



EDITORIALE - 21 MAGGIO 2025

Il nuovo corso della Corte costituzionale
italiana sui rapporti con l'ordinamento
dell'Unione europea: è davvero
una questione di “*tono*”?

di Lucia Serena Rossi

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna



Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea: è davvero una questione di “tono”?^{*}

di **Lucia Serena Rossi**

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Abstract [It]: Nelle ultime pronunce della Corte costituzionale italiana appare sempre più frequentemente l'idea che, quando i giudici italiani si trovino di fronte ad un potenziale contrasto fra norme nazionali e diritto dell'Unione, fra le diverse soluzioni, consistenti nell'interpretare conformemente al diritto europeo o disapplicare la norma italiana confliggente, nell'effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia o nel chiedere lumi alla Consulta, la scelta “più proficua” sia l'ultima qualora la questione rivesta un “tono costituzionale”. Occorre riconoscere che la Consulta è attenta a suggerire tale scelta non come un dovere, ribadendo che il giudice nazionale rimane libero di scegliere una delle altre strade. Il “tono” (...per restare in tema) della Consulta è piuttosto quello di una “moral suasion”. È opportuno però chiedersi quale impatto sui rapporti fra ordinamento italiano e ordinamento europeo potrebbe avere questo nuovo approccio se si trasformasse in una consuetudine costituzionale o in una prassi generalmente e sistematicamente seguita dai giudici nazionali.

Sommario: 1. Un inizio “sottotono”. La sentenza 15/2024: il giudizio di legittimità costituzionale come possibile strumento ulteriore rispetto alla disapplicazione. 2. Toni “inediti”. La sentenza 181/2024: il giudizio di legittimità costituzionale come “proficua” alternativa rispetto alla disapplicazione o come “esigenza ineludibile”? 3. Variazioni “tono su tono”. 4. Una nota stonata: la sentenza 31/2025 e l'abbandono del “metodo *Taricco*”. 5. Il “canto delle sirene” e qualche “avviso ai naviganti”.

1. Un inizio “sottotono”. La sentenza 15/2024: il giudizio di legittimità costituzionale come possibile strumento ulteriore rispetto alla disapplicazione

La recente giurisprudenza della Corte costituzionale italiana concernenti i rapporti fra diritto dell'Unione e ordinamento italiano, in particolare per quanto riguarda i rispettivi ruoli del “triangolo giurisdizionale”¹ formato dai giudici ordinari, la Consulta e la Corte di Giustizia dell'Unione, hanno sollevato dubbi, perplessità e anche critiche da parte di diversi autori². Il presente contributo cercherà di chiarire se e in

^{*} Già giudice della Corte di Giustizia dell'Unione europea (2018-2024). Relazione al Convegno della Scuola Superiore della Magistratura “I rinvii pregiudiziali che hanno fatto l'Europa”, Napoli, 24-26 marzo 2025.

¹ Sulla possibile “scomodità” di tale *ménage à trois*, v. L.S. ROSSI *Il 'triangolo giurisdizionale' e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, *Federalismi.it* 2018/16 <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36958>.

² V., in particolare A. RUGGERI. *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto (a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024)*, *Consulta Online*, <https://giurcost.org/studi/ruggeri149.pdf>; G.GAJA *La Corte costituzionale innesta la retromarcia?* *Rivista di diritto internazionale* 4/2024, p.1121 ss. R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, *Quaderni AISDUE* 1/25, <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2025/01/Post-Roberto-Mastroianni-1.pdf>, F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, *Eurojus* n. 4, 2024, <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/ferraro-tono-costituzionale-1.pdf>; C. PINELLI *Il rinvio pregiudiziale nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul trattamento di leggi confliggenti col diritto UE*

che misura tale giurisprudenza sia compatibile con il principio del primato e con le sentenze della Corte di Giustizia. Un'avvertenza semantica: utilizzerò il termine “disapplicare anche se sembra una specie di *taboo* per la Consulta, che per lo più lo sostituisce con perifrasi perché la disapplicazione, termine utilizzato sovente dalla CGUE è uno dei corollari del primato³.

L'espressione “tono costituzionale” è stata da lungo tempo utilizzata dalla Consulta come una discriminante per affermare la rilevanza o meno di una questione ai fini del giudizio costituzionale. Si tratta, in altre parole, di una sorta di “soglia minima”, peraltro non univocamente definita, al di sotto della quale la questione sollevata non merita di essere trattata dalla Corte costituzionale. Sino a tempi recenti a tale concetto si è fatto ricorso soprattutto nelle controversie sui conflitti di attribuzione.⁴

Non stupisce dunque che il “tono costituzionale” sia stato menzionato per la prima volta dalla Consulta come potenziale filtro di ricevibilità in relazione ad una questione relativa al diritto dell'Unione nella pronuncia 15/2024⁵ relativa appunto ad un conflitto di attribuzione fra la Regione Friuli-Venezia Giulia e lo Stato, convenuto nella persona del Tribunale di Udine.

Nella specie si trattava di un conflitto di attribuzione in relazione ad una normativa regionale che subordinava l'assegnazione di un contributo per l'acquisto di un alloggio come prima casa al requisito dell'impossidenza di altri alloggi in Italia o all'estero. Tale normativa configurava una evidente discriminazione tra i non cittadini soggiornanti di lungo periodo e i cittadini nazionali per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale. La violazione della direttiva UE 2003/109 era palese anche perché la CGUE si era già pronunciata su una fattispecie simile nella sentenza *Kamberaj*⁶. Il Tribunale, tuttavia, non si era limitato a disapplicare la norma confliggente con il diritto dell'Unione, ma aveva intimato alla Regione autonoma di rimuovere tale normativa.

Le due questioni, fra loro collegate, che in questo caso venivano in rilievo riguardavano, da un lato, il potere di un giudice di ordinare alla Regione di rimuovere e modificare il testo di un regolamento

direttamente applicabile, Relazione al Convegno della Scuola Superiore della Magistratura “I rinvii pregiudiziali che hanno fatto l'Europa”, Napoli, 24-26 marzo 2025.; C. AMALFITANO “*Tono costituzionale*”: *formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025*, <https://europeanlitigation.eu/2025/04/07/tono-costituzionale-formalmente-conciliante-sostanzialmente-preoccupante-brevi-riflessioni-a-partire-dalla-sentenza-costituzionale-n-31-2025/>.

³ Sul punto v. L.S. ROSSI, *Il principio del primato come “regola di coesione” dell'ordinamento dell'Unione europea* Quaderni AISDUE - Fascicolo speciale n. 1/2024 Atti del V Convegno nazionale AISDUE Padova, 2/3 novembre 2023, <https://www.aisdue.eu/lucia-serena-rossi-il-principio-del-primato-come-regola-di-coesione-dellordinamento-dellunione-europea/>.

⁴ V. ad esempio le sentenze Corte cost. 19 aprile 2022 n. 90, <https://giurcost.org/decisioni/2022/0090s-22.html?titolo=Sentenza%20n.%2090>; Corte cost. 7 dicembre 2016 n. 260, <https://giurcost.org/decisioni/2016/0260s-16.html?titolo=Sentenza%20n.%20260>; nonché tutte le decisioni citate da quest'ultima.

⁵ Sentenza Corte cost. 12 febbraio 2024 <https://giurcost.org/decisioni/2024/0015s-24.html?titolo=Sentenza%20n.%2015>.

⁶ Sentenza Corte giust. Causa C-571/2010, *Kamberaj*, EU:C:2012:233.



regionale, in contrasto con la legge regionale, e, dall'altro, la violazione da parte della legge regionale dell'art.3 Cost e della direttiva e, di conseguenza, dell'art.117 Cost.

La Consulta riafferma che il primato del diritto dell'Unione, “architrate su cui poggia la comunità di corti nazionali”⁷, richiede che il giudice nazionale, quando ritenga la normativa interna sia incompatibile con una norma dell'Unione dotata di efficacia diretta, “provveda immediatamente all'applicazione di quest'ultima, sempre che non ritenga di sollevare questione di legittimità costituzionale”⁸.

Pertanto, da un lato, il Tribunale di Udine correttamente, non aveva applicato la normativa legislativa e regolamentare ordinando di valutare la domanda dei ricorrenti

– volta a ottenere il contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa – “come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari”. D'altro lato, la Corte rileva però che con l'ulteriore ordine di rimuovere il regolamento il giudice mirava non ad assicurare l'efficacia diretta alla direttiva, cosa che aveva già fatto appunto con la disapplicazione, ma piuttosto ad impedire il ripetersi di discriminazioni analoghe per il futuro. Per perseguire questo fine, la Consulta precisa che è necessario che il giudice sollevi questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa riprodotta dall'atto regolamentare, *anche dopo* che si sia accertata l'incompatibilità di dette norme interne con norme di diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta (e quindi logicamente, anche se la sentenza non lo precisa, alla loro disapplicazione).

Si tratterebbe, secondo la sentenza, di un rimedio interno che viene ad aggiungersi, a quello della disapplicazione, al fine di impedire il rinnovarsi della discriminazione, tale da offrire “un surplus, di garanzia al primato⁹ del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione”. Questo dimostrerebbe come il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione e lo scrutinio di legittimità costituzionale “non siano in contrapposizione tra loro, ma costituiscano un concorso di rimedi giurisdizionali”, in un contesto in cui il giudice comune e la Consulta si impegnano “a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze”.

La sentenza aggiunge che, fermo restando che all'obbligo di disapplicare la normativa incompatibile con le disposizioni dell'Unione dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la

⁷ La sentenza richiama sul punto le sentenze Corte cost. 11 marzo 2022 n. 67, <https://giurcost.org/decisioni/2022/0067s-22.html?titolo=Sentenza%20n.%2067> e Corte cost. 8 giugno 1984 n. 170, <https://giurcost.org/decisioni/1984/0170s-84.html>.

⁸ Nella stessa sentenza la Consulta riconosce anche che il principio del primato, che “discende dal principio dell'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)”, esclude la possibilità di fare prevalere, contro l'ordine giuridico dell'Unione, una misura unilaterale di uno Stato membro, citando la sentenza Corte giust. Causa C-430/21, RS, EU:C:2022:99.

⁹ Tutti i corsivi nel presente articolo sono aggiunti.

pubblica amministrazione, "può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e *fermi restando ovviamente gli altri rimedi* che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento delle norme in contrasto con il diritto dell'Unione europea."

E' importante sottolineare che il rinvio alla Consulta, nella fattispecie, non era presentato né come alternativo alla disapplicazione nel caso a quo della normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione, poiché si aggiungeva a quest'ultimo¹⁰, né come rimedio generale, ma si inquadrava in un classico conflitto fra poteri dello Stato, proprio perché il giudice aveva ecceduto i propri poteri per cercare di garantire un effetto *erga omnes* nell'ordinamento alle norme europee. Inoltre

2. Toni "inediti". La sentenza 181/2024: il giudizio di legittimità costituzionale come "proficua" alternativa rispetto alla disapplicazione o come "esigenza ineludibile"?

Il passo successivo è rappresentato dalla sentenza n 181 /2024¹¹, relativa alla normativa sui concorsi per ispettori della polizia penitenziaria, che effettuava una distinzione della dotazione organica in base al sesso. Le disposizioni costituzionali di cui si assumeva la violazione erano gli articoli 3 e 117 Cost, quest'ultimo come conseguenza della violazione delle direttive 1976/207, 2006/54, 2000/78 e più in generale, del principio di non discriminazione.

E' importante sottolineare che questa pronuncia presenta alcune rilevanti differenze contestuali rispetto alla sentenza 15/2024: 1) è stata resa in un giudizio incidentale e non in un conflitto di attribuzioni¹²; 2) il giudice rimettente era il Consiglio di Stato, in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica dunque una giurisdizione tenuta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, a rinviare salvo le (poche) eccezioni ribadite dalla sentenza *Consorzio Italian Management*¹³ alla CGUE; 3) Il giudice rimettente non aveva proceduto preliminarmente o contestualmente alla disapplicazione della norma contrastante con il diritto dell'Unione anche se, trattandosi di pubblico impiego, l'effetto diretto "verticale" delle direttive dell'Unione non era in questione.

¹⁰ Sul punto v. C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, Riv. Contenzioso europeo, https://europeanlitigation.eu/wp-content/uploads/pdf/Articolo-RCE-15_2024-Favilli.pdf2024, p. 26 ss.

¹¹ Sentenza Corte cost. 19 novembre 2024 n. 181, <https://giurcost.org/decisioni/2024/0181s-24.html?titolo=Sentenza%20n.%20181>. V. i commenti di R. MASTROIANNI.

¹² Esistono peraltro diversi ricorsi fatti dal Consiglio di Stato alla CGUE in questa sede.

¹³ Sentenza Corte giust. Causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, EU:C:2021:799. Sul tema v. L.S. ROSSI, *Un dialogo da giudice a giudice Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, Quaderni AISDUE, ISSN 2723-9969, <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/05/Post-Lucia-Serena-Rossi-1.pdf>

La Consulta afferma che in presenza di disposizioni aventi effetto diretto il giudice può disapplicare la norma interna, all'occorrenza previo rinvio alla Corte di Giustizia, “*ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art 117 primo comma e dell'art.11 Cost*”, nel qual caso sarà poi la Consulta stessa a rivolgersi alla Corte di Giustizia per chiarire eventuali dubbi, ponderando le peculiarità della fattispecie. Per la verità, la sentenza sottolinea che non vi è “alcuna antitesi e neppure un ordine di priorità” fra disapplicazione (con eventuale rinvio alla CGUE) e il rinvio alla Corte costituzionale, poiché “entrambi i rimedi garantiscono il primato del diritto dell'Unione, uno dei capisaldi dell'integrazione europea”, e che le corti costituzionali non possono ostacolare o limitare il potere dei giudici di proporre un rinvio pregiudiziale alla CGUE e di disapplicare la legge statale incompatibile con norme dell'Unione aventi effetti diretti. E in altri punti ribadisce che, in un “concorso di rimedi, destinato ad arricchire gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, ad escludere ogni preclusione”¹⁴, “il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate”.

Tuttavia, anche se viene esplicitamente ribadito che spetta al giudice scegliere quale strada percorrere, i due rimedi “in concorso” sembrano in questa concezione, seppure non antitetici, alternativi e non cumulativi, a differenza di quanto emergeva dalla sentenza 15/2024.

La Corte aggiunge poi che, se il giudice decide di percorrere la strada del rinvio di costituzionalità per violazione dell'art.117, la questione deve avere “*tono costituzionale*, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale.” Si tratta di una condizione assai ampia e piuttosto vaga. Va peraltro rilevato che, in uno scritto pubblicato sul sito della Consulta¹⁵ il giudice relatore di questa sentenza aveva affermato che “la prospettiva aperta dalla sentenza n.15 del 2024 e le potenzialità dell'art. 117, 1 comma Cost., potrebbero essere utilizzate in modo che nei casi di conflitto di una legge col diritto dell'Unione self-executing, quale che sia la fonte che lo ha posto, il giudice sarebbe libero di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e disapplicare la legge oppure di sollevare una questione di legittimità costituzionale. Tale questione di costituzionalità sarebbe posta sulla base dell'art. 117, 1 comma, purché sia salvaguardato il “tono costituzionale” del conflitto, che fa entrare in giuoco non necessariamente le disposizioni costituzionali sui diritti fondamentali ma il collegamento con una qualsiasi norma costituzionale”.

¹⁴ V. sentenza Corte cost. 21 febbraio 2019 n. 20, <https://giurcost.org/decisioni/2019/0020s-19.html?titolo=Sentenza%20n.%2020>.

¹⁵ G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel “dialogo” tra Corte di Giustizia e Corti costituzionali*, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20240930100542.pdf#:~:text=LA%20COSTRUZIONE%20DELLO%20SPAZIO%20COSTITUZIONALE%20EUROPEO%20NEL%20DIALOGO%20TRA%20CORTE



Nel caso di specie, secondo la Corte questo “tono”, nel caso di specie, sussiste perché la violazione delle direttive si interseca con la violazione dell’art.3 Cost, principio fondamentale nell’ordinamento costituzionale. Secondo la Consulta, la normativa europea in questione “investe principi fondamentali nel disegno costituzionale e con tali principi interagisce nel sindacato che questa Corte è chiamata a svolgere al metro dell’art. 3 Cost., in una prospettiva di effettività e di integrazione delle garanzie”.

La sentenza afferma inoltre che l’interlocuzione fra il giudice italiano e la Corte costituzionale, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, è “particolarmente proficua” in tre ipotesi, qualora 1) l’interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa; 2) le questioni interpretative siano “foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale”; o, infine sussista un dubbio sull’attribuzione di efficacia diretta al diritto dell’Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazioni. In quest’ultimo caso la Corte afferma che potrà dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale, se accerta l’esistenza del conflitto tra la normativa nazionale e le norme dell’Unione, “indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta”.

La prima ipotesi riprende sostanzialmente quanto affermato nella pronuncia 15/2024. La sentenza chiarisce che, fermo restando, che non solo i giudici, ma anche la pubblica amministrazione non può dare applicazione a norme nazionali incompatibili con il diritto dell’Unione, “può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate”. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l’ordinamento conosce per l’uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, di rimuovere, con efficacia *erga omnes*, le norme in contrasto con il diritto dell’Unione europea.

Nel caso in esame, argomenta la Corte, il giudice rimettente aveva evidenziato appunto “approdi difformi: in altri giudizi, nei quali, difatti, è stato negato ogni profilo di contrasto con i precetti costituzionali e con il diritto dell’Unione” Tale argomento è però molto debole, in quanto, in caso di contrasti giurisprudenziali fra le giurisdizioni inferiori, è tipicamente compito del giudice di ultima istanza quello di avere l’ultima parola, per giunta con il preciso dovere di rinviare un quesito alla Corte di Giustizia se il caso presenta problemi di interpretazione o validità alla luce del diritto dell’Unione. Da un punto di vista logico, gli “approdi difformi”, non sembrano dunque affatto richiedere, di per sé, un coinvolgimento della Consulta. La via che si suggerisce sembra invece quella di un rinvio alla Corte di Giustizia non diretto, ma mediato attraverso un rinvio alla Corte costituzionale, per violazione dell’art.117 Cost.

Più problematica è la seconda ipotesi, nella misura in cui essa concerne non solo il bilanciamento fra principi di carattere costituzionale, ma anche i casi in cui “le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto”. La sentenza evidenzia come, nel caso in esame “emerge, con chiarezza paradigmatica, l’esigenza di una pronuncia efficace *erga omnes*, che travalichi la singola controversia e offra ai consociati e al legislatore indicazioni inequivocabili”. Aggiunge poi che “tale esigenza si dimostra *ineludibile* a fronte di una normativa che coinvolge una vasta platea di interessati e si presta ad applicazioni reiterate”.

Questo richiamo all’ “ineludibilità” del rinvio costituzionale (in luogo di quello alla CGUE) sembra poco in linea con la pur dichiarata libertà per il giudice nazionale di scegliere il rimedio più appropriato, anche perché la condizione che si tratti di norme che coinvolgano una vasta platea e si prestino ad applicazione reiterata appare assai poco restrittiva. Ma soprattutto non è chiaro se questa affermazione sia riferita al caso di specie o piuttosto voglia assurgere a regola generale- In quest’ultimo caso, dato che le norme che costituiscono “una vasta platea di interessati” e si prestano ad applicazioni reiterate sono la maggior parte, l’ “ineludibile esigenza” di un rinvio alla Corte costituzionale coprirebbe potenzialmente, per violazione degli articoli 11 e 117 Cost, tutti i casi di contrasto fra norma interna e norma dell’Unione.

Quanto alla terza ipotesi, occorre ricordare che, se vi è il dubbio che la norma dell’Unione abbia effetti diretti (cosa che non si verificava peraltro nel caso di specie), tale dubbio può essere chiarito solo dalla CGUE e non dalle Corti nazionali, Corti costituzionali incluse. Diverso è invece il caso -e forse è a questo che si riferisce la sentenza- in cui la norma dell’Unione sia chiaramente sprovvista di effetti diretti (ad esempio una direttiva in un rapporto orizzontale o verticale rovesciato), dato che in tal caso effettivamente la Consulta può giocare un ruolo importante, dichiarando costituzionalmente illegittime le norme italiane contrastanti con quelle europee, come essa stessa precisa, “indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta”.

Va comunque rilevato che la sentenza non risolve poi la questione, dichiarando l’illegittimità costituzionale della normativa in esame, sulla base del solo art.3 Cost, e non dei “generici” artt.11 e 117 Cost.

3. Variazioni “tono su tono”

La strada tracciata dalle due citate sentenze è stata poi seguita dalla Consulta in alcune successive pronunce.

1) La sentenza 1/ 2025¹⁶ ricalca in larga misura la 181/2024. La questione, rimessa dalla Corte di cassazione, riguardava il requisito di residenza decennale al fine di accedere ai contributi relativi all'edilizia residenziale pubblica, in quanto comportava di fatto uno svantaggio particolare per gli stranieri lungo residenti.

Le questioni sollevate dal giudice rimettente riguardavano gli art.3 e 117 primo e quinto comma Cost., nonché la direttiva europea 2003/109, anche in questo caso dotata di effetti diretti. La giurisdizione rimettente sottolineava però che, nel caso in esame, la disapplicazione in sede giudiziaria non era praticabile e non avrebbe garantito di per sé una tutela effettiva.

La sentenza, riprendendo le formule già utilizzate nella sentenza 181/2024, ribadisce la possibilità per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna contrastante con quella dell'Unione, all'occorrenza previo rinvio alla CGUE, oppure sollevare una questione di legittimità costituzionale. Si precisa, in particolare, che la Consulta non potrà esimersi di rispondere, in presenza di una violazione di una norma europea “*che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale*”, così da assicurare il “tono costituzionale” della questione. Vengono richiamati inoltre i passaggi della precedente sentenza 15/2024 relativi al “concorso di rimedi”, secondo cui il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate, concludendo nuovamente che “sarà il giudice a individuare il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame”.

Viene poi ribadito, negli stessi termini della sentenza 181/2024, che l'interlocuzione con la Corte costituzionale, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra “particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scabra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale”.

Quanto alla sussistenza del “tono costituzionale” delle questioni sollevate, si rileva che al principio di eguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale, si raccorda la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali, sancita dall'art.11 della direttiva 2003/109/CE per le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale e per l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio”.

Curiosamente, si riafferma che l'interlocuzione con la Consulta si dimostra particolarmente proficua, “in ragione delle divergenze sull'efficacia diretta della normativa europea, che sono emerse nei diversi gradi

¹⁶ Sentenza Corte cost. 3 gennaio 2025 n. 1, <https://giurcost.org/decisioni/2025/0001s-25.html?titolo=Sentenza%20n.%201>.

di giudizio”, citando in proposito l’identico passaggio della sentenza n. 181 del 2024. In realtà tali divergenze, nonostante il ragionamento non molto chiaro svolto sul punto dalla Cassazione¹⁷, sembrano poco plausibili, non solo per la chiarezza della direttiva e per il fatto che essa veniva in un rapporto verticale, ma soprattutto per il fatto che la Corte di Giustizia si era pronunciata, in una fattispecie analoga, nella sentenza *Kamberaj*¹⁸.

Occorre però riconoscere che a sollecitare esplicitamente con il proprio rinvio la soluzione *erga omnes* era stata la stessa Cassazione, sottolineando che una pronuncia di incostituzionalità “scongiora il rischio delle “discriminazioni a rovescio”, che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari”.

La sentenza dichiara dunque fondate le questioni in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 11 della direttiva 2003/109.

2) La successiva sentenza 7/2025¹⁹, ancora su rimessione della Cassazione, riguardava la legittimità costituzionale dell’art. 2641 del codice civile, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria di una somma di denaro o di beni di valore equivalente a quelli utilizzati per commettere alcuni reati societari, in relazione agli artt. 3, 27, primo e terzo comma, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e diversi atti dell’Unione.

La Corte di cassazione doveva decidere la questione se effettivamente l’art. 2641 cod. civ. si ponga in contrasto con il principio di proporzionalità della pena, così come sancito dall’art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (nel prosieguo CDFUE). La Cassazione esplicita di aver scelto di sollevare questione di legittimità costituzionale anziché disapplicare la norma interna contrastante con l’art. 49, paragrafo 3, CDFUE osservando che, “indipendentemente dall’essere quest’ultimo rimedio “foriero, nell’immediato, di incertezze e disparità di trattamento inevitabilmente conseguenti a decisioni adottate da singole autorità giudiziarie”, nel caso di specie sarebbe necessario garantire, pur nel rispetto del primato del diritto dell’Unione europea, “l’osservanza dei principi supremi dell’ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona, tra i quali si colloca il principio di legalità in materia penale”.

¹⁷ L’ordinanza di rinvio n. 105 del 15 aprile.2014 della Cassazione è consultabile su https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2024-06-12&atto.codiceRedazionale=24C00126.

¹⁸ Sentenza Corte giust. Causa C-571/10, *Kamberaj*, cit.

¹⁹ Sentenza Corte cost. 4 febbraio 2025 n. 7, <https://giurcost.org/decisioni/2025/0007s-25.html?titolo=Sentenza%20n.%207>.

Secondo la Consulta, la rilevanza delle questioni prospettate sussiste, altresì, sotto il profilo della possibilità per la Sezione rimettente di sollevare questioni di legittimità costituzionale “indipendentemente dall’applicabilità, nel caso in esame, dell’art. 49, paragrafo 3, CDFUE, cui la Corte di giustizia ha attribuito effetto diretto nella sentenza,²⁰.La proporzionalità della pena, infatti, costituisce principio di rango costituzionale.

Di fronte al bivio se decidere direttamente sulla contrarietà dell’art. 2641 cod. civ. all’art. 49, paragrafo 3, CDFUE, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (come suggerito dallo stesso Procuratore generale ricorrente); ovvero investire la Consulta della valutazione sulla legittimità costituzionale alla stregua tanto dei parametri nazionali sui quali si fonda il principio di proporzionalità della pena, quanto dello stesso art. 49, paragrafo 3, CDFUE (oltre che dell’art. 17 CDFUE, che tutela a livello unionale il diritto di proprietà), per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost, la Sezione rimettente ha scelto la seconda strada.

Tale scelta, secondo la Consulta, è conforme ai principi ormai ripetutamente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 269 del 2017²¹, per l’ipotesi in cui il giudice rilevi una incompatibilità tra una legge nazionale e una norma di diritto dell’Unione dotata di effetto diretto, ove la questione abbia altresì un tono costituzionale, “*per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale*”. Naturalmente viene ribadito che il giudice italiano ha sempre – accanto alla possibilità di disapplicare, nel caso concreto, la legge nazionale, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in caso di dubbio sull’interpretazione o sulla validità della norma rilevante dell’Unione – l’ulteriore possibilità di sollecitare l’intervento della Corte costituzionale, affinché rimuova la legge nazionale ritenuta incompatibile con il diritto dell’Unione. “Le due possibilità – configuranti un “concorso di rimedi giurisdizionali [che] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione” si fondano entrambe sul principio del primato del diritto dell’Unione, la cui tutela può essere assicurata, in modo “sempre più integrato” sia da ciascun giudice attraverso il rimedio della disapplicazione della legge nazionale incompatibile nel caso concreto, sia dalla Consulta attraverso la dichiarazione della sua illegittimità costituzionale.

Quest’ultimo rimedio, ribadisce la Corte, “ha – anzi – particolare rilievo proprio nella materia della tutela dei diritti fondamentali”, dove è essenziale che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall’art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti” Tale premessa lascia perplessi dal punto di vista concettuale, poiché l’interpretazione della Carta

²⁰ Sentenza Corte giust. Causa C-205/20, N.E., EU:C:2022:168.

²¹ Sentenza Corte cost. 14 dicembre 2017 n. 269, <https://giurcost.org/decisioni/2017/0269s-17.html?titolo=Sentenza%20n.%20269>

“in armonia” con le tradizioni costituzionali comuni prescritta dall’art.52.4 cdf, nonché la stessa qualifica come “comune” di una tradizione costituzionale, non spettano alle singole Corti Costituzionali, ma alla Corte di Giustizia²². Alle Corti nazionali, incluse quelle costituzionali spetta invece interpretare la propria normativa che dia attuazione al diritto dell’Unione alla luce della Carta.

Sulla possibilità di una disapplicazione parziale di una normativa nazionale di attuazione del diritto dell’Unione che imponga sanzioni sproporzionate, al fine di rendere tali sanzioni proporzionate, ancorché effettive e dissuasive, si era già pronunciata la Corte di Giustizia nella sentenza *N.E.*²³, che però, secondo la Consulta, non aveva fornito indicazioni sufficientemente chiare per garantire una tutela efficace. Ribadendo che al giudice comune spetta il compito di individuare il rimedio di volta in volta più appropriato, la Corte rileva che, nel caso di specie, la giurisdizione rimettente aveva “ampiamente motivato le ragioni della propria scelta di rivolgersi a questa Corte”. Essa aveva in particolare evidenziato che la disapplicazione (totale o parziale) di una pena prevista dalla legge italiana sarebbe foriera di “incertezze e disparità di trattamento”, con conseguente pregiudizio per i principi di eguaglianza, di certezza del diritto (e prevedibilità delle decisioni giudiziarie. Inoltre, la Sezione rimettente aveva sottolineato come il rimedio della disapplicazione si ponga in tensione rispetto al principio di legalità in materia penale. Quest’ultima esigenza, secondo la Consulta, rischierebbe di risultare compromessa, laddove il potere discrezionale del giudice di determinare la pena appropriata “non fosse adeguatamente delimitato da precise indicazioni fornite dal legislatore ovvero da una pronuncia di questa Corte in grado di sostituire, con effetto *erga omnes*, prescrizioni legislative giudicate incompatibili con i principi costituzionali e unionali”, anche al fine di assicurare che di tali indicazioni possano giovare pure coloro che abbiano subito condanne definitive.

La Consulta giudica infine ammissibile la questione formulata anche con riguardo alla condizione – stabilita dall’art. 51 CDFUE, che la controversia all’esame ricada nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione. Ciò, secondo la Consulta, non tanto a causa degli atti dell’Unione citati dal giudice *a quo*, né delle direttive 2014/42/UE e a 2024/1260, le quali hanno armonizzato la disciplina degli Stati membri solo limitatamente ai reati da essi specificamente menzionati, i quali non comprendono quelli di natura societaria, quanto piuttosto in virtù del regolamento (UE) n. 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di e dagli obblighi di cooperazione con la BCE a carico delle banche sottoposte all’attività di vigilanza di quest’ultima in base ai regolamenti (UE) n. 1024/2013 e n. 468/2014. Infatti, dalla riconosciuta natura penale delle confische, deriva il loro necessario assoggettamento al principio di proporzionalità rispetto alla gravità del reato, che si desume dagli artt. 3 e 27, primo e terzo

²² L.S. ROSSI “*Un dialogo da giudice a giudice*”, *cit.*

²³ Sentenza Corte giust. Causa C-205/20, *N.E.*, *cit.*

comma, Cost. e dagli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. con riferimento in particolare all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

La sentenza passa poi comunque ad interpretare, per trarne indicazioni nello stesso senso, anche la direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione e la direttiva 2024/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni, che sostituisce la direttiva 2014/42/UE. Da tutti questi elementi trae la conclusione che la normativa in oggetto è incompatibile con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nonché – per ciò che concerne il diritto dell'Unione – con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

Nonostante le perplessità di cui si è detto, questa sentenza, prendendo in considerazione sia la Costituzione che la Carta, dà piena attuazione alla sentenza *N.E.*

3) Anche quando la Corte costituzionale rinvia alla CGUE, le linee del ragionamento sviluppate dalle sentenze sin qui citate non sono messe in discussione, come dimostra l'ordinanza 21/2025²⁴, che aggiunge ulteriori elementi di riflessione rispetto a quelli sin qui sviluppati.

Nella fattispecie il TAR Lazio aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 53 e 117 Cost, delle norme della legge di bilancio italiana relative al “contributo di solidarietà” in materia di energia, contributo che era stato previsto dal regolamento (UE) 2022/1854, ma di cui le norme italiane avevano esteso la platea dei destinatari.

Come correttamente ricorda l'ordinanza, il regolamento in questione è attualmente oggetto di vari rinvii pregiudiziali, tanto per interpretazione che per validità. Per la verità, la norma italiana non sembra, a prima vista, violare il regolamento, in quanto la materia delle imposte dirette è di competenza concorrente, ma sin qui non armonizzata, come conferma il fatto che il regolamento in questione era stato adottato sulla base giuridica dell'art. 122 TFUE, come una misura di solidarietà straordinaria. Tuttavia, in presenza di un dubbio in proposito, il TAR Lazio avrebbe probabilmente fatto meglio a rivolgersi esso stesso direttamente alla CGUE, anche se, non essendo giudice di ultima istanza, non era obbligato a farlo.

Secondo la Corte costituzionale, “non preclude l'esame del merito della questione il rilievo, operato dall'Avvocatura generale dello Stato, che il regolamento sarebbe dotato di efficacia diretta”, il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta, può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. Essa ribadisce che, ove il giudice comune decida di sollevare una questione di

²⁴ Ordinanza Corte cost. 20 febbraio 2025 n. 21, <https://giurcost.org/decisioni/2025/0021o-25.html>, su cui v. per un'analisi approfondita S. BARBIERI, *Piazza del Quirinale, non Karlsruhe: l'ordinanza n. 21/2025 della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione europea al tempo delle crisi e rinvio pregiudiziale*, Unione europea e diritti, <https://uediritti.it/piazza-del-quirinale-non-karlsruhe-lordinanza-n-21-2025-della-corte-costituzionale-tra-diritto-dellunione-europea-al-tempo-delle-crisi-e-rinvio-pregiudiziale/>

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 che *presenti un nesso* con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il “tono costituzionale” della questione sollevata.

Ma ciò che va sottolineato, è che, nel riconoscere il “tono costituzionale” della questione, l’ordinanza si limita ad affermare che, nel caso di specie, esso “è innegabile, anche perché tutti i rimettenti sollevano, con riferimento ai parametri “interni” di cui agli artt. 3 e 53 Cost., questioni coinvolgenti i principi costituzionali di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva”. Perché sussista il “tono costituzionale” di una domanda sembra dunque sufficiente... che i rimettenti evochino norme costituzionali. Il “tono costituzionale” sembra dunque ridursi ad una formula vuota, una sorta di “tono di cortesia”, con cui la Corte, di fronte alla richiesta di esaminare una questione di legittimità costituzionale, dichiara di “non poter esimersi” dal farlo.

Fra l’altro la stessa Consulta svolge talune osservazioni sulla normativa italiana, dalle quali si potrebbe implicitamente dedurre che essa non ritiene opportuno esaminare il tributo in questione sotto il profilo degli artt. 3 e 53 della Costituzione, anche perché in tal caso avrebbe probabilmente potuto assorbire, come nelle sentenze precedenti, l’autonoma questione dell’art 117 Cost. L’ordinanza conclude che “da tutte le considerazioni che precedono emerge la necessità di richiedere alla Corte di giustizia l’interpretazione delle disposizioni del diritto dell’Unione che incidono sulla soluzione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale”. In questo caso, sembra quasi, paradossalmente, che la Consulta voglia aggirare il quesito della violazione degli artt.3 e 53 trincerandosi, per giustificare la legittimità del tributo in esame, dietro una probabile “non violazione” del diritto dell’Unione, da parte dello stesso²⁵.

Il quadro che emerge da queste pronunce potrebbe essere così riassunto: se il giudice rimettente evoca parametri costituzionali, la Consulta “non può esimersi” dal dichiarare ricevibile la questione di cui è investita, salvo poi rinviare alla CGUE in caso di “incidenza” del diritto dell’Unione sulla risposta da dare a detta questione. Ma è questa davvero la “scelta più proficua”? Il rinvio alla Corte di Giustizia “mediato” attraverso quello della Corte Costituzionale in questo caso non sembra aggiungere nulla, tranne forse un allungamento dei tempi processuali.

Il criterio dell’incidenza, (o del “nesso”), se il problema di compatibilità con il diritto dell’Unione non coincide esattamente con quello di legittimità costituzionale rischia di trasformare un problema di conflitto fra ordinamenti in un problema interno all’ordinamento italiano, sotto il controllo della sola Corte costituzionale, che potrebbe scegliere di rinviare, come ha fatto nel caso di specie, -ma anche di

²⁵ S. BARBIERI, *op. ult cit*, sottolinea che la Consulta, nella sua ordinanza, di rinvio, non ha nemmeno ventilato, come invece avrebbe potuto fare, una possibile invalidità del regolamento ai sensi del diritto dell’Unione. Va però rilevato che la Corte di Giustizia può comunque autonomamente trasformare una questione di interpretazione in una di validità.

non rinviare- alla CGUE. Questo rischio emerge chiaramente, come si vedrà nel paragrafo successivo, con la sentenza 31/2025.

4. Una nota stonata: la sentenza 31/2025 e l'abbandono del “metodo *Taricco*”

Nella sentenza 31/25²⁶, su rinvio della Corte d'appello di Milano, veniva rimessa alla Consulta la questione di legittimità ai sensi degli artt.3 e 117 Cost. del decreto-legge n.4/2019, poi convertito in legge, che limitava la concessione reddito di cittadinanza a chi risiedeva in Italia da almeno 10 anni.

La Corte costituzionale, si era in precedenza già pronunciata sulla compatibilità del reddito di cittadinanza con l'art.3 Cost e con gli artt.20 e 21 CDFUE, sottolineandone la diversa natura, finalizzata all'inserimento lavorativo, rispetto al c.d. “reddito di inclusione”²⁷, il che, secondo la Consulta differenzia la misura in questione da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità. Secondo questa interpretazione, il reddito di cittadinanza, “pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale”. In tal senso militerebbero, secondo la Consulta, “la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare e la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni”.

Non convinto da un simile ragionamento, il Tribunale di Napoli aveva adito la Corte di Giustizia, che si era pronunciata, in grande sezione, con la sentenza *C.U. e N.D., Assistenza sociale*²⁸, affermando che il diritto dell'Unione osta alla subordinazione dell'accesso dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo a una misura riguardante le prestazioni sociali, l'assistenza sociale o la protezione sociale al requisito, applicabile anche ai cittadini di tale Stato membro, di avervi qui risieduto per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

La sentenza della CGUE menzionava il fatto che la qualificazione fatta dal giudice rimettente del reddito di cittadinanza come prestazione di assistenza sociale volta a garantire un livello minimo di sussistenza, perciò rientrando nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/109, differiva da quella del Governo

²⁶ Sentenza Corte cost. 20 marzo 2025 n. 31, <https://giurcost.org/decisioni/2025/0031s-25.html?titolo=Sentenza%20n.%2031>.

²⁷ V. sentenze Corte cost. 23 giugno 2020 n. 122, <https://giurcost.org/decisioni/2020/0122s-20.html?titolo=Sentenza%20n.%20122>, Corte cost. 21 giugno 2021 n. 126, <https://giurcost.org/decisioni/2021/0126s-21.html?titolo=Sentenza%20n.%20126>, Corte cost. 25 gennaio 2022 n. 19, <https://giurcost.org/decisioni/2022/0019s-22.html?titolo=Sentenza%20n.%2019>.

²⁸ Sentenza Corte giust. Cause riunite C-112/22 e C-223/22, *C.U. e N.D., Assistenza sociale*, EU:C:2024:636.

italiano. Tuttavia, essendo tenuta a prendere in considerazione il contesto materiale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali così come definito dalla decisione di rinvio, la CGUE doveva muovere dalla premessa che il «reddito di cittadinanza» costituisse una misura rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/109, letto alla luce dell'articolo 34 della Carta. E invero essa stessa citava alcuni elementi che rendevano plausibile ritenere che la natura della misura italiana fosse in effetti quella ritenuta dal giudice a quo.

La Corte di Appello di Milano, in una causa che vedeva come ricorrenti dei cittadini romeni privi di residenza decennale, anziché disapplicare la norma, si sia rivolto alla Consulta, prospettando la discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e l'incompatibilità con la parità di trattamento e con il divieto di discriminazione previsti dalle evocate disposizioni del diritto dell'Unione. L'Avvocatura generale dello Stato aveva obiettato che le questioni di legittimità costituzionale erano inammissibili perché non sussistevano gli estremi della “doppia pregiudizialità”, in quanto la prospettata violazione delle disposizioni del diritto dell'Unione non si sovrapponeva ma si affiancava al contrasto con l'art. 3 Cost.

La Consulta ha tuttavia respinto tale obiezione, sulla base del fatto che il giudice rimettente aveva giustificato esplicitamente la scelta di proporre l'incidente di costituzionalità “in considerazione del fatto che la norma interna sopra citata viola non solo principi eurounitari, ma anche principi costituzionali”, e aveva richiamato “l'ormai costante orientamento sulla doppia pregiudizialità” di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 269 del 2017”.

La sentenza afferma che non vi è dubbio che, ravvisando una discriminazione avente a oggetto l'esercizio del diritto di soggiorno in base alla direttiva 2004/38 e, al contempo, una violazione del “principio di eguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale, la questione sollevata assume un “tono costituzionale”. Pertanto, una volta che il giudice abbia individuato l'incidente di costituzionalità come “rimedio più appropriato, sulla base, nella specie, della evidente idoneità di una pronuncia ad efficacia *erga omnes* a rimuovere in radice la discriminazione”, la Consulta potrà rispondere a tali censure. Ciò vale, prosegue la sentenza citando la precedente 269/2017, “a maggior ragione quando i principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana” sì che “la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla CDFUE”.

In realtà, in questa causa si trattava non del principio di uguaglianza in senso generale ed universale, ma del preciso divieto di discriminazione sulla base della cittadinanza, regolamentato dal diritto dell'Unione e sottoposto all'interpretazione della CGUE, che, come si è detto, si era fra l'altro già pronunciata in proposito.

La Corte costituzionale dichiara tuttavia inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 34 CDFUE e del regolamento n. 2011/492/UE. Secondo la Consulta, quanto alla disposizione della Carta, il rimettente si limita a menzionarla, affermandone la violazione, ma senza fornire alcun argomento diretto, in particolare, a illustrare “il presupposto di applicabilità della CDFUE, cioè la circostanza che le norme sul reddito di cittadinanza rappresentino “attuazione del diritto dell’Unione” ai sensi del suo art. 51”, con conseguente inammissibilità della relativa questione per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Quanto alla censura basata sulla violazione, del regolamento n. 2011/492/UE, secondo la Consulta, essa “sconta una carente descrizione della fattispecie” oggetto del giudizio *a quo* e l’ordinanza non fornisce argomenti sulla possibilità di qualificare il reddito di cittadinanza come vantaggio sociale, di cui il lavoratore cittadino di un altro Stato membro deve godere. Inoltre l’ordinanza “nemmeno prende in considerazione che, coerentemente con la prevalente funzione di misura di politica attiva del lavoro e di inclusione sociale, l’accesso al reddito di cittadinanza non implica lo status di lavoratore”.

La Corte rigetta poi esplicitamente la qualificazione del reddito di cittadinanza su cui si era basata la sentenza della CGUE, ribadendo quanto affermato nella propria precedente giurisprudenza. alla luce dei principi costituzionali deve essere ancora ribadita in questa sede”. In proposito, secondo la Consulta, non può ritenersi d’ostacolo la sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea” nelle cause *C. U. e N. D.*, in quanto la CGUE “ha interpretato il diritto dell’Unione, ma non ha operato un sindacato sull’esattezza, o no, dell’interpretazione del diritto nazionale, quale offerta dal giudice del rinvio pregiudiziale. Essa quindi ha sì affermato che “spetta al giudice del rinvio stabilire se il “reddito di cittadinanza” di cui trattasi nei procedimenti principali costituisca una prestazione sociale” e che proprio tale giudice (il Tribunale di Napoli) “constata nelle sue domande di pronuncia pregiudiziale che il “reddito di cittadinanza” costituisce una prestazione di assistenza sociale volta a garantire un livello minimo di sussistenza, rientrante in uno dei tre settori indicati all’articolo 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109”.

Inoltre, secondo la Consulta, la CGUE non ha affatto avallato tale interpretazione del Tribunale di Napoli, perché aveva chiaramente precisato che “indipendentemente dalle critiche espresse dal governo di uno Stato membro nei confronti dell’interpretazione del diritto nazionale adottata dal giudice del rinvio, l’esame delle questioni pregiudiziali dev’essere effettuato sulla base di tale interpretazione e non spetta alla Corte verificarne l’esattezza”. Sarebbe dunque solo sulla scorta di tale premessa che la sentenza della CGUE è giunta a ritenere che il “reddito di cittadinanza costituisce una misura rientrante nell’ambito di applicazione della direttiva 2003/109, letto alla luce dell’articolo 34 della Carta”.



Secondo la Consulta, la sentenza della CGUE “espressamente riconosce come tale interpretazione sia suscettibile di verifica da parte degli organi a cui invece istituzionalmente spetta, secondo l’ordinamento nazionale, proprio verificarne l’esattezza”. Pertanto, “in definitiva, la sentenza della Corte di giustizia ha correttamente rimesso tale verifica al sistema giurisdizionale e costituzionale che è deputato a garantire l’uniforme applicazione del diritto interno”.

Va tuttavia sottolineato che la sentenza della Corte di Giustizia non contiene né esplicitamente né implicitamente tali affermazioni. Anzi, pur ammettendo di basare la propria interpretazione sulle valutazioni fatte dal giudice a quo, la sentenza della CGUE sembrava piuttosto propensa a ritenere che esse fossero plausibili.

Pur discostandosi dalla valutazione del reddito di cittadinanza fatta dalla CGUE e dichiarando assorbite le questioni concernenti la compatibilità con le norme europee con riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. la Consulta riscontra la violazione dell’art. 3 Cost e dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e proporzionalità e giunge ad una soluzione che potrebbe definirsi di compromesso.

Secondo la Corte, nonostante la possibilità di prevedere un requisito di residenza pregressa, “quando si tratti di prestazioni non meramente assistenziali caratterizzate da un complesso progetto di inclusione lavorativa e sociale”, il requisito della residenza di dieci anni è del tutto privo di giustificazione e non proporzionato.

E’ curioso osservare che, nonostante le questioni relative al diritto dell’Unione restino in questa sentenza assorbite, la Consulta ammette che “del resto, proprio il termine di ininterrotta residenza decennale era stato la causa dell’apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell’Italia sia per la discriminazione indiretta, sia per la discriminazione a danno degli stessi italiani, a cui il requisito poteva, in effetti, precludere la possibilità di trasferirsi a lavorare fuori dal Paese”. Poiché tale procedura è stata chiusa solo a seguito dell’abrogazione del reddito di cittadinanza a decorrere dal 1° gennaio 2024 e alla sua sostituzione con l’assegno di inclusione, dove il termine di residenza pregressa è stato ridotto a cinque anni, la sentenza conclude che “la ragionevole correlazione con la misura del reddito di cittadinanza appare ricomponibile proprio in riferimento a quest’ultimo termine di cinque anni.” In tal modo si evita inoltre “l’insorgere di una discriminazione alla rovescia altrimenti effettivamente prospettabile, in relazione ai cittadini dell’Unione europea, che rimanevano ancora soggetti al termine decennale, che sarebbero stati pregiudicati da una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo”.

Nella sostanza, la Consulta perviene ad un risultato finale verosimilmente in linea con il diritto dell’Unione. Tuttavia, la presente sentenza suscita, per altre ragioni, diversi dubbi.

Questa vicenda ricorda molto da vicino quella del caso *Taricco*.²⁹ Anche in quel caso, infatti, la Corte di Giustizia aveva emanato una sentenza sulla base di qualificazioni giuridiche fatte dal giudice di rinvio che la Corte costituzionale riteneva non condivisibili. Ma in qual caso la Consulta aveva scelto la via del rinvio alla CGUE, la quale nella sentenza *M.A.S. M.B.*³⁰ aveva poi corretto la propria precedente pronuncia. Come sbrigativo e, come si è visto, non privo di forzature.

La saga *Taricco* è tuttora considerata come un esempio virtuoso del dialogo fra la Corte di Giustizia e le Corti costituzionali degli Stati membri. E il metodo in essa sviluppato è anche quello enunciato dalla Corte di Giustizia nel caso *R.S.*³¹ Spiace constatare come quella stessa Corte costituzionale che aveva tracciato la strada, ora se ne è discostata.

In questa vicenda il potenziale conflitto con il diritto dell'Unione viene trasformato in un conflitto meramente interno. Come si è evidenziato, il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità, specifico del diritto dell'Unione, è diverso e autonomo rispetto al principio di uguaglianza, seppure possa talora incidere sull'interpretazione di quest'ultimo. Con questa sentenza non viene data alla CGUE la possibilità di valutare la compatibilità delle norme italiane con il diritto dell'Unione sulla base della diversa qualificazione del reddito di cittadinanza affermata dalla Corte costituzionale.

5. Il “canto delle sirene” e qualche “avviso ai naviganti”

L'esame delle recenti pronunce della Consulta mostra, certo non un ritorno ai toni perentori della sentenza 269/2017³², secondo cui la concomitante violazione del diritto dell'Unione (e in particolare della Carta)³³ e della Costituzione “postulava” un intervento *erga omnes* e il “carattere prioritario del giudizio di costituzionalità”³⁴, ma comunque un totale capovolgimento di prospettiva rispetto alla giurisprudenza antecedente a quest'ultima, con la quale la Corte Costituzionale era arrivata a declinare il proprio ruolo, indicando ai giudici ordinari, in caso di doppia pregiudizialità, la priorità logica della questione di

²⁹ Sentenza Corte giust. Causa C-105/14, *Taricco*, EU:C:2015:555.

³⁰ Sentenza Corte giust. Causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, EU:C:2017:936.

³¹ Sentenza Corte RS (*Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale*), C-430/21, EU:C:2022:99,

³² Per le differenze fra questa giurisprudenza e la sentenza 269/2017 rinvio a C. PINELLI, *cit* e R. MASTROIANNI, *cit*.

³³ Tale sentenza affermava che “Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri)”.

³⁴ Occorre però chiarire un malinteso ricorrente. Diverse pronunce della Consulta affermano che “la Corte di giustizia (grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, in causa C-350/20, O. D., paragrafo 40) ha valorizzato l'importanza primaria del ruolo di questa Corte, chiamata a dirimere le questioni “alla luce sia delle norme di diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione al fine di fornire non solo al proprio giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti *erga omnes*, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti” In realtà questo passaggio della sentenza OD INPS riguardava essenzialmente la ricevibilità della questione”.

compatibilità con il diritto dell'Unione rispetto a quella di legittimità costituzionale e dunque la necessità di risolvere la prima questione essi stessi, disapplicando le norme nazionali incompatibili con il diritto dell'Unione, eventualmente effettuando un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia³⁵.

L'indicazione che emerge dalla giurisprudenza sin qui esaminata, sebbene nei toni velati di un mero suggerimento, volto a pervenire “alla soluzione più proficua, è, al contrario, quello di rivolgersi prima alla Consulta, purché la questione presenti un “tono costituzionale”, fra l'altro, pur trattandosi di un suggerimento e non di un obbligo, in via generale e senza più riferimenti alle violazioni della sola Carta dei diritti fondamentali³⁶. Come si è visto nelle pagine precedenti, tuttavia, il “tono costituzionale”, lungi dall'essere un filtro, assomiglia sempre più, sentenza dopo sentenza, ad una mera clausola di stile con cui la Consulta spiega di “non potersi esimere” di rispondere alle questioni doppia rilevanza costituzionale ed europea, salvo (eventualmente) rinviare essa stessa alla CGUE. Il nuovo trend è piuttosto chiaro e, almeno per il momento -cioè, presumibilmente, sino a che riuscirà a gestirne il carico- la Corte costituzionale cercherà di attrarre a sé dette questioni.

Al di là delle critiche puntuali che si sono sin qui svolte a determinate pronunce, occorre chiedersi se questo trend possa costituire una violazione del diritto dell'Unione europea, e in particolare dei principi sanciti dalla CGUE, a partire dalla sentenza *Simmenthal*³⁷, che ha stabilito che tutti i giudici degli Stati membri hanno l'obbligo di disapplicare le norme nazionali confliggenti con quelle europee e il potere (o il dovere se in ultima istanza) di rinviare, in caso di dubbio alla CGUE senza³⁸ dover aspettare che si pronuncino preliminarmente altri giudici, seppure di rango costituzionale.

Non si deve dimenticare che tale sentenza, che fornisce tuttora il fondamento concettuale del rapporto fra giudici nazionali e CGUE, fu resa, in un caso italiano, come risposta alla sentenza 232/1975³⁹ della Consulta, la quale, con un regresso rispetto alla *Frontini* del 1973⁴⁰, aveva negato il potere dei giudici italiani

³⁵ Sentenze Corte cost. 13 luglio 2007 n. 284, <https://giurcost.org/decisioni/2007/0284s-07.html?titolo=Sentenza%20n.%20284>, Corte cost. 24 giugno 2010 n. 227, <https://giurcost.org/decisioni/2010/0227s-10.html?titolo=Sentenza%20n.%20227>, Corte cost. 30 marzo 2012 n. 75, <https://giurcost.org/decisioni/2012/0075s-12.html?titolo=Sentenza%20n.%2075> e da ultimo ordinanza Corte cost. 2 marzo 2017 n. 48, <https://giurcost.org/decisioni/2017/0048o-17.html?titolo=Ordinanza%20n.%2048>. Sul tema v. L.S. ROSSI, *Il “triangolo giurisdizionale”*, cit.

³⁶ Insistono su questo aspetto r. MASTROIANNI cit. e C. PINELLI cit.

³⁷ Sentenza Corte giust. Causa C-106/77, *Simmenthal*, EU:C:1978:49.

³⁸ V. ivi punti 21 e 24. V. inoltre sentenza Corte giust. Causa C-314/08, *Filipiak*, EU:C:2009:719, punto 81.

³⁹ Sentenza Corte cost. 30 ottobre 1975 n. 232, <https://giurcost.org/decisioni/1975/0232s-75.html?titolo=Sentenza%20n.%20232>. Sul punto v. Sul punto v. L.S. ROSSI *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter 'creativi' (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, *Federalismi.it*, 2/2018, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=35670>

⁴⁰ Sentenza Corte cost. 27 dicembre 1973 n. 183, <https://giurcost.org/decisioni/1973/0183s-73.html>.

di disapplicare la norma confliggente con il diritto comunitario e il dovere di questi ultimi di rivolgersi alla Corte Costituzionale per la rimozione di tale norma ⁴¹.

Successivamente, le sentenze *Melki e Abdeli*⁴² e *A*⁴³ hanno affermato che il controllo incidentale di costituzionalità non può impedire il rinvio pregiudiziale alla CGUE, e, pur riconoscendo la possibilità di prevedere un coordinamento di tale rinvio con il controllo di costituzionalità nelle fattispecie che pongano problemi interpretativi ad entrambi i livelli. Inoltre hanno precisato che l'obbligo per il giudice ordinario di sollevare preliminarmente un incidente di costituzionalità in una fattispecie coperta anche dal diritto dell'Unione non può privarlo delle facoltà di 1) procedere in qualsiasi momento ad un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia 2) adottare misure cautelari 3) disapplicare, se necessario, le norme interne contrastanti con il diritto dell'Unione⁴⁴. In *Puligienica Facility Esco*⁴⁵, la CGUE ha stabilito che i giudici nazionali non possano essere limitati nella propria facoltà/obbligo di rinvio da valutazioni fatte da giudici gerarchicamente superiori se contrarie al DUE mentre nel caso *Global Starnet*⁴⁶ ha dichiarato l'irrilevanza, in relazione al dovere di procedere al rinvio pregiudiziale, di una pronuncia costituzionale, che pure si era pronunciata sugli stessi aspetti.

Si tratta di considerazioni basate sulla stessa logica della sentenza *Simmenthal* e sui suoi corollari: da un lato, gli individui devono poter rivendicare l'applicazione dei diritti loro garantiti dall'ordinamento

⁴¹ Per quanto concerne le norme interne successive, emanate con legge o con atti aventi valore di legge ordinaria, questa Corte ritiene che il vigente ordinamento non conferisca al giudice italiano il potere di disapplicarle, nel presupposto d'una generale prevalenza del diritto comunitario sul diritto dello Stato. Certamente non può accogliersi la soluzione, prospettata e respinta dalla Corte di cassazione, di una declaratoria di nullità della legge successiva interna, dovendosi escludere che il trasferimento agli organi delle Comunità del potere di emanare norme giuridiche, sulla base d'un preciso criterio di ripartizione di competenze per determinate materie, "per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dai trattati" (cfr. art. 189 del Trattato di Roma), comporti come conseguenza una radicale privazione di efficacia della volontà sovrana degli organi legislativi degli Stati membri, pur manifestata nelle materie riservate dai trattati alla normazione comunitaria; tale trasferimento fa sorgere, invece, il diverso problema della legittimità costituzionale dei singoli atti legislativi.

Non sembra nemmeno possibile configurare la possibilità della disapplicazione come effetto di una scelta tra norma comunitaria e norma interna, consentita di volta in volta al giudice italiano sulla base di una valutazione della rispettiva resistenza. In tale ipotesi, dovrebbe riconoscersi al giudice italiano non già la facoltà di scegliere tra più norme applicabili, bensì quella di individuare la sola norma validamente applicabile, ciò che equivarrebbe ad ammettere il suo potere di accertare e dichiarare una incompetenza assoluta del nostro legislatore, sia pur limitatamente a determinate materie, potere che nel vigente ordinamento sicuramente non gli è attribuito.

Ne consegue che di fronte alla situazione determinata dalla emanazione di norme legislative italiane, le quali abbiano recepito e trasformato in legge interna regolamenti comunitari direttamente applicabili, il giudice è tenuto a sollevare la questione della loro legittimità costituzionale.

⁴² Sentenza Corte giust. Cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, EU:C:2010:363.

⁴³ Sentenza Corte giust. Causa C-112/13, *A*, EU:C:2014:2195, punti 38-39.

⁴⁴ V. anche la sentenza Corte giust. Causa C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, EU:C:2015:354, punti 34-36.

⁴⁵ Secondo la sentenza Corte giust. Causa C-689/13, *Puligienica Facility Esco*, EU:C:2016:199, punti 32-36, il diritto dell'Unione osta in particolare a disposizioni nazionali che impongano a sezioni di organi giurisdizionali di ultima istanza che non condividano l'orientamento definito dall'adunanza plenaria di tale organo di rinviare la questione a detta adunanza senza poter adire la Corte in via pregiudiziale; in termini analoghi anche la sentenza Corte giust. Causa C-322/16, *Global Starnet*, EU:C:2017:985, punto 25.

⁴⁶ Sentenza Corte giust. Causa C-322/16, *Global Starnet*, cit. punto 25.

dell'Unione senza dover attendere i tempi (e i costi) di un giudizio costituzionale, e dall'altro il ruolo dei giudici –di tutti i giudici- ordinari è essenziale per garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione⁴⁷. Secondo la Corte “sarebbe incompatibile con gli obblighi che derivano dalla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi disposizione di un ordinamento giuridico nazionale o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria qualora , in caso di conflitto tra una disposizione di diritto dell'Unione ed una legge nazionale, la soluzione di questo conflitto fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione e dotato di un autonomo potere di valutazione, anche se l'ostacolo in tal modo frapposto alla piena efficacia di tale diritto fosse soltanto temporaneo.”⁴⁸

E' dunque evidente che, qualora il nuovo corso della giurisprudenza costituzionale portasse ad un sistematico abbandono, da parte dei giudici ordinari, della disapplicazione delle norme incompatibili con il diritto dell'Unione, si tornerebbe all'epoca dello scontro fra Corti che aveva, nel nostro Paese, preceduto la sentenza *Granital*.

Certo, occorre riconoscere che i toni della giurisprudenza costituzionale sin qui analizzata sono ben diversi, non di imposizione, ma di *moral suasion*⁴⁹, o forse di una mera “pubblicità” (nemmeno troppo occulta) dell'importanza del proprio ruolo nel triangolo giurisdizionale. Nessuna delle recenti sentenze, infatti, sembra mettere in discussione il potere del giudice ordinario di disapplicare le norme confliggenti con il diritto dell'Unione o di rivolgersi alla CGUE, né tantomeno il primato del diritto dell'Unione, anche se non sempre viene ricordato a suo fondamento, accanto all'art.117 Cost anche il più fondamentale art.11 Cost.⁵⁰. Anche il concetto di “esigenza ineludibile”, che avrebbe potuto creare problemi, non riappare, anzi si sottolinea sempre la possibile strada alternativa, che porta alla CGUE senza nemmeno insistere più, dopo la 1/2025, sul fatto che quella che porta alla Consulta è rispetto “particolarmente proficua”. E si può comprendere la preoccupazione dei giudici costituzionali di essere esclusi dal dialogo con i giudici ordinari ogni volta che si presentino questioni di “doppia rilevanza”, costituzionale ed europea⁵¹.

C'è però quello che appare come un “canto delle sirene”, di fronte al quale taluni giudici rimettenti hanno effettuato dei rinvii di costituzionalità sulla base di quello che viene ormai definito un “costante orientamento” sulla doppia pregiudizialità. Di fronte ai “toni suadenti” di un tale canto, occorre fornire

⁴⁷ V. sentenza Corte giust. Causa C-189/10, *Melki e Abdeli*, cit., punto 57.

⁴⁸ V. sentenze Corte giust. Causa C-106/77, *Simmenthal*, cit., punto 23, nonché Cause riunite C-188/10 e C-189/10 *Melki e Abdeli*, cit., punto 44.

⁴⁹ C. PINELLI, *cit.* parla di un “ritorno all'ovile” dei giudici nazionali.

⁵⁰ Sul punto v. R. MASTROIANNI, *cit.* e G.GAJA *cit.*

⁵¹ Sul tema v. MASTROIANNI, *cit.* p. 20 e bibliografia ivi citata

qualche “avviso ai naviganti”, perché, in ogni caso, giudici ordinari e Consulta dovranno tenere presenti alcuni punti fermi.

In primo luogo, il rinvio di legittimità costituzionale non può sostituire quello di compatibilità con il diritto dell’Unione. Si tratta di rimedi distinti e autonomi, così come lo sono, per usare la terminologia di *Granital*⁵², i rispettivi ordinamenti. La trasformazione di una questione di compatibilità con il diritto dell’Unione in una questione di legittimità costituzionale non può essere sistematica. Ciò avverrebbe qualora la Corte costituzionale cominciasse a ritenere che per configurare il “tono costituzionale” basti la violazione dei soli articoli 11 e 117,1. Cost, in assenza di una evidente violazione di altre disposizioni della Costituzione. In caso contrario si tornerebbe alla situazione causata dalla citata sentenza 232/1975 e le censure di cui alla giurisprudenza *Simmenthal* si applicherebbero nuovamente. Anche se normalmente la Consulta preferisce rilevare l’illegittimità della normativa alla luce di disposizioni materiali della Cost e non del 117 “puro”, non sempre lo ha fatto⁵³.

In secondo luogo, la Consulta riconosce il *potere* dei giudici ordinari di rinviare alla CCGUE. Tuttavia, non deve dimenticarsi che i giudici di ultima istanza hanno il *dovere* di rinviare alla CGUE, come precisato dalle sentenze *CILFIT*⁵⁴ e *Consorzio Italian Management*⁵⁵ e se si tratta di un dubbio di validità delle norme dell’Unione tutti i giudici hanno lo stesso obbligo (sentenza *Foto-Frost*)⁵⁶. Nelle pagine precedenti si sono visti alcuni rinvii alla Consulta, da parte del Consiglio di Stato e della Cassazione, in casi in cui effetti non esisteva giurisprudenza della CGUE o, se c’era, la si è ignorata.

Il rinvio alla Consulta di per sé non giustifica il mancato rispetto di tali obblighi. Nella sentenza *RJ*⁵⁷ la Corte ha ritenuto incompatibile con l’art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l’art. 2 TUE e con l’art. 47 della Carta una normativa o una prassi nazionale, secondo cui i giudici ordinari non sono competenti a esaminare la conformità al diritto dell’Unione di una normativa nazionale che la Corte costituzionale di tale Stato membro abbia dichiarato conforme alla disposizione costituzionale nazionale che impone il rispetto del principio del primato del diritto dell’Unione.

Sinora la Corte costituzionale ha rilevato l’illegittimità costituzionale, evitando di affrontare direttamente eventuali distinti aspetti di contrasto con il diritto dell’Unione. Ma se dichiarasse che una normativa nazionale non viola né la Costituzione né il Diritto dell’Unione, il giudice rimettente non potrebbe accontentarsi di una simile valutazione e dovrebbe, soprattutto se in ultima istanza, fare un rinvio alla

⁵² Sentenza Corte cost. 8 giugno 1984 n. 170, cit.

⁵³ V. sentenza Corte cost. 11 marzo 2025 n. 28, <https://giurcost.org/decisioni/2025/0028s-25.html>.

⁵⁴ Sentenza Corte giust. C-77/83, *CILFIT*, EU:C:1984:91.

⁵⁵ Sentenza Corte giust. Causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, cit.

⁵⁶ Sentenza Corte giust. C-314/85, *Foto-Frost*, EU:C:1987:452.

⁵⁷ Sentenza Corte Giustizia *R.S. cit.*, punti 66 e 67. Sul punto vedi D. GALLO, *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, Quaderni Costituzionali 2022.

CGUE. Certo, la Corte costituzionale può rimuovere la norma confliggente o può rinviare essa stessa alla CGUE: ma se non lo fa, i giudici non potranno (loro) esimersi dal rinviare alla CGUE. Nella recentissima sentenza 48/2025⁵⁸, la Consulta si è spinta ad analizzare, dichiarandola infondata, la questione di compatibilità di una legge della Regione Puglia con l'art 117 Cost. in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE) sulla protezione dei dati (GDPR). Per fare questo la Consulta ha interpretato essa stessa detto articolo e le eccezioni da esso previste. Si trattava però di un ricorso in via principale, dunque nessun altro giudice italiano, a parte la Consulta stessa, avrebbe potuto o dovuto rinviare alla CGUE. In questo caso la norma europea era piuttosto chiara. Ma in caso di dubbi sarebbe auspicabile che, anche nei ricorsi in via principale, la Corte costituzionale, pur non essendo obbligata a farlo, si rivolga per chiarimenti alla CGUE, perché ove non lo facesse e pervenisse ad un'interpretazione scorretta del diritto dell'Unione si aprirebbe la possibilità di un ricorso in infrazione contro il nostro Paese⁵⁹.

In terzo luogo, non bisogna confondere il potere di rinviare alla CGUE, che è un dovere solo per i giudici di ultima istanza con l'obbligo di rispettare il principio del primato e i suoi corollari⁶⁰, vale a dire interpretazione conforme, disapplicazione o risarcimento del danno subito a causa della non applicazione della norma europea, che si impone a tutti i giudici.

Come la Corte ha chiarito nelle sentenze *Euro Box Promotion e a.*⁶¹ e *RS*⁶², il principio del primato impone al giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto dell'Unione, l'obbligo, ove non possa procedere a un'interpretazione conforme, di disapplicare di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione che abbia effetto diretto, senza dovere chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.

E' vero che il giudice ordinario può disapplicare le norme interne solo se le norme dell'Unione con esse confliggenti hanno effetti diretti⁶³. Ma, da un lato, se vi è un dubbio su tali effetti solo la CGUE è competente a chiarirlo e il giudice non è certo tenuto a rivolgersi alla Consulta (come essa sembra suggerire) per il tramite della Corte costituzionale. D'altro lato, anche in assenza di effetti diretti, il giudice può applicare gli rimedi che fanno da corollario al primato. Una dichiarazione di incostituzionalità non sembra poter coprire tutte queste situazioni in particolare per quello che riguarda un'applicazione retroattiva e il risarcimento del danno.

⁵⁸ Sentenza Corte Cost. 12 marzo 2025 n.48 <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

⁵⁹ E' attualmente pendente davanti alla CGUE un ricorso contro la Polonia per la giurisprudenza della sua Corte Costituzionale contraria al Diritto dell'Unione (causa C-448/23).

⁶⁰ Sul punto v. L.S. ROSSI, *Il principio del primato*, cit.

⁶¹ Sentenza Corte giust. Causa C-357/19, *Euro Box Promotion e a.*, EU:C:2021:1034.

⁶² Sentenza Corte giust. Causa C-430/21, *RS*, cit.

⁶³ Sentenza Corte giust. C-573/17, *Popławski*, EU:C:2019:530

Infine, non si può ignorare il fatto che nell'ordinamento dell'Unione l'importanza del rinvio pregiudiziale va molto al di là del caso concreto. Da un lato, i benefici di una soluzione *erga omnes* non sono appannaggio esclusivo delle sentenze della Consulta, in quanto tali effetti sono attribuibili anche alle sentenze della Corte di Giustizia. Dall'altro, dare alla CGUE la possibilità di pronunciarsi significa ottenere un chiarimento che può valere in tutti gli Stati membri, per di più in una procedura in cui tutti gli Stati interessati possono intervenire. Gli “omnes” raggiunti dalle sentenze della CGUE sono più numerosi di quelli a cui può pervenire la sentenza di una Corte costituzionale.

Le considerazioni di cui sopra inducono a sconsigliare che il nuovo trend della giurisprudenza costituzionale italiana si traduca in un approccio meccanico e dogmatico ai rapporti fra ordinamenti. In questa situazione i giudici ordinari avranno un ruolo delicato e cruciale. In particolare, è molto importante che i giudici rimangano consapevoli del loro “doppio cappello” di giudici italiani e di giudici dell'Unione, evitando di adagiarsi passivamente su un “costante orientamento sulla doppia pregiudizialità”. Il “triangolo giurisdizionale” non deve trasformarsi in una competizione, ma mantenere una cooperazione leale e costruttiva, in cui ognuno svolga responsabilmente, caso per caso, il proprio ruolo. La logica è sempre quella di *Simmethal*: garantire una giustizia diffusa e celere, evitando, ove non indispensabile, l'“imbuto” del sindacato costituzionale accentrato.

Come dovrebbe dunque comportarsi il giudice ordinario di fronte ad un contrasto fra norma nazionale e norma dell'Unione? Posto che ogni causa è diversa e va affrontata alla luce delle sue peculiarità mi sembra che la risposta dovrebbe variare a seconda delle diverse situazioni, che proverò a riassumere schematicamente.⁶⁴

Se il giudice ha dubbi su effetto diretto o contenuto di una norma dell'Unione, o della sua validità (ad esempio alla luce della Carta dei diritti fondamentali) deve rivolgersi alla CGUE .

In caso di armonizzazione non completa, che lasci dagli Stati un margine di discrezionalità per derogare *in melius* allo standard dell'Unione, e un rinvio alla Consulta potrebbe utilmente incrementare la tutela. La Consulta deve però tenere presente che anche i margini di discrezionalità che gli atti UE lasciano agli Stati devono essere utilizzati nel rispetto del diritto dell'Unione⁶⁵.

Se ha dubbi che la norma dell'Unione si ponga in contrasto, non con la legge italiana ma con la Costituzione, allora è bene che rinvii alla Consulta, la quale potrà interpretare la Costituzione

⁶⁴ Sul punto cfr, per diverse valutazioni, L.S. ROSSI *Un “dialogo, da giudice a giudice”, cit;* A. RUGGERI, *Il giudice e la “doppia pregiudizialità”: istruzioni per l'uso*, *Federalismi.it*, 24 febbraio 2021; <https://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=44968&dpath=document&dfile=24022021104556.pdf&content=Il%2Bgiudice%2Be%2Bla%2B%27doppia%2Bpregiudizialità%27%3A%2Bistruzioni%2Bper%2Bl%27uso%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B> e BARBIERI, *Quel che rimane della sentenza n. 269 del 2017: il finale (non previsto?) di un tentativo di ri-accentramento*, in *EJ*, n. 2, 2021, <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Barbieri-269.pdf>.

⁶⁵ V. in tal senso, sentenza Corte giust. Cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. e a.*, EU:C:2011:865.



conformemente al diritto dell'Unione o instaurare un dialogo diretto con la CGUE. In realtà, nella più gran parte dei casi ha più senso che si pronunci per prima la Corte di Giustizia⁶⁶.

Se il giudice non ha dubbi che la normativa nazionale si ponga in contrasto con quella dell'Unione, la interpreta in conformità o la disapplica. Solo ove questo non sia effettivamente possibile, il ricorso alla Consulta per la rimozione della norma può avere un valore aggiunto.

Certo, se il giudice ritiene che la norma italiana contrasti effettivamente tanto con la Costituzione⁶⁷ che con il diritto dell'Unione, può scegliere quale strada percorrere per prima. Ma, come si è detto, il contrasto con la costituzione, ovvero il c.d. “tono costituzionale” dovrebbe essere significativo ed autonomo da quello di una semplice violazione degli artt.11 e 117,1 Cost.

Ma, in alcuni casi, sarebbe ragionevole riconoscere che una violazione non assorbe necessariamente l'altra. Teoricamente, in caso di doppia rilevanza (costituzionale ed europea) di una questione, la soluzione prettamente dualistica di *Costa Enel* (due rinvii paralleli), per quanto rischi di portare a soluzioni scoordinate o addirittura discordanti, rimane sempre aperta e, dal punto di vista del diritto dell'Unione, formalmente ineccepibile. Sembra però, possibile una diversa soluzione che emerge dalla sentenza 15/2024, secondo cui il giudice nazionale, ove sia possibile, intanto interpreta conformemente o disapplica la norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione, ma indirizza altresì alla Consulta il quesito di legittimità costituzionale per conseguire effetto *erga omnes*.⁶⁸

⁶⁶ Così., 2018, p. 161 ss. che suggerisce di mantenere la precedenza della pregiudizialità consentendo però al giudice ordinario – una volta disapplicata la norma nazionale in contrasto – di rinviare alla consulta per la rimozione con effetti *erga omnes* della disposizione interna.

⁶⁷ C. PINELLI, *cit.* auspica che la Consulta passi “da un approccio quantitativo ad uno qualitativo, nel quale il ruolo della giurisdizione costituzionale venga giuocato sul piano delle grandi opzioni di principio, le sole a consentire un autentico “tono costituzionale”.

⁶⁸ V. in senso analogo A. RUGGERI, *op. ult.cit.*, C. FAVILLI, *cit.*