa C-430-21 (in particolare nei punti 69-71 di tale pronuncia), su cui cfr. D. Gallo, *Primato, identità costituzionale e Stato di diritto in Romania*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 2, pp. 374-378, e L.S. Rossi, "Un dialogo da giudice a giudice". *Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, n. 4, pp. 50-84, spec. 82 s.

membri. Un atteggiamento che, stimolando da parte dei giudici costituzionali nazionali la promozione di rinvii pregiudiziali di invalidità¹³, potrebbe altresì incoraggiare la Corte di giustizia ad assumere in maggior misura il ruolo di Corte costituzionale dell'Unione¹⁴.

Ai nostri fini, importa soprattutto sottolineare come, oltre che sull'identità costituzionale nazionale, da interpretarsi dunque con il concorso attivo dei giudici costituzionali di ciascuno Stato membro, la pronuncia della Corte di giustizia abbia fatto leva altresì sul dovere di leale collaborazione ex art. 4, par. 3, TUE. Ha ricordato, in particolare, che spetta alla Polonia, proprio per effetto del primo comma di tale paragrafo, il dovere di assicurare, nel suo territorio, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione e, in applicazione del secondo comma di tale paragrafo, il dovere di prendere ogni misura appropriata, generale o particolare, per assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Doveri ai quali, evidentemente, la Polonia era venuta meno nel caso di specie, a seguito delle richiamate pronunce rese dal suo (non indipendente, né imparziale) Tribunale costituzionale nel corso del 2021.

3. La necessità di un'interpretazione sistematica dell'art. 4, par. 2, TUE

Anche questa recente pronuncia della Corte di giustizia, dunque, conferma che il par. 2 dell'art. 4 TUE va letto non autonomamente, ma in stretta connessione con una serie di altre disposizioni presenti nei Trattati.

In particolare, è già stata autorevolmente sottolineata¹⁵ la necessità di leggere il riconoscimento dell'identità costituzionale nazionale assieme, da un lato, all'affermazione del principio di eguaglianza tra gli Stati membri presente nello stesso art. 4, par. 2, TUE, su cui si ritiene fondarsi il primato del diritto dell'Unione, e, dall'altro, all'elenco dei valori di cui all'art. 2 TUE, posti a fondamento dell'identità

¹³ Sulle cui caratteristiche cfr. R. Mastroianni, F. Ferraro, *Il rinvio pregiudiziale*, in R. Mastroianni (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 271-320, spec. p. 302 s.

¹⁴ Per un quadro aggiornato del dibattito in proposito cfr. B. Guastafarro, D. Tega, *Una corte costituzionale per l'Unione europea? Un'introduzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 3, pp. 509-521, nonché i contributi (di G. Romeo, T. Guarnier, M.E. Gennusa L. Cappuccio, E. Crivelli), *ivi*, pp. 522-661, cui *adde* P.E. Pignarre, *La Cour de justice de l'Union européenne, jurisdiction constitutionnelle*, Bruylant, Bruxelles, 2021.

¹⁵ Cfr. K. Lenaerts, *National identity, the equality of Member States before the Treaties and the primacy of EU law*, in Corte Costituzionale-Corte di giustizia dell'Unione europea, *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Atti della giornata di studio, 5 settembre 2022 (disponibile sul sito www.cortecostituzionale.it), pp. 5-22.

(costituzionale) europea. L'identità costituzionale non è dunque soltanto quella di ciascuno degli Stati membri, ma anche quella dell'Unione: una "identità costituzionale europea", perciò, fondata su una serie di valori che, non sono soltanto – appunto – fondativi dell'Unione, ma altresì "comuni agli Stati membri" e affermatasi nella "società" europea¹⁶.

Muovendomi lungo la medesima direzione, mi spingerei anche un po' oltre, mettendo la clausola a tutela delle identità nazionali in relazione con i restanti due paragrafi dell'art. 4 TUE.

Ossia, per un verso, con il par. 1, il quale, rinviando all'art. 5 TUE sul principio di attribuzione, riafferma la regola residuale a favore degli Stati membri nel riparto delle competenze, secondo cui le competenze dell'Unione sono solo quelle attribuite dai Trattati, mentre le restanti competenze spettano agli Stati membri: così evidentemente responsabilizzando non poco questi ultimi nel perseguimento degli obiettivi e nel rispetto dei valori comuni enunciati dagli stessi Trattati. Gli obiettivi e i valori comuni, infatti, non vanno perseguiti soltanto dall'Unione europea e dalle sue istituzioni, ma sono altresì alla base dell'attività degli Stati membri, la quale non è da intendersi come contrapposta, né pienamente indipendente da quella dell'Unione nel suo insieme¹⁷.

E, per altro verso, soprattutto, con il successivo par. 3, il quale pone appunto, in capo agli Stati membri e alle loro istituzioni – ma, come si vedrà subito, anche in capo alla stessa Unione, e alle sue istituzioni – un dovere di leale collaborazione. Un dovere che tende ad essere spesso dato per scontato o in qualche misura banalizzato, collegandolo per esempio alla sola matrice internazionalistica del

¹⁶ Per una lettura "forte" dell'art. 2 TUE e dei valori in esso affermati, come valori propri della società europea, cfr. A. von Bogdandy, *The Emergence of European Society through Public Law: A Hegelian and Anti Schmittian Approach*, OUP, Oxford, 2024, spec. p. 136 s.; Id., *La società europea come concetto guida*, in L. Mellace (a cura di), *Il diritto dell'Unione Europea, la sua legittimità e il suo futuro*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2025, pp. 13-31; Id., *European Society and its Antagonists*, in corso di pubblicazione in *Common Market Law Review*, 2026, n. 1.

¹⁷ Questa comunanza di valori e di finalità di fondo è uno degli elementi che giustificano la tesi secondo cui l'appartenenza all'Unione europea comporti una trasformazione della forma di Stato, tale da abbandonare l'idea dello Stato nazione come Stato sovrano, in favore di quello che si è denominato come "Stato comunitario" (A. Manzella, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2, pp. 273-294, spec. 279 s., ora anche in Id., *Passaggi costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 337 s.) o "Stato membro" (cfr., in ottica politologica, C. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, OUP, Oxford, 2012, spec. p. 51 s. nonché A. Arcuri, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, BUP, Bologna, 2024, p. 265 s.).

principio di buona fede o all'obbligo di lealtà-fedeltà, ma che invece appare ricco di indicazioni di diritto positivo, che possono ritenersi alla base di alcune caratteristiche dell'Unione europea¹⁸: tant'è che esso a mio avviso contribuisce altresì a spiegare meglio una serie di opzioni compiute, specie nell'ultimo decennio, dalla Corte costituzionale italiana.

4. La leale collaborazione ex art. 4, par. 3, TUE: un dovere di natura bi-direzionale e, anzi, pluri-direzionale (anche alla luce della sentenza della Corte di giustizia sulla cittadinanza a Malta)

Mi pare anzitutto che vada sottolineata la natura bi-direzionale del dovere di leale collaborazione, per come affermato dal primo periodo dell'art. 4, par. 3, TUE, laddove appunto obbliga l'Unione e gli Stati membri a rispettarsi e, soprattutto, ad assistersi "reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati". Il dovere di leale collaborazione, dunque, non è soltanto a carico degli Stati membri nei confronti dell'Unione, ma è anche posto in capo all'Unione nei confronti di ciascuno degli Stati membri¹⁹. Il che vuol dire che il dovere di leale collaborazione con gli Stati membri grava a carico di ciascuna delle istituzioni dell'Unione, inclusa la Corte di giustizia²⁰, così come di ciascun organo costituzionale, amministrativo o giurisdizionale di ognuno dei suoi Stati membri: incluse ovviamente, ove esistenti, le Corti costituzionali.

Anzi, come si è giustamente sottolineato²¹, l'ambiguità di quel "reciprocamente" ha aperto la strada, fin qui soprattutto nella legislazione europea e nella giurisprudenza della Corte di giustizia, al riconoscimento della dimensione orizzontale e, se si vuole, pluri-direzionale, della leale collaborazione: l'affermazione cioè di una serie di obblighi tra i singoli Stati membri, come, esemplificativamente,

¹⁸ Cfr., tra i tanti, M. Klamert, *The principle of loyalty in EU Law*, OUP, Oxford 2014, spec. p. 13 s. e F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 4 s. (il quale ne ricorda peraltro anche la matrice federale e la matrice sovranazionale).

¹⁹ Cfr. C. Iannone, *Art. 4 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, 28-44, spec. 43 s.

²⁰ Il dovere di "leale cooperazione" tra le istituzioni dell'Unione europea è invece previsto dall'art. 13, par. 2, secondo periodo, TUE, anche in questo caso a corredo del principio di attribuzione (oltre che in una serie di prescrizioni più specifiche, come ad esempio quelle di cui agli artt. 134, 284 e 295 TFUE).

²¹ Cfr. R. Schütze, *Die Mitgliedstaaten als Glieder der Union*, in J. Bast, A. von Bogdandy (eds.), *Unionsverfassungsrecht: Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, edited by, Nomos, Berlin, 2025, pp. 569-210, spec. p. 598 s.

il dovere di mutuo riconoscimento e quello della fiducia reciproca, che contribuiscono non poco a innervare l'ordinamento europeo²².

I successivi due periodi dell'art. 4, par. 3, TUE, pongono invece obblighi esclusivamente in capo agli Stati membri, sia positivi, sia negativi²³. In positivo, impegnandoli ad adottare “ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione” e altresì, in chiave più generale-residuale, a prescindere cioè dall'esistenza di obblighi o di specifici atti delle istituzioni europee, a facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti. In negativo, chiamando gli Stati membri ad astenersi “da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione” (c.d. “obbligo di astensione”).

Della pregnanza e della pervasività degli obblighi che derivano, in capo agli Stati membri, dal dovere di leale collaborazione, anche nelle materie rientranti nelle materie di loro competenza esclusiva, si è avuta una chiara percezione per effetto di una recente pronuncia della Corte di giustizia in materia di cittadinanza. La sentenza (Grande Sezione) 29 aprile 2025, Commissione europea c. Repubblica di Malta, in causa C-181/23, ribaltando le conclusioni dell'Avvocato generale²⁴, ha infatti affermato che l'esercizio della competenza degli Stati membri in materia di definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza nazionale non è illimitato.

A tal riguardo, secondo la Corte di giustizia, viene in rilievo la disciplina della cittadinanza dell'Unione, che è “parte del suo quadro costituzionale” e che si fonda “sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della

²² Su cui cfr. K. Lenaerts, *La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *Common Market Law Review*, 2017 (54), n. 3, pp. 805-840; M. Wendel, *Mutual Trust, Essence and Federalism. Between Consolidating and Fragmenting the Area of Freedom, Security and Justice after LM*, in *European Constitutional Law Review*, 2019 (15), n. 1, pp. 17-47. Nonché C. Rizcallah, *Le principe de confiance mutuelle en droit de l'Union européenne: Un principe essentiel à l'épreuve d'une crise des valeurs*, Bruylant, Bruxelles, 2020, spec. p. 75 s.

²³ Cfr. ampiamente B. Guastaferrò, *Sincere cooperation and respect for national identities*, in R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles of European Law. Volume 1: The European Union Legal Order*, OUP, Oxford, 2018, p. 350 s., spec. p. 354 s.

²⁴ Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Collins, del 4 ottobre 2024, su cui S. Coutts, *On Mutual Recognition and the Possibilities of a “Single European Polity”: The Opinion of AG Collins in Case C-181/23 Commission v Malta*, in *European Papers*, 2024, n. 2, pp. 818 ss., e M. van den Brink, *Concise, clear, and convincing. The Opinion of Advocate general Collins in Commission v. Malta (Citizenship for Sale)*, in *Verfassungsblog*, 9 ottobre 2024.

cittadinanza dell'Unione"²⁵. Pertanto, per violazione degli obblighi applicabili ai sensi dell'art. 20 TFUE e dell'art. 4, par. 3, TUE, la Corte di Lussemburgo ha dichiarato contrastante con il diritto dell'Unione la legislazione maltese del 2020 che aveva previsto "una procedura di naturalizzazione avente carattere di transazione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati", ritenendola "assimilabile ad una commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro nonché, per estensione, di quella dello *status* di cittadino dell'Unione". Infatti, "una naturalizzazione avente natura di transazione, che è concessa in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati, non solo è contraria al principio di leale cooperazione, ma è anche tale da mettere in discussione la fiducia reciproca sottesa a tale obbligo di riconoscimento, dal momento che tale fiducia si basa sulla premessa in base alla quale l'attribuzione della cittadinanza di uno Stato membro è fondata su un particolare rapporto di solidarietà e di lealtà che giustifica la concessione dei diritti derivanti, tra l'altro, dallo status di cittadino dell'Unione"²⁶.

Com'era presumibile, la sentenza, di "indubbio valore costituzionale"²⁷, ha sollevato un acceso dibattito in dottrina: i più critici la hanno accusata di aver segnato una "svolta nazionalista" ("*neo-nationalist u-turn*") nella giurisprudenza della Corte di giustizia²⁸; altri ne hanno condiviso l'esito, ma non il percorso seguito dalla motivazione, in quanto sarebbe stato preferibile utilizzare la categoria dell'abuso del diritto²⁹, o comunque avrebbero gradito una motivazione più cauta³⁰; altri ancora, infine, hanno sottolineato come essa sia coerente con un approccio civico-repubblicano e con una linea della Corte di giustizia che si propone come garante dei valori di fondo alla base dell'Unione³¹.

²⁵ Cfr. i parr. 95 e 91 della sentenza della Corte di giustizia 29 aprile 2025, Commissione europea c. Repubblica di Malta, in causa C-181/23.

²⁶ Cfr. il dispositivo della sentenza succitata e il par. 101.

²⁷ Così M. Inglese, *L'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione europea: dai limiti alle competenze degli Stati membri all'incidenza sui diritti politici dei cittadini*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2025, n. 1, pp. 1-29, e C. Margiotta, *Commissione europea c. Repubblica di Malta: la cittadinanza non è (più) in vendita*, in *Rivista di diritti comparati*, 2025, n. 2, pp. 315-328.

²⁸ Così, a caldo, D. Kochenov, *Never Mind the Law, Again: Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EU Law Live*, 30 aprile 2025. E, in replica, sottolineando anche il coinvolgimento attivo dell'autore nella controversia, J. Hoeksma, *Moral high Ground and legal Analysis: on Commission v. Malta (C-181/23)*, *ivi*, 16 maggio 2025.

²⁹ L. D. Spieker, F. Weber, *Commission v Malta (C-181/23): A "Miracle" of Union Citizenship?*, in *European Law Review*, 2025, n. 4, pp. 487-501.

³⁰ Cfr. F. Casolari, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione?*, in *Unione europea e diritti*, 2025, n. 3, pp. 1-17.

³¹ Cfr., in particolare, M. Chamon, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, *ivi*, pp. 475-486: "From the perspective of the constitutional role of the EU's values in art.2 TEU, Commission v Malta is absolutely foundational and it further cements the legacy of the Court under the Lenaerts presidency as the one where the EU's

Vale la pena notare che gli effetti del dovere di leale collaborazione si moltiplicano e si percepiscono meglio man mano che si diffondono i procedimenti euro-nazionali: è infatti chiaro che all'interno di tali procedimenti – caratterizzati dalla compresenza di istituzioni europee e di istituzioni nazionali e da una disciplina in parte europea, in parte nazionale³² – le istituzioni di ciascuno Stato membro sono tenute sì a rispettare il diritto nazionale, ma allo stesso tempo anche il diritto europeo, a partire da quello procedurale, e devono muoversi con lealtà nei rapporti che intrattengono con la Commissione europea, a maggior ragione quando questi rapporti si infittiscono e assumono carattere bilaterale³³. Reciprocamente, le istituzioni europee non soltanto sono tenute anch'esse a rispettare il principio di leale collaborazione nei confronti degli Stati membri, ma sono altresì chiamate, con sempre maggiore frequenza all'interno dei procedimenti euro-nazionali, ad applicare pure il diritto di uno Stato membro³⁴.

Va da sé che i contenuti di tali obblighi, tanto quelli in positivo quanto quelli in negativo, cambiano a seconda dell'istituzione di volta in volta presa in

values definitively evolved from an external foundation on which the EU is built, to the internal core of the EU legal order that ought to permeate all aspects of EU law and policy”.

³² Sui procedimenti euro-nazionali cfr. A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 1, spec. p. 4 s.; G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la “fisarmonica” governativa*, in V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il mulino, Bologna, 2022, spec. p. 137; e N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023; nonché F. Brito Bastos, *Judging Composite Decision-Making. The Transformation of European Administrative Law*, Hart, Oxford, 2024, spec. p. 55 s.

³³ Dialogo bilaterale che è elemento caratterizzante del metodo di governo euro-nazionale, sperimentato per la prima volta per i PNRR e poi estesi, sia pure con significative varianti, anche ad altre politiche: cfr., volendo, N. Lupo, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo “metodo di governo” delineato dal Next Generation EU*, in *Diritto e società*, 2025, n. 3, pp. 557-579; e C. Fasone, N. Lupo, *The Role of the European Commission in Implementing the National Recovery and Resilience Plans, Between Confidentiality and Transparency*, in N. Lupo, G. Piccirilli (eds), *Strengthening the Rule of Law as an Outcome of the Pandemic Crisis?*, RED-SPINEL Working Paper, Brussels, 2025, pp. 17-28.

³⁴ È questa la fattispecie che è alla base della recente sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 15 luglio 2025, nelle cause riunite C-777/22 e C-789/22, BCE e Commissione c. Corneli, con cui è stata annullata, con rinvio, la pronuncia del giudice di primo grado che, nel valutare la decisione della BCE di assoggettamento di una banca ad amministrazione straordinaria, non aveva proceduto ad un'interpretazione del diritto nazionale conforme al diritto dell'Unione europea. La Corte, nonostante le sollecitazioni dell'Avvocato generale, ha sostanzialmente eluso il nodo dell'applicabilità – come diritto, anziché come fatto – del diritto nazionale da parte della BCE e ha preferito configurare le questioni sollevate come dubbi sull'applicazione del principio di interpretazione conforme da parte della BCE, che “equivale a chiedere alla Corte una valutazione vertente sull'esistenza di una violazione del diritto dell'Unione da parte del Tribunale” (così il punto 129 della sentenza). Cfr., per commenti a prima lettura, I. Anrò, *La nozione di «interpretazione contra legem» nella sentenza Corneli della Corte di giustizia: una nuova limitazione all'applicazione del diritto nazionale?*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-12, e C. Pesce, *Prime riflessioni sulla sentenza della Corte di giustizia BCE e Commissione/Corneli (15 luglio 2025, C-777/22 P e C-789/22 P) tra profili rilevanti e ricadute di ordine sistemico*, in *Unione europea e diritti*, 2'25, n. 2, pp. 1-16.

considerazione. E diventano assai peculiari se ci si pone – come si farà da qui in avanti – dal punto di vista della Corte costituzionale.

5. La Corte costituzionale e il dovere di leale collaborazione ex art. 4, par. 3, TUE: la fase del diniego

In questa chiave, la Corte costituzionale italiana è anch'essa organo chiamato dai Trattati a cooperare lealmente con l'Unione e con gli altri Stati membri, ad adottare ogni misura (generale o particolare) atta ad assicurare gli obblighi europei, e a facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti.

In qualche modo, il ritrovato “protagonismo” della Corte costituzionale quanto alla valutazione della conformità del diritto interno al diritto dell'Unione, a partire dalla scelta di attivarsi al fine sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, può trovare un suo fondamento anche, e forse soprattutto, nella consapevolezza della Corte di essere anch'essa sottoposta al dovere di leale collaborazione ex art. 4, par. 3, TUE.

Occorre fare in proposito un passo indietro e ricordare una fase del “cammino comunitario” della Corte costituzionale in cui invece essa, circa un decennio dopo aver demandato al giudice comune il compito di non applicare il diritto interno in contrasto con il diritto comunitario, parve volersi chiamare fuori da questo dovere, e che ha forse rappresentato il punto più basso di tale cammino³⁵. Il riferimento è all'ordinanza n. 536 del 1995 con cui la Corte costituzionale, al fine di chiamarsi fuori dall'obbligo, previsto dai Trattati per i giudici di ultima istanza, di sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, giunse a negare di essere un giudice vero e proprio (un “organo giurisdizionale nazionale” ai sensi di quello che è attualmente l'art. 267 TFUE), preferendo auto-qualificarsi (grazie alla citazione di una lontana sentenza: la n. 13 del 1960) come organo che esercita una “funzione di controllo costituzionale, di garanzia della osservanza della Costituzione”. È in questa pronuncia che la Corte costituzionale affermò, riprendendo, generalizzando e assolutizzando un'affermazione già presente nella sentenza n. 170 del 1984 (c.d.

³⁵ Si vedano, tra i più critici, T. Groppi, *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell'art. 11 del trattato CE*, in P. Ciarlo, G. Pitruzzella, R. Tarchi (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 171 s., e M. Cartabia, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 99 s.

Granital), e al contempo superando precedenti esitazioni sul punto³⁶, che avrebbe dovuto essere esclusivamente il giudice comune, in caso di dubbio sull'interpretazione del diritto dell'Unione europea, a farsi carico di ricorrere in via pregiudiziale alla Corte di giustizia³⁷.

In altri termini, la Corte costituzionale, pur di non assoggettarsi all'obbligo di sollevare questione pregiudiziale, preferiva lasciare interamente ai giudici comuni il dialogo con la Corte di giustizia, con un atteggiamento che potrebbe dirsi tra l'isolazionista e lo snob³⁸: fossero, dunque, i giudici comuni a porsi i problemi di interpretazione del diritto dell'Unione europea e ad assoggettarsi al meccanismo previsto dai trattati per uniformarne l'interpretazione o verificarne la validità. Con l'idea – mai esplicitata fino in fondo, ma chiarissima – che alla Corte costituzionale spettasse, semmai, pronunciarsi soltanto “per ultima” e che essa non fosse in alcun modo tenuta a dialogare direttamente con la Corte di giustizia³⁹. Una scelta che, come si è giustamente notato, era perciò espressione di una “tendenza all'‘estraniamiento della Corte costituzionale italiana rispetto al diritto comunitario”⁴⁰.

In questa chiave, si potrebbe persino sostenere che, con l'orientamento inaugurato dall'ordinanza n. 536 del 1995, era stata la stessa Corte costituzionale a “tradire” il significato della sentenza n. 170 del 1984. La Corte costituzionale, infatti, si era chiamata almeno per larga parte fuori dall'obbligo, per tutte le istituzioni italiane, derivante dai trattati e in particolare dall'art. 4, par. 3, TUE, di dare piena

³⁶ In particolare, si fa riferimento alla sentenza n. 168 del 1991, in cui la Corte costituzionale era sembrata ammettere tale ipotesi: cfr., per un tentativo di valorizzare tale apertura, F. Sorrentino, *Rivisitando l'art. 177 del Trattato di Roma*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 637 s., spec. 645 s.

³⁷ Per usare le parole della (sintetica) ordinanza n. 537 del 1995: “è invece il giudice rimettente, il quale allegghi, come nella specie, la norma comunitaria a presupposto della censura di costituzionalità, a doversi far carico in mancanza di precedenti puntuali pronunce della Corte di giustizia di adire quest'ultima per provocare quell'interpretazione certa ed affidabile che assicuri l'effettiva (e non già ipotetica e comunque precaria) rilevanza e non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale circa una disposizione interna che nel raffronto con un parametro di costituzionalità risenta, direttamente o indirettamente, della portata della disposizione comunitaria”.

³⁸ Cfr., volendo, N. Lupo, *La Corte costituzionale nel sistema «a rete» di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*, in C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, vol. II, pp. 641-668, spec. 647 s.

³⁹ Come la Corte costituzionale ha affermato, ad esempio, nella sentenza n. 284 del 2007 – oltre che, implicitamente, in una serie di ordinanze di inammissibilità o di restituzione atti – in caso di “doppia pregiudizialità”, la questione di compatibilità comunitaria veniva perciò a costituire “un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità”, poiché essa investirebbe “la stessa applicabilità della norma censurata e pertanto la rilevanza di detta ultima questione”.

⁴⁰ In questi termini, cfr. S.P. Panunzio, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in Id. (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli, 2005, pp. 5-104, spec. 23 s.

applicazione al diritto dell'Unione europea, per come riconosciuto, appunto, dalla sentenza n. 170 del 1984. E aveva altresì finito per chiamarsi fuori dalla rete dei giudici europei chiamati ad assicurare la tutela dei diritti fondamentali; o almeno dalla parte più dinamica e attiva di tale rete⁴¹.

6. La riattivazione del rinvio pregiudiziale, nei giudizi in via principale e poi in via incidentale, come attuazione del dovere di leale collaborazione

Il progressivo riconoscimento dell'obbligo, per la Corte costituzionale, di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia può pertanto ben leggersi come piena accettazione del suo ruolo di giudice nazionale chiamato a dare applicazione al diritto dell'Unione europea e, in quanto tale, assoggettato non solo al principio del primato, ma altresì al dovere di leale collaborazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE.

Un riconoscimento che non a caso è avvenuto anzitutto con riferimento ai giudizi di legittimità costituzionale in via principale, mediante l'ordinanza n. 103 del 2008: in tali giudizi, infatti, l'inesistenza di un giudice *a quo* chiamato a dirimere la controversia avrebbe chiaramente vanificato la necessità, per ogni soggetto dell'ordinamento interno, di rispettare il principio del primato del diritto dell'Unione europea⁴². E che ha poi trovato applicazione anche nei giudizi in via incidentale, a partire dall'ordinanza n. 207 del 2013: già in questo caso, perciò, con un evidente *revirement* rispetto all'ordinanza n. 536 del 1995⁴³.

Quella che ancora mancava, e che, invece, mi pare essere ormai fuori di dubbio, è la volontà, da parte della Corte costituzionale, di fare frequentemente ricorso a

⁴¹ Indicazioni in tal senso, ad esempio, in D. Tega, *I diritti in crisi. Tra corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. p. 34 (esprimendo la sensazione che i diritti siano ormai una materia sottratta, nei fatti, alla giurisdizione costituzionale).

⁴² Sull'ordinanza n. 103 del 2008 cfr., tra i tanti: S. Bartole, *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *Le Regioni*, 2008, p. 900 s.; F. Sorrentino, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, n. 2, p. 1288 s.; e M. Cartabia, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, ivi, p. 1315 s. Cfr. anche D. Paris, *Il parametro negletto. Diritto dell'Unione europea e giudizio in via principale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 42 s.

⁴³ Cfr., tra gli altri, anche per una ricostruzione degli orientamenti immediatamente precedenti e per la sottolineatura che in tal caso "la normativa comunitaria che dà luogo ai dubbi interpretativi che determinano il rinvio è contenuta [...] in una direttiva priva di effetti diretti", L. Pesole, *Un altro passo avanti nel percorso: la Corte costituzionale rinvia alla Corte di giustizia in un giudizio in via incidentale*, in www.federalismi.it, 2013, n. 25, nonché G. Repetto, *Pouring New Wine into New Bottles? The Preliminary Reference to the CJEU by the Italian Constitutional Court*, in *German Law Journal*, 2015, n. 6, p. 1449 s.

questo strumento, ponendosi perciò in un atteggiamento di collaborazione attiva, e, se del caso, anche critica, rispetto agli orientamenti della Corte di giustizia.

Lungi dall'assumere, perciò, orientamenti isolazionistici o in qualche misura vicini alle tendenze sovraniste oggi tornate in voga, le evoluzioni dell'ultimo decennio nel "cammino comunitario" della Corte costituzionale paiono muoversi nella direzione di una piena e attiva partecipazione al dialogo tra le Corti e alla garanzia dei diritti fondamentali, in coerenza con la posizione cruciale e ineliminabile che ad essa è affidata dalla Costituzione nel sistema italiano di giustizia costituzionale.

Va anche osservato che un deciso incoraggiamento al re-ingresso della Corte costituzionale nell'attività giurisdizionale volta a garantire i diritti fondamentali, anche quando previsti da norme dell'Unione europea, è derivato dall'esperienza compiuta con la c.d. "saga Taricco"⁴⁴. È stato in occasione di questa vicenda che la Corte costituzionale ha toccato con mano il peso che essa è in grado di esercitare nel "dialogo" con le Corti in Europa, e soprattutto nell'interlocuzione diretta con la Corte di giustizia dell'Unione europea. Al tempo stesso, ha compreso quanto necessario e prezioso possa essere il suo ruolo di garante e interprete della Costituzione italiana, specie allorché è in condizioni di giocare tale ruolo nello spazio giuridico europeo in chiave dialogica e cooperativa, e ha percepito come non sempre un ruolo analogo possa essere adeguatamente svolto dai soli giudici comuni.

Come ha dichiarato lo stesso Presidente della Corte costituzionale, Giorgio Lattanzi⁴⁵, la vicenda originata dalla sentenza Taricco della Corte di giustizia (in causa C-105/14, dell'8 settembre 2015) "sarebbe potuta deflagrare in un grave conflitto tra ordinamenti" e si è invece conclusa, nel complesso, piuttosto serenamente, seppure con qualche tensione e alcune affermazioni di principio formulate con toni drastici, a volte ultimativi. E, in definitiva, con una marcia indietro,

⁴⁴ La letteratura sulla "saga Taricco" è sterminata. Basti qui richiamare due volumi collettanei: A. Bernardi, C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017; e C. Amalfitano (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Giuffrè, Milano, 2018.

⁴⁵ Si veda la relazione del Presidente Giorgio Lattanzi nella Riunione straordinaria del 21 marzo 2019, p. 22.

ancorché parziale, della Corte di giustizia (in causa C-42/17, con sentenza M.A.S. del 5 dicembre 2017)⁴⁶.

In quel caso, evidentemente, ha pagato la scelta della Corte costituzionale di attivare, in chiave collaborativa, il confronto diretto con la Corte di giustizia, mediante la procedura del rinvio pregiudiziale. La Corte costituzionale, infatti, ha evitato di dare ascolto ai tanti che, specie in dottrina, la invitavano ad invocare e a fare applicazione, in questa occasione, dei “controlimiti”, ossia dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona umana⁴⁷, al fine di contrapporsi frontalmente all’interpretazione dell’art. 325 TFUE proposta dalla Corte di giustizia: un’opzione che avrebbe comportato la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale, *in parte qua*, della legge di esecuzione dei trattati europei⁴⁸. Al contrario, nell’ordinanza n. 24 del 2017, pur ribadendo le caratteristiche del principio di legalità in materia penale e la natura sostanziale della prescrizione, ha preferito chiedere un nuovo pronunciamento alla Corte di giustizia, mediante un rinvio pregiudiziale nel cui ultimo quesito ha prefigurato l’ipotesi di un contrasto della originaria “dottrina Taricco”, per come originariamente formulata dalla Corte di giustizia, “con i principi supremi dell’ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro”⁴⁹.

⁴⁶ Tra i tanti, cfr. G. Piccirilli, *The ‘Taricco Saga’: the Italian Constitutional Court continues its European journey*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, 4, p. 814 s. e R. Mastroianni, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant’Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2018, n. 1, p. 9 s.

⁴⁷ Così, tra le altre, la sentenza n. 170 del 1984. Sulla categoria dei “controlimiti”, in una letteratura ormai assai vasta, cfr. M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, spec. p. 6 s.; P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2015, spec. p. 72 s.; A. Bernardi, *Presentazione. I controlimiti al diritto dell’Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, in A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017, p. VII s.; e S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del «dialogo» tra le Corti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

⁴⁸ Tra gli altri, M. Luciani, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 2016, n. 2. La soluzione avrebbe cioè ricalcato anche con riferimento al diritto dell’Unione europea l’applicazione dei “controlimiti” che, in un assai discusso e vicino precedente, la Corte costituzionale aveva percorso con riferimento al diritto internazionale: il riferimento è, ovviamente, alla sentenza n. 238 del 2014, su cui cfr., tra i tantissimi, P. Faraguna, *Corte costituzionale contro Corte internazionale di giustizia: i controlimiti in azione*, in www.forumcostituzionale.it, 2 novembre 2014; A. Ruggeri, *La Corte aziona l’arma dei “controlimiti” e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all’ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in www.giurcost.org, 2014; e T. Groppi, *La Corte costituzionale e la storia profetica. Considerazioni a margine della sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, *ivi*, 9 gennaio 2015.

⁴⁹ Sottolineano i toni ultimativi dell’ordinanza n. 24 del 2017 G. Piccirilli, *L’unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai controlimiti: un rinvio pregiudiziale che assomiglia a una diffida*, in A. Bernardi, C. Cupelli (a cura di), *Il*

Il famoso e commentatissimo *obiter dictum* di cui alla sentenza n. 269 del 2017, con cui la Corte ritiene che, “laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, 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”, è perciò, come da più parti si è rilevato, una conseguenza abbastanza chiara e diretta dell’andamento della “saga Taricco”⁵⁰. Non a caso, esso è intervenuto all’indomani della sentenza con cui la Corte di giustizia aveva risposto, in termini come si è detto conciliativi, alla Corte costituzionale, e ha citato espressamente tale pronuncia, ancorché essa fosse stata resa nota successivamente alla decisione di quella controversia (ma 10 giorni prima il deposito della sentenza della Corte costituzionale)⁵¹.

7. L’invocazione della “costruttiva e leale cooperazione, fra i diversi sistemi di garanzia”, per assicurare la “massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico”

Nel richiamato *obiter dictum* di cui alla sentenza n. 269 del 2017 la Corte costituzionale ha espressamente inserito il suo nuovo orientamento “in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)”.

caso Taricco e il dialogo tra Corti, cit., p. 327 s., e D. Tega, *Il tono dell’ordinanza della Corte costituzionale n. 24/2017 e i suoi destinatari: narrowing the dialogue*, ivi, p. 455 s.

⁵⁰ Cfr., ad esempio, C. Amalfitano, *La vicenda Taricco e il dialogo (?) tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2018, n. 1, pp. 153-202, spec. 190 s.; S. Polimeni, *Il caso Taricco e il gioco degli scacchi: l’“evoluzione” dei controlimiti attraverso il “dialogo” tra le Corti, dopo la sent. cost. n. 115/2018*, in *Osservatorio AIC*, 2018, n. 2, pp. 1-26, spec. 16 s.; e, volendo, N. Lupo, *La Corte costituzionale nel sistema «a rete» di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*, cit., p. 651 s.

⁵¹ La sentenza MAS della Corte di giustizia, in causa C-42/17, è del 5 dicembre 2017, mentre la sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale – che la ha citata, appunto nell’*obiter dictum* in questione – è stata decisa il 7 novembre 2017, e depositata il 14 dicembre 2017.

Una formula, questa della leale collaborazione al fine di assicurare la “massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico”, che è stata ribadita anche nella giurisprudenza costituzionale successiva – in particolare, alla lettera, nell’ordinanza n. 117 del 2019 e nell’ordinanza n. 182 del 2020⁵², in entrambi i casi in occasione di rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell’Unione europea – rappresentando perciò una sorta di *leit-motiv* di questo orientamento giurisprudenziale. La coesistenza di più giudici nel contesto europeo si giustifica, infatti, ad avviso della Corte costituzionale e nella stessa logica indicata dall’art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, a condizione che tra di essi si instaurino forme di interazione e di cooperazione idonee ad assicurare una più intensa tutela dei diritti fondamentali.

Si può solo accennare al fatto che la formula della “massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico”, richiamando la teoria del *maximum standard*, omette di considerare un elemento che non è sfuggito agli studiosi più attenti: ossia che la tutela dei diritti si presenta il più delle volte una sorta di “gioco a somma zero”, nell’ambito del quale la tutela più intensa di un diritto finisce di regola per determinare il sacrificio di altri diritti o interessi (in genere, di quelli meno idonei ad essere rappresentati in giudizio)⁵³. Per cui, in un sistema in cui i giudici che assicurano la garanzia di tali diritti si moltiplicano, con inevitabili aree di sovrapposizione, diventa decisivo non tanto garantire la tutela più intensa a quel singolo diritto fondamentale, quanto determinare le modalità con cui avviene il relativo bilanciamento e – evidentemente, visto che ogni Corte ha la sua sensibilità e il suo contesto di riferimento – individuare il giudice che è chiamato a compierlo.

8. I frequenti richiami, nel sollevare questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo

Nonostante le critiche ora riportate, il passaggio impiegato per la prima volta nella sentenza n. 269 del 2017, e poi ripetuto nelle ordinanze n. 117 del 2019 e n.

⁵² Sulla base delle due ordinanze, tale profilo è valorizzato, in particolare, da B. Sboro, *Definendo il concorso di rimedi: le recenti vicende del "dialogo" tra Corti in materia di diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 1, pp. 681-692 e da G. Pistorio, *L'operatività multilivello della leale collaborazione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2021, n. 1, pp. 1-22.

⁵³ In questo senso cfr., tra gli altri, R. Bin, *Critica della teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milano, 2018, spec. p. 63 s. (peraltro sostenendo la tesi, qui non condivisa, della mancata “coassialità” tra la Costituzione italiana, la carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo). Sul relativo dibattito cfr. anche G. Pino, *Il costituzionalismo dei diritti*, Il mulino, Bologna, 2017, p. 66 s.

182 del 2020, può essere apprezzato soprattutto laddove l'accento sia posto sulla necessità, al fine di garantire la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico, di una “costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia”⁵⁴: in dichiarata applicazione, perciò, del dovere di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, valorizzato, nella sua già sottolineata natura pluri-direzionale, al fine di assicurare una tutela sistemica dei diritti fondamentali.

Non solo, come è stato da più parti notato⁵⁵, la Corte costituzionale italiana si fa promotrice, nei suoi rapporti con la Corte costituzionale, di un approccio collaborativo-dialogante, anziché adottarne uno contrappositivo-isolazionista, privilegiato da altre Corti costituzionali. Ma lo fa in nome di un'esigenza – ancorché espressa in termini forse un po' ingenui, del resto in linea con il criterio fissato dall'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – di tutela sistemica dei diritti fondamentali; e dichiara inoltre di volersi muovere in questa direzione non per una scelta contingente o di comodo, bensì perché tenuta al rispetto del dovere di “costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia”.

In effetti, nelle dieci ordinanze in cui la Corte costituzionale ha fin qui sollevato questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia non poche sono state le occasioni in cui la Consulta non si è limitata a chiedere elementi per interpretare correttamente gli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione, onde assicurarne piena esecuzione con gli strumenti ad essa attribuiti dall'ordinamento. Nello svolgere quella delicata e decisiva attività di “porre la domanda” ai giudici di Lussemburgo⁵⁶, la Corte costituzionale ha naturalmente richiamato ed evidenziato alla Corte di giustizia una serie di elementi che

⁵⁴ Forse non a caso, solo questa parte del passaggio è riportato nell'ordinanza n. 216 del 2021, escludendosi perciò il riferimento alla “massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico” (punto 9 del Considerato in diritto).

⁵⁵ Ad esempio, cfr. S. Sciarra, *I rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale come elementi di una relazione collaborativa*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 2, pp. 1-9; nonché, anche per un efficace parallelo con la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, F. Saitto, *Giurisdizione costituzionale e protezione dei diritti fondamentali in Europa. I sistemi accentrati di fronte alle sfide della legalità costituzionale europea*, Franco Angeli, Milano, 2024, spec. 182 s. Più in generale, sul “relational character” come una costante dell'attività della Corte costituzionale italiana cfr. V. Barsotti, P.G. Carozza, M. Cartabia, A. Simoncini, *Italian Constitutional Justice in Global Context*, OUP, Oxford, 2016, spec. p. 234 s.; Idd., *Introduction. Dialogue as a Method*, in Idd. (eds.), *Dialogues on Italian Constitutional Justice. A Comparative Perspective*, Routledge, London, 2021, pp. 1-24; e M. Cartabia, N. Lupo, *The Constitution of Italy. A Contextual Analysis*, Hart, Oxford, 2022, p. 205 s.

⁵⁶ Sull'importanza della formulazione della domanda nei rinvii pregiudiziali sia consentito rinviare a N. Lupo, *The Advantage of Having the “First Word” in the Composite European Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, 2018, n. 2 (special issue on Constitutional Adjudication in Europe between Unity and Pluralism, edited by P. Faraguna, C. Fasone, G. Piccirilli), pp. 186-204.

contraddistinguono l'ordinamento italiano e le sue tradizioni giuridiche e costituzionali, affinché essi fossero adeguatamente considerati e, per quanto possibili, rispettati dalla stessa Corte di Lussemburgo e dall'ordinamento dell'Unione, in linea con l'art. 4, par. 3, primo periodo, TUE, oltre che con il già ricordato art. 4, par. 2, TUE.

Non solo. In circa la metà dei casi in cui ha deciso di rivolgersi alla Corte di giustizia, la Corte costituzionale ha messo sul tavolo anche “materiali costituzionali” ulteriori, attinenti anzitutto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo: si vedano l'ordinanza n. 24 del 2017 sul c.d. “caso Taricco”, ma anche l'ordinanza n. 117 del 2019, sul c.d. “diritto al silenzio”; soprattutto, con ampi richiami, le ordinanze nn. 216 e 217 del 2021, sul mandato di arresto europeo; e infine, seppure per un rapido passaggio, l'ordinanza n. 29 del 2024, sull'assegno sociale ai cittadini extracomunitari. Oltre a richiamare, in qualche caso, le “tradizioni costituzionali comuni” e la legislazione vigente in altri ordinamenti europei, a conferma dell'esigenza di ricostruire per quanto possibile il contesto di riferimento in cui l'interpretazione del diritto dell'Unione europea è chiamata ad intervenire.

Come si vede, dunque, la Corte costituzionale non solo dichiara di ispirarsi al dovere di “costruttiva e leale collaborazione fra i diversi sistemi di garanzia”, ma prova in concreto a sperimentarla e a perseguirla, nella sua attività, evitando il rischio di cadere in atteggiamenti isolazionistici e autoreferenziali⁵⁷. A conferma che l'aver fatto di nuovo sentire la sua voce nel dialogo tra i giudici europei è un elemento positivo, che agevola e arricchisce la costruzione del diritto costituzionale europeo.

Per inciso, infine, il frequente richiamo alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo – da parte della Corte costituzionale italiana, così come da parte di altri giudici costituzionali, a partire dal Tribunale costituzionale tedesco⁵⁸ – pare inoltre supportare un'ipotesi che già ci si era permessi di avanzare qualche anno or sono⁵⁹. Quella secondo cui il rinnovato attivismo, a partire dal passato decennio, di

⁵⁷ Rischio che si era prospettato, ad avviso di alcuni, all'indomani della sentenza n. 269 del 2017: cfr. D. Gallo, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in www.rivistaaic.it, 2019, n. 1.

⁵⁸ Su cui cfr. D. Paris, *Il Bundesverfassungsgericht e la CEDU, fra Völkerrechtsfreundlichkeit ed 'eccezionalismo' tedesco*, in G. Repetto, F. Saitto, *Temi e problemi della giustizia costituzionale in Germania: una prospettiva comparativa alla luce del caso italiano*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 221- 245; F. Saitto, *Giurisdizione costituzionale e protezione dei diritti fondamentali in Europea*, cit., p. 194 s.

⁵⁹ Cfr. N. Lupo, *La Corte costituzionale nel sistema «a rete» di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*, cit., p. 667 s.

molte Corti costituzionali europee nel fare uso del meccanismo del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia⁶⁰ potesse almeno in una certa misura considerarsi come una reazione al parere n. 2 del 2013 della Corte di giustizia, con cui questa, com'è noto, ha posto una serie di ostacoli di non poca entità all'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁶¹.

Una reazione che, ovviamente, ma non è mai stata esplicitata come tale, ma che, nella sostanza, ha consentito alle Corti costituzionali, e ai giudici comuni – anch'essi non certo avari di richiami alla CEDU e alla Corte di Strasburgo nel prospettare rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia – di aggirare gli ostacoli che la Corte di Lussemburgo, in nome di una lettura assai rigorosa dell'autonomia del diritto dell'Unione europea, aveva posto nel dialogo tra le due Corti europee, e quindi anche nel riconoscere un peso adeguato alla CEDU e alla giurisprudenza della sua Corte. In un sistema “a rete”, del resto, il blocco di un collegamento tra due nodi della rete non è in grado di determinare il blocco del sistema, in quanto alla non praticabilità di quel collegamento si può agevolmente ovviare utilizzando, in modo indiretto, gli altri collegamenti disponibili: a partire da quelli, numerosi, che fanno leva sui giudici nazionali e in particolare sulle Corti costituzionali.

⁶⁰ Si vedano dati e considerazioni in R. Romboli, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 3, pp. 1-34, spec. 18 s., il quale ricorda che nel quinquennio 2011-2014 “abbiamo assistito alla ‘perdita di verginità’ di diversi Tribunali e Corti costituzionali, i quali ‘per la prima volta’ si sono decisi, anche smentendo in certi casi quanto espressamente affermato in precedenza, ad utilizzare lo strumento del rinvio per rivolgersi direttamente alla Corte di Lussemburgo. Lo hanno fatto il Tribunale costituzionale spagnolo (2011), il Consiglio costituzionale francese (2013), il Tribunale costituzionale tedesco (2014) e la nostra Corte costituzionale, nell’ambito di giudizi sulle leggi attivati attraverso la via incidentale (2013)”; e M. Dicosola, C. Fasone, I. Spigno, *Foreword: Constitutional Courts in the European Legal System After the Treaty of Lisbon and the Euro-Crisis*, in *German Law Journal*, 2015, n. 6, pp. 1317-1330, spec. 1320 s. Nonché, più recentemente, le analisi comparate (a firma di C. Iannone, L.D. Spieker, L. Coutron, D. Sarmiento-E. Arnaldos Orts) in F. Ferraro, C. Iannone (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2025, pp. 363-498.

⁶¹ Cfr., per alcune delle tante critiche, E. Cannizzaro, *Unitarietà e frammentazione nei rapporti fra l'ordinamento dell'Unione e il sistema della Convenzione europea: in margine al parere della Corte di giustizia 2/2013*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, n. 3, pp. 623 ss., e B. Witte, Š. Imamovic, *Opinion 2/13 on Accession to the ECHR: Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court*, in *European Law Review*, 2025, n. 5, pp. 683 ss., nonché, anche per un aggiornamento della vicenda, E. Crivelli, *L'adesione Ue alla Cedu e il concorso di meccanismi giurisdizionali e consultivi: quali ricadute sul ruolo della Corte di giustizia?*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 3, pp. 643-661.

9. Una conseguenza del dovere di leale collaborazione per i giudici comuni: il divieto di sollevare contestualmente questione pregiudiziale e questione di legittimità costituzionale

Sempre la metafora del sistema “a rete” può aiutarci a cogliere un’altra conseguenza dell’applicazione del dovere di leale collaborazione, che questa volta opera sul giudice comune, nei casi di “doppia pregiudizialità”, e che – volendo restare all’interno della metafora – può giustificarsi in nome dell’esigenza di evitare che, in tale sistema “a rete”, si producano “cortocircuiti”.

È noto come, nel modello emergente post sentenza n. 269 del 2017, specie per come assestata dalle pronunce successive della Corte costituzionale⁶², un ruolo chiave spetti al giudice comune. È costui, infatti, a decidere, di volta in volta, se dare priorità alla questione di interpretazione o di validità del diritto dell’Unione da porre alla Corte di giustizia – sempreché, ovviamente, ne ricorrano i presupposti – o a procedere prima alla formulazione della questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale. Salvo poi, ove lo ritenga, rivolgersi anche all’altro giudice, in tutti i casi in cui, a suo avviso, la fattispecie in esame lo richieda. Come è stato diffusamente notato, perciò, molto dipende dalle modalità con cui il giudice comune decida di inquadrare il caso a lui sottoposto e da quali siano i percorsi interpretativi con cui ritiene che possa essere assicurata una risposta più adeguata agli interessi in gioco, e alle relative esigenze di tutela, ponderandone vantaggi e svantaggi⁶³.

Dunque, il giudice gode di un ampio margine di movimento ogniqualvolta venga in applicazione una norma di diritto interno potenzialmente contrastante con il diritto dell’Unione, in particolare laddove si tratti di violazioni di diritti, per come protetti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, la quale, com’è

⁶² Che qualcuno ha chiamato “modello 269 temperato”: cfr. C. Amalfitano, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2, pp. 1-29, spec. 14 s. e S. Barbieri, *Quel che rimane della sentenza n. 269 del 2017: il finale (non previsto?) di un tentativo di ri-accentramento*, in *Eurojus*, 2021, n. 2, pp. 91-113, spec. 95 s.

⁶³ Ad esempio, cfr. F. Viganò, *Il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e corte costituzionale*, in J. Alberti, G. De Cristofaro (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, pp. 65-84, spec. 75 s., A. Chiappetta, “Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato”: *l’inciso definitivo della Corte costituzionale tra sindacato accentrato di costituzionalità e meccanismo diffuso di attuazione del diritto UE*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 4, pp. 63-105, spec. 104 s., e B. Nascimbene, *Conclusioni al Convegno Il Giudice “comune” nell’interpretazione e nell’applicazione del diritto dell’Unione europea*, in *Eurojus*, 2025, n. 4, pp. 275-279.

noto, ai sensi dell'art. 6, par. 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Come ha riassunto la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 181 del 2024, è stata rimessa “alla discrezionalità del giudice la scelta di quale strada percorrere” tra il “non applicare la normativa interna, all’occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, primo comma, e dell’art. 11 Cost.”: escludendosi perciò “l’antitesi oppure un ordine di priorità fra tali strumenti”, posto che “entrambi i rimedi garantiscono il primato del diritto dell’Unione”⁶⁴.

Quello che, però, il giudice non può fare è sollevare contemporaneamente le due questioni pregiudiziali. Si badi: non perché questo comportamento sia esplicitamente proibito da apposite norme processuali – tanto è vero che, come si vedrà tra brevissimo, esso è stato tenuto in alcune occasioni – o da univoci orientamenti giurisprudenziali⁶⁵, bensì perché esso contrasta piuttosto evidentemente con il più volte richiamato dovere di leale collaborazione. Un giudice che sollevi contestualmente questione pregiudiziale e questione di legittimità costituzionale aumenta infatti i rischi di incoerenza del sistema, tenendo un comportamento che pare volto ad accrescere i conflitti e le risposte contraddittorie, anziché ad assicurarne il buon funzionamento. Egli perciò viola, a mio avviso, il principio di leale collaborazione di cui all’art. 4, par. 3, TUE, in quanto opta per un percorso processuale che rischia di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione, ai sensi dell’ultimo periodo di tale paragrafo⁶⁶.

⁶⁴ Così la sentenza n. 181 del 2024 (punti 6.1 e 6.2 del considerato in diritto).

⁶⁵ Invero, il divieto di sollevare contemporaneamente una questione di legittimità costituzionale e un rinvio pregiudiziale, che, seppure non a chiarissime lettere, è stato già da tempo ricavato dalla Corte costituzionale, con l’ordinanza 21 marzo 2002, n. 85. In questa ordinanza, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibile una questione di legittimità costituzionale rilevando la «manifesta contraddittorietà dell’ordinanza di rimessione, in quanto il giudice solleva contemporaneamente “questione pregiudiziale” interpretativa dei principi del trattato CE avanti alla Corte di giustizia, al fine di accertare se la norma censurata sia compatibile con l’ordinamento comunitario e, quindi, applicabile nell’ordinamento italiano, e questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, così presupponendo che la norma, di cui egli stesso ha sollecitato l’interpretazione della Corte di giustizia, sia applicabile». Sul punto, cfr. specificamente F. Sorrentino, *È veramente inammissibile il doppio rinvio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, n. 2, p. 781 ss., e, con una lettura dell’ordinanza n. 85 del 2002 opposta a quella qui proposta, ritenendo tuttora aperta la questione sulla “possibilità di sperimentare contemporaneamente il rinvio pregiudiziale alla Corte UE e l’incidente di costituzionalità da parte del giudice comune”, R. Conti, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, in *Rivista di diritti comparati*, 2018, n. 1, p. 280 ss., spec. 287.

⁶⁶ Sul punto la dottrina è tutt’altro che univoca: a favore della doppia pregiudiziale contestuale si esprimono, in particolare, A. Ruggeri, *Sliding doors per la “doppia pregiudizialità”*, in *Giustizia insieme*, 25 maggio 2020, e R. Conti, *An, quomodo e quando del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia quando è “in gioco” la Carta dei diritti fondamentali UE. Riflessioni preoccupate dopo Corte cost. n. 269/2017 e a margine di Cass. n. 3831/2018*, in O. Pollicino, V. Piccone (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Efficacia ed effettività*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 83 s., spec. 117; e Id., *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s’ha da fare o no?*,

Non è probabilmente un caso che tanto la Corte di giustizia quanto la Corte costituzionale abbiano colpito con pronunce di inammissibilità piuttosto drastiche il tentativo compiuto nel 2019 dalla Corte di appello di Napoli, sezione lavoro, di sollevare contemporaneamente le due questioni pregiudiziali: la Corte di giustizia si è dichiarata manifestamente incompetente a rispondere alle questioni sollevate in quanto “dall’ordinanza di rinvio emerge inequivocabilmente che la controversia oggetto del procedimento principale non riguarda la violazione di un obbligo stabilito” dalla direttiva invocata, come invece richiesto dall’art. 51, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea⁶⁷; la Corte costituzionale, pochi mesi dopo la pronuncia della Corte di giustizia, e dopo aver aderito alle indicazioni in essa contenute, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale per carenze dell’ordinanza di remessione sia quanto alla motivazione della rilevanza, sia riguardo all’incertezza del *petitum*⁶⁸.

Il divieto di sollevare le due questioni in parallelo vale poi a maggior ragione visto che la stessa Corte costituzionale tende, nella nuova fase del suo “cammino comunitario”, a persuadere il giudice comune nel senso di privilegiare la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale piuttosto che utilizzare direttamente lo strumento della disapplicazione⁶⁹. Questo atteggiamento la porta a non analizzare troppo a fondo i possibili profili di inammissibilità delle questioni, una volta che queste siano state sollevate dal giudice *a quo*, bensì sostanzialmente a rimettersi alla valutazione già svolta da quest’ultimo, soprattutto circa la rinuncia all’opzione, che ogni giudice operante in uno degli Stati membri dell’Unione possiede, nel suo armamentario, di non applicare la norma interna contrastante con il diritto dell’Unione direttamente applicabile.

in *Giustizia insieme*, 4 marzo 2019. In senso contrario, cfr. I. Massa Pinto, *Il giudizio d’incostituzionalità delle leggi in caso di doppio parametro (interno ed europeo): il conflitto sulle regole d’ingaggio*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, n. 1, pp. 66-84, spec. 77; e B. Sboro, *Il primo “doppio rinvio” dopo la sentenza 269/2017 della Corte costituzionale. Brevi riflessioni su un’occasione mancata per nuovi sviluppi procedurali*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 25, pp. 241-249.

⁶⁷ Ossia la Direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi. Così Corte di giustizia, ordinanza del 4 giugno 2020, in causa C-32/20, su cui cfr. B. Sboro, *Il primo “doppio rinvio” dopo la sentenza 269/2017 della Corte costituzionale*, cit.

⁶⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 26 novembre 2020, n. 254, su cui cfr. V. Speciale, *La sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 2020 sui licenziamenti collettivi: una forma di «leale e costruttiva collaborazione» con la Corte di giustizia europea?*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2021, n. 1, pp. 2-17.

⁶⁹ Cfr., tra gli altri, con accenti critici, D. Gallo, *Superamento di Granital e conformità al diritto dell’Unione europea: per una rivedizione del tono costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2025, n. 1, pp. 173-199, e B. Guastaferrò, *“Dissuadere” e persuadere: la Corte costituzionale tra pregiudiziale europea e pregiudiziale costituzionale*, *ivi*, n. 2, pp. 485-504.

Come la Corte costituzionale ha affermato in un passaggio dell'ordinanza n. 21 del 2025, infatti, ove “il giudice comune decida di sollevare una questione di legittimità costituzionale, questa Corte non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato, come nel caso di specie), che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il ‘tono costituzionale’ della questione sollevata”⁷⁰.

Anche questo passaggio si presta, in definitiva, ad essere visto come un'ulteriore applicazione del dovere di leale collaborazione ex art. 4, par. 3, TUE. Di fronte a una questione di legittimità costituzionale sollevata da un giudice *a quo* che lamenti una violazione di una norma europea, e che abbia ritenuto di adire, per prima, la Corte costituzionale, non è evidentemente facilissimo per la Corte medesima – salvo casi peculiari, nei quali ad esempio era stata previamente adita la Corte di giustizia in via pregiudiziale dal medesimo giudice *a quo*⁷¹ – rifugiarsi dietro l'inammissibilità, anziché decidere la questione nel merito in nome appunto del dovere di adottare “ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi” europei.

Non va dimenticato, in questa chiave, che delle stesse disposizioni che disciplinano il processo costituzionale, al pari di tutte quelle che compongono l'ordinamento italiano, occorre privilegiare un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione, e nella specie in linea con il dovere sancito dall'art. 4, par. 3, secondo periodo, TUE: l'interpretazione conforme, in questo caso, non può certamente portare alla completa obliterazione del requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale⁷², che resta a fondamento del giudizio di costituzionalità in via incidentale, ma – specie in assenza di un intervento del legislatore – può

⁷⁰ Così, l'ordinanza n. 21 del 2025, punto 6 del Considerato in diritto.

⁷¹ È questo il caso della sentenza n. del 2022, su cui cfr. B. Nascimbene, I, Anrò, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*, 31 marzo 2022, e A. Ottavia Cozzi, *Per un elogio del primato, con uno sguardo lontano. Note a Corte cost. n. 67 del 2022*, in *Consulta OnLine*, 2022, n. 2, pp. 517-528.

⁷² Spunti in questo senso, invece, in D. Gallo, *L'effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 1, pp. 63-88, spec. 85 s.

rafforzare quelle interpretazioni meno rigorose del medesimo principio che pure si erano autorevolmente affacciate, in passato, nella dottrina costituzionalistica⁷³.

10. Conclusioni. L'adozione del criterio del "tono costituzionale", anziché di quello dell'"effetto diretto", come ulteriore conseguenza del dovere di leale collaborazione?

Un cenno, in conclusione, non può non farsi alla novità forse più discussa introdotta a partire dal 2024 nel "cammino comunitario" della Corte costituzionale (e che pure veniva evocata nel passaggio dell'ordinanza n. 21 del 2025 prima riportato): ossia, il criterio del "tono costituzionale" come idoneo e al tempo stesso necessario a giustificare il coinvolgimento su un contrasto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea. Secondo quanto affermato dalla sentenza n. 181 del 2024, infatti, perché la Corte costituzionale "scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un 'tono costituzionale', per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale"⁷⁴.

Variegate sono state le letture di tale criterio. Secondo alcuni autori esso, in linea con la sua genesi e il suo uso ormai consolidato, entrambi riferiti ai conflitti di attribuzione⁷⁵, sarebbe da intendersi come clausola restrittiva delle questioni che possono essere esaminate e risolte dalla Corte costituzionale⁷⁶. Secondo altra dottrina, all'opposto, esso si presterebbe ad ampliare oltremisura la giurisdizione costituzionale in materia europea⁷⁷.

⁷³ Ci si riferisce a G. Zagrebelsky, *La rilevanza, un carattere normale ma non necessario della questione incidentale di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, p. 1001 s.

⁷⁴ Così la sentenza n. 181 del 2024, punto 6.3 del Considerato in diritto.

⁷⁵ Com'è noto, il primo uso dell'espressione si deve a C. Mezzanotte, *Le nozioni di "potere" e di "conflitto" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, pp. 110 s.

⁷⁶ Cfr. 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*, 2024, n. 4, pp. 174-187; C. Pinelli, *Il rinvio pregiudiziale nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul trattamento di leggi confliggenti col diritto UE direttamente applicabile*, in *Giustizia insieme*, 9 giugno 2025; P. Faraguna, *Granital, 40 anni dopo, alle prese con il tono costituzionale: "I know one, when I see none"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2025, n. 1, pp. 157-172, spec. 169 s.

⁷⁷ Parla di espressione "indefinita e quindi naturalmente espansiva", pur auspicandone, invece, un uso assai prudente, D. Gallo, *Superamento di Granital e conformità al diritto dell'Unione europea*, cit., p. 196 s. Parla di una "strutturale malleabilità concettuale" dell'espressione A. Ruggeri, *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno (valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, spec. p. 163 s., ad avviso del quale "il 'tono' in parola parrebbe il medesimo ruolo che nelle antiche tragedie aveva il mitico *deus ex machina*".

Probabilmente è ancora un po' presto per esprimersi in proposito⁷⁸. Quel che pare certo è che mediante il richiamo a questo criterio la Corte costituzionale ha inteso introdurre una clausola di flessibilità, idonea da un lato a consentirle di evitare di esprimersi su violazioni per così dire "ordinarie" del diritto dell'Unione, sulle quali il coinvolgimento della Corte costituzionale sarebbe un fuor d'opera; e, dall'altro, di riprendere il pieno controllo del filtro sull'ammissibilità delle questioni sollevate dai giudici *a quibus*, sganciandosi dal necessario riferimento a un criterio, quello dell'effetto diretto della norma comunitaria, eterodeterminato in quanto rimesso in esclusiva alla valutazione della Corte di Giustizia e, comunque, anch'esso non privo di incertezze⁷⁹.

In questa chiave, viene da domandarsi, a conclusione del presente contributo, in che termini l'adozione di questo criterio del "tono costituzionale", in sostituzione di quello dell'effetto diretto, si ponga in rapporto al dovere di leale collaborazione: se cioè anche questo ulteriore *turning point* del "cammino comunitario" possa anch'esso considerarsi una conseguenza di tale dovere, o comunque se esso risulti coerente con esso.

Da parte di alcuni si è sottolineato come tale criterio, ove riscuota un successo eccessivo presso i giudici comuni, possa finire per indebolire lo strumento della disapplicazione del diritto interno contrastante con il diritto dell'Unione europea e dunque mettere a rischio lo stesso riconoscimento del principio del primato⁸⁰.

Al contrario, a nostro avviso, specie se del criterio del "tono costituzionale" si dia una lettura coerente con le sue origini, può sostenersi che esso ben si presti, da un lato, ad evitare che i giudici comuni eludano le responsabilità che conseguono al primato del diritto dell'Unione, riversando sistematicamente sulla Corte

⁷⁸ Come giustamente osserva P. Faraguna, *Granital, 40 anni dopo, alle prese con il tono costituzionale*, cit., spec. p. 170 s.: "sarà soltanto quando la Corte mostrerà il 'negativo' del tono costituzionale (in altri termini, quando verrà dichiarata l'inammissibilità di una questione per insussistenza del tono), che emergerà più chiaramente qual è il ruolo la Corte costituzionale intende assumere in questa nuova stagione di rapporti interordinamentali". Per i primi richiami al "tono costituzionale" nella giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva alla sentenza n. 181 del 2024 cfr. C. Gentile, *Il "tono costituzionale" nella giurisprudenza della Consulta*, in *Consulta On Line*, 2025, n. 3, pp. 1639-1663, e R. Mastroianni, *Un anno di "tono costituzionale": alcune riflessioni sulla giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, n. 3, pp. 582-617.

⁷⁹ Com'è noto, la Corte di giustizia ha fatto un'applicazione tutt'altro che rigorosa del criterio dell'effetto diretto: cfr., per tutti, D. Gallo, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milano, 2018, spec. p. 163 s. e Id., *Direct Effect in EU Law*, OUP, Oxford, 2025, spec. p. 103 s.

⁸⁰ Cfr., tra gli altri, C. Amalfitano, *Tanto tuonò che piovve. Abbandonare Granital: cui prodest?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024, n. 6, pp. 2633-2659, spec. 2655 s.

costituzionale ogni forma di contenzioso europeo. Dall'altro, a stimolare lo sviluppo, da parte sia dei giudici comuni, sia della Corte costituzionale – ma anche della stessa Corte di giustizia, quando coinvolta – di un “discorso costituzionale” il più possibile coerente e inclusivo, che consideri adeguatamente la dimensione assiologica delle questioni sollevate; anziché ripartirsi i rispettivi ruoli unicamente sulla base del riconoscimento di un carattere formale – l'effetto diretto o meno – alle norme del diritto dell'Unione evocate a parametro di giudizio.

In altri termini, in ordinamenti sempre più strettamente intrecciati – secondo modalità variegata, determinate diversamente a seconda dei “metodi di governo” adottati dall'Unione e dai suoi Stati membri – è essenziale che il dovere di leale collaborazione trovi applicazioni frequenti e rigorose, anche (ma non solo) da parte di tutti gli organi chiamati a esercitare la funzione giurisdizionale: sia nell'auto-limitarsi, evitando cioè di invadere il campo altrui; sia nell'assumersi fino in fondo le proprie responsabilità; sia, infine, cercando di individuare, sul piano sostanziale, elementi comuni o quantomeno convergenti, in merito alle tante questioni costituzionali che inevitabilmente si pongono. Queste ultime rappresentano infatti spesso le questioni potenzialmente più divisive, perché chiamano in causa opzioni assiologiche di fondo su cui le differenze tra i diversi Stati membri – ma perlopiù anche all'interno di ciascuno di essi – persistono, ma le quali appaiono al tempo stesso ineludibili nel momento in cui si fa parte della medesima “comunità di diritto”.