

Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*

Patrizia De Pasquale**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il nuovo orientamento della Corte costituzionale. – 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 19 novembre 2024. – 4. La nozione di “tono costituzionale” nelle pronunce nn. 1/25 e 7/25. – 5. *Segue*: la sentenza della Corte costituzionale n. 31/25. – 6. Lo strumento del rinvio pregiudiziale e l’ordinanza della Corte costituzionale n. 21/25 – 7. Conclusioni.

1. Premessa

È ben noto che, dopo un lungo e acceso confronto tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia¹, una prima definizione dei rapporti tra norme dell’Unione e norme nazionali sia stata raggiunta grazie alla sentenza *Granital*² che ha offerto una ricostruzione che, nelle sue definizioni principali, ancora presidia la materia. È altrettanto noto che, con tale sentenza, è stato definitivamente riconosciuto – anche dal punto di vista dell’ordinamento interno – il primato della norma dell’Unione provvista di effetto diretto, sul presupposto dell’autonomia dei due ordinamenti (ancorché coordinati) e altresì l’importante funzione del giudice comune per salvaguardare l’osservanza del diritto dell’Unione e assicurarne la *primauté*. Funzione che si traduce in poteri diversi a seconda che tale diritto sia o meno dotato di effetto diretto. Infatti, in estrema sintesi, per quanto riguarda le norme provviste di effetto diretto o altrimenti denominate *self-executing*, la norma interna con essa contrastante

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della presentazione svolta in occasione del convegno “Lo spazio giuridico europeo nel dialogo tra le corti”, tenutosi presso l’Università degli Studi di Palermo l’11 aprile 2025, e raccoglie le numerose suggestioni delle relazioni presentate dagli illustri relatori.

** Professore ordinario di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Si fa riferimento alle celeberrime sentenze *Costa/Enel*, n. 14/64; *Frontini*, n. 183/73; *Industrie chimiche Italia centrale*, n. 232/75, e, per la Corte di giustizia, soprattutto alla sentenza del 9 marzo 1978, 106/77, *Simmenthal*.

² Corte cost. sent. 8 giugno 1984, n. 170.

non può essere applicata; o, se si preferisce un'espressione meno rigorosa, ma più familiare, deve essere *disapplicata*, sì che il rapporto resta in questo caso disciplinato, per quanto di ragione, dalla sola norma dell'Unione. Pertanto, sul giudice nazionale grava l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione e di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna confliggente, sia anteriore sia successiva a quella dell'Unione³.

Nel caso, invece, di conflitto tra norme nazionali e norme UE non dotate di effetto diretto, questo può essere risolto, *in primis*, attraverso l'interpretazione conforme e, soltanto qualora non sia possibile percorrere tale via, allora il giudice comune potrà rivolgersi alla Corte costituzionale, domandando la verifica di compatibilità della norma nazionale con gli artt. 11 e 117 della Costituzione, ma potrà sempre avvalersi dell'intervento pregiudiziale della Corte di giustizia, se dovesse avere dubbi sull'interpretazione della norma interna in maniera conforme all'atto dell'Unione non dotato di effetto diretto, ovvero sulla necessità di procedere direttamente con la sua disapplicazione⁴.

Le opzioni lasciate alla libera scelta del giudice comune per assicurare il primato del diritto dell'Unione sono rimaste inalterate, nonostante che, con un famoso *obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 269/17, la Consulta avesse avvocato a sé la competenza a pronunciarsi sui contrasti con i diritti fondamentali tutelati sia dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sia dalla Carta costituzionale. Va detto, però, che in maniera repentina la Consulta è tornata sui suoi passi, definendo il c.d. "modello 269 temperato" che ha lasciato al giudice comune la possibilità di disapplicare la norma nazionale contrastante con quella dell'Unione, assicurando così una tutela immediata delle posizioni giuridiche soggettive; oppure di decidere tanto l'*an* quanto il *quomodo* dell'eventuale rinvio incidentale di costituzionalità; ovvero di sollevare in qualsiasi momento rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia⁵.

³ G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO, vol. I, IV ed., Napoli, 2023, p. 258.

⁴ Cfr. A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in *EJ*, n. 2, 2023, spec. p. 105 ss.

⁵ *Ex multis*, G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La doppia pregiudizialità*, in F. FERRARO, C. IANNONE, *Il rinvio pregiudiziale*, II ed., Torino, 2024, p. 341 ss.; C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *RCE*, 2024, p. 26 ss.; O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccostamento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024, p. 280 ss.; U. VILLANI, *Il nuovo "cammino comunitario" della Corte costituzionale*, in *EJ*, 2024, p. 81 ss.

2. *Il nuovo orientamento della Corte costituzionale*

Il dibattito sui rapporti tra i due ordinamenti è tornato sotto i riflettori a seguito di un orientamento inaugurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 181 del 19 novembre 2024, e proseguito poi con altre pronunce.

Come meglio verrà chiarito, la Consulta ha superato l'ostacolo che si frappone all'esame del merito della questione di legittimità costituzionale, quale la presenza di norme dell'Unione europea dotate di effetto diretto, e ha ritenuto che, se la norma dell'Unione, quantunque dotata di effetto diretto, ponga una questione che presenti un "tono costituzionale" per il nesso con interessi o principi di tale rilievo, il sindacato di costituzionalità potrebbe rappresentare uno strumento utile a garantire la certezza del diritto e una tutela generalizzata e uniforme⁶.

Il nuovo orientamento appare suscettibile di essere accolto favorevolmente⁷, sia perché la tendenza della Corte costituzionale a incrementare il proprio dialogo con la Corte di giustizia – naturalmente nel rispetto dei vincoli posti dalla giurisprudenza di Lussemburgo⁸ – e il correlato utilizzo del rinvio pregiudiziale contribuiscono a garantire e a rafforzare la *primauté* del diritto dell'Unione e la tutela dei diritti dei singoli⁹; sia perché le

⁶ V. in generale, S. BARBIERI, *La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione europea?*, in *RCE*, n. 3, 2024, p. 289 ss.; ID., *Cambiano i tempi, cambia il dialogo: l'ordinanza n. 21 del 2025 della Corte costituzionale*, *ivi*, n. 1, 2025, p. 1 ss.; B. SBORO, *Sindacato accentrato e doppia pregiudiziale di «impatto sistemico» dal «tono costituzionale»*. Note a margine di Corte cost., sent. n. 181/2024, *ibidem*, p. 1 ss.; 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*, n. 4, 2025, p. 63 ss.; 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 *EJ*, n. 4, 2024, p. 174 ss.; F. FERRARO, *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, *ibidem*, p. 160 ss., spec. p. 166 s.; A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto (a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024)*, in *Consulta online*, 2024, p. 1346 ss.; N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 30, 2024, p. iv 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*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 1 ss., spec. p. 14 ss.; C. AMALFITANO, "Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025, in *RCE*, n. 1, 2025, p. 1 ss.

⁷ Sia consentito rinviare a P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo*, cit.

⁸ Cfr., soprattutto, sentenza *Simmenthal*.

⁹ F. VIGANÒ, *Protection of Fundamental Rights between Constitutional Courts and Court of Justice: the Italian case*, in *RCE*, n. 3, 2024.

recenti pronunce non segnano un'inversione di prospettiva del giudice italiano rispetto alla soluzione delle tensioni tra l'ordinamento nazionale e quello UE. Al contrario, l'approccio adottato mostra un'apertura verso la composizione del conflitto tra ordinamenti non chiuso entro i confini dell'ordinamento nazionale.

Alcune considerazioni preliminari si rivelano utili per chiarire la nostra prospettiva.

In primo luogo, la Corte costituzionale, in nessuna delle sue pronunce, appare limitare la libertà di scelta del giudice di merito (cui è peraltro sempre riconosciuto, come giusto che sia, il potere-dovere di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia), sottolineando anzi più volte come il concorso di rimedi sia «destinato ad arricchire gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, ad escludere ogni preclusione»¹⁰. Richiamando, inoltre, un suo precedente¹¹, la Consulta aggiunge che tale concorso si colloca in un contesto nel quale sia il giudice comune sia essa stessa sono tenuti a «dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze»¹². Come meglio si dirà in seguito, il giudice delle leggi sembra favorire la costruzione di forme di tutela sempre più armoniche e integrate, affermando con chiarezza che il controllo accentrato di costituzionalità non si pone in contrapposizione al sistema diffuso di attuazione del diritto dell'Unione, ma, al contrario, mira a collaborare con esso.

In secondo luogo, è necessario guardare con obiettività alla straordinaria varietà di posizioni della giurisprudenza ordinaria italiana: oltre ai fruttuosi tentativi di interpretazione adeguatrice della normativa interna, si passa dalla disapplicazione pura e semplice della normativa nazionale ritenuta incompatibile con norma dell'Unione ad affermazioni nel senso che una determinata soluzione è conforme al diritto dell'Unione nonostante che la Corte di giustizia dica stabilmente il contrario¹³.

Alla luce della frammentarietà delle decisioni giurisprudenziali, che ben rappresenta la “babele” dei tribunali nazionali¹⁴, è lecito perciò domandarsi se

¹⁰ In questo modo v. già Corte cost. sent. 21 febbraio 2019, n. 20, punto 2.3 del considerato in diritto; la citata sent. n. 181/24, punto 6.4.

¹¹ Corte cost. sent. 16 giugno 2022, n. 149.

¹² Sent. n. 181/24, cit., punto 6.4.

¹³ V. *infra*, par. 3.

¹⁴ S. CASSESE, *I tribunali di Babele, I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009. V. altresì S. BARBIERI, *I tre passi (decisi e decisivi) del 2024 nel “cammino comunitario” della Corte costituzionale*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2025.

– fermo il potere-dovere del giudice nazionale di disapplicare la norma interna confliggente con quella UE provvista di effetto diretto¹⁵ – non possa talvolta risultare preferibile una protezione generalizzata, uniforme e coerente, capace di garantire la certezza del diritto attraverso una pronuncia di costituzionalità che “depuri” l’ordinamento interno dalla norma confliggente con il diritto dell’Unione¹⁶. Senza dimenticare che, nelle more del giudizio di costituzionalità, il consociato può beneficiare di una misura cautelare, giacché la stessa Corte costituzionale ha più volte rimarcato come la tutela cautelare, espressione paradigmatica del principio di marca “chiovendiana”, assolve una funzione strumentale all’effettività della tutela giurisdizionale per la quale la durata del processo non deve andare a danno dell’attore che ha ragione¹⁷. E senza tralasciare nemmeno che la decisione circa il rimedio più appropriato da seguire resta sempre e soltanto in capo al libero apprezzamento del singolo giudice della controversia, cui unicamente spetta, in quanto *peritus peritorum*, l’individuazione del miglior percorso processuale per la corretta definizione della lite pendente dinanzi ad egli, nel completo rispetto dei vincoli che gli derivano dal diritto dell’Unione.

La risposta a tale quesito non può prescindere dalla contestualizzazione della giurisprudenza costituzionale. Dal 1984, anno in cui fu pronunciata la sentenza *Granital*, ad oggi, il processo d’integrazione ha definito un’Unione europea completamente diversa. Per quanto qui di interesse, è sufficiente rammentare l’estensione “qualitativa” del primato¹⁸ dovuta al notevole ampliamento delle competenze dell’Unione che, attualmente, prefigura un’incidenza in settori molto più numerosi rispetto al passato e su una gamma di diritti e principi

¹⁵ Cfr. D. GALLO, *L’effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, in *RCE*, n. 1, 2025.

¹⁶ Su tale necessità, cfr. Corte cost. sent. 11 luglio 1989, n. 389, punto 4 del considerato in diritto: «poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull’esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l’esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie. E se, sul piano dell’ordinamento nazionale, tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia così essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l’oggetto di un preciso obbligo per gli Stati membri».

¹⁷ Cfr. le conclusioni dell’Avv. gen. Tesaurò, del 17 maggio 1990, C-213/89, *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, spec. par. 18.

¹⁸ G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in *QC*, n. 4, 2024, in particolare p. 796.

molto più estesa¹⁹, coinvolgendo – non di rado – valori e diritti di rango fondamentale. Tali diritti e interessi esigono una tutela che sia uniforme, al fine di evitare disparità di trattamento e disomogeneità nella protezione giuridica garantita ai consociati; disparità che facilmente possono nascere dall'«ottica creativa dei giudici nazionali»²⁰.

Invero, non può nascondersi che per alcuni anni è rimasto, per così dire, sottotraccia o del tutto in ombra il terreno di confronto tra le Corti che gradualmente andava spostandosi dal campo della normativa tecnica, automaticamente applicata dal giudice nazionale, al campo molto più spinoso del rispetto dei diritti inviolabili della persona, a fronte del quale ogni altro principio deve cedere secondo una linea ricostruttiva che salda il valore della persona con il principio fondamentale espresso dall'art. 2 della Costituzione repubblicana. Di talché si è innescato un processo accidentato e incerto che ha messo capo a mutamenti significativi, nell'universo simbolico e normativo del diritto, spezzando gli schemi che si erano andati consolidando nel passato²¹.

In questo contesto, la Corte costituzionale ha intrapreso un percorso di progressiva ri-affermazione delle sue funzioni, con l'obiettivo di consolidare il suo ruolo di garante dei diritti fondamentali²²; ovvero di evitare che un dialogo diretto tra i giudici comuni e la Corte di giustizia, accompagnato da un'eccessiva creatività interpretativa (discrezionalità) da parte dei primi, finisse

¹⁹ Occorre sottolineare che, allo stato attuale, circa l'80% della normativa italiana trova la propria origine nell'ambito europeo, esercitando un'influenza che si estende ben oltre i settori tecnici, per abbracciare l'intero spettro dei diritti fondamentali e delle libertà individuali.

²⁰ Così F. MUNARI nella relazione tenuta al convegno *Lo spazio giuridico europeo nel dialogo tra le corti*, Palermo, 11 aprile 2025.

²¹ G. PITRUZZELLA, *L'interpretazione conforme e i limiti alla discrezionalità del giudice nell'interpretazione della legge*, in *federalismi.it*, n. 3, 2021, p. 161 ss.

²² Si ricorda che essa ha affermato che qualora una legge sia oggetto di dubbi sia sotto il profilo della sua compatibilità con la Costituzione che della sua compatibilità con la Carta, «va preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)» (sent. n. 20/2019, cit., punto 2.1 del considerato in diritto). In dottrina è stato osservato che «siamo di fronte a una trasformazione culturale che sta investendo la Corte costituzionale italiana, di pari passo col suo immergersi pienamente nel dialogo globale tra i giudici costituzionali e con le corti sovranazionali [...] i mutamenti in atto nel contesto politico-istituzionale italiano (anch'essi comuni alle altre democrazie costituzionali) impongono alla Corte di non ignorare ulteriormente le pressioni “dal basso”, ovvero le richieste di giustizia costituzionale che vengono dai soggetti dell'ordinamento»: T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ricentralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *federalismi.it*, n. 3, 2021, p. 141. V. altresì R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra “momenti di accentramento” e “di diffusione”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2020.

per relegare il suo intervento a ipotesi marginali e residuali²³. Tale scenario, infatti, avrebbe comportato la perdita di ogni possibilità di controllo sui casi che si sviluppano al di fuori del sindacato di costituzionalità.

In alcune situazioni, la Consulta sembra poi aver voluto ampliare il proprio margine di intervento non tanto con una finalità “protettiva” nei confronti degli altri organi giudicanti, quanto piuttosto in un’ottica diretta a colmare le lacune generate dalle inerzie del legislatore nella tutela dei diritti, altrimenti difficilmente superabili a causa delle rigidità insite nel giudizio incidentale²⁴.

Infine, è necessario valutare le nuove pronunce della Corte costituzionale non estrapolando *tout court* le indicazioni di diritto di carattere generale dalla fattispecie sulla quale essa è stata chiamata a decidere. Le sentenze acquistano compiuta pregnanza solo se contestualizzate nella specifica fattispecie e nella cornice normativa – tanto interna quanto europea – entro cui si innestano. Limitarsi a “strappare” dai giudizi i principi di portata generale equivale a trascurare la funzione ermeneutica che la Consulta esercita nel raccordo dialettico tra Costituzione, diritto dell’Unione e diritti fondamentali, nonché il sottile bilanciamento che ne orienta le soluzioni. Solo attraverso un’analisi che ripercorra motivazioni, premessa fattuale e richiami giurisprudenziali si evita di cadere in un formalismo astratto e si valorizza il carattere evolutivo e dialogico della giurisprudenza costituzionale, chiamata a restituire risposte calibrate alle sfide poste dalla complessità dei rapporti tra ordinamenti.

In questa prospettiva, si intende qui sottolineare la coerenza del percorso seguito finora dalla Corte costituzionale e la rilevanza del “tono costituzionale” dei casi su cui essa è stata chiamata a giudicare e che, almeno sinora, non potevano ragionevolmente dar luogo a soluzioni diverse senza compromettere

²³ F. VIGANÒ ha fatto riferimento alla necessità di superare la “sovrainterpretazione” della sentenza *Simmenthal* e di riappropriazione di un ruolo centrale della Consulta nel processo costituzionale dell’UE (relazione al convegno di Palermo dell’11 aprile 2025, cit.).

²⁴ È stato pure affermato che «L’interpretazione è sempre, e per sempre, terreno di contrasto [...] La polemica contro l’interpretazione conforme e contro la giurisprudenza della Corte che incoraggia i giudici su quella strada è in realtà dettata più che dall’esigenza del salvaguardare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi dalla preoccupazione per la certezza del diritto insidiata dai principi e dai valori della costituzione»: G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, pp. 217 e 226 rispettivamente. Cfr. altresì M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l’interpretazione “conforme”*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Florida*, Napoli, 2009, p. 418 ss.; R. BIN, *L’applicazione diretta della costituzione, le sentenze interpretative, l’interpretazione conforme a Costituzione*, relazione al convegno annuale AIC, *La circolazione dei modelli e delle tecniche di giudizio di costituzionalità, in Europa*, Roma, 27-28 ottobre 2006, disponibile qui: <http://associazionedeicostituzionalisti/materiali/convegni/aic%20200610/bin.html>

l'unità e l'efficacia del sistema giuridico, nonché la tutela dei diritti fondamentali che ne costituisce il nucleo irrinunciabile.

3. *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 19 novembre 2024*

Come detto, la svolta ha preso avvio con la sentenza n. 181/24, con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa nazionale che stabiliva una diversa dotazione organica tra uomini e donne per l'accesso ai posti di ispettore della Polizia penitenziaria, così realizzando una discriminazione diretta basata sul sesso capace di violare il principio di uguaglianza nella sua dimensione interna (art. 3 Cost.) e sovranazionale (art. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali)²⁵.

La questione presentava, come giustamente sottolineato dalla Consulta, un "tono costituzionale" per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale. In particolare, essa ha utilizzato, per la prima volta, tale nozione - introdotta da Carlo Mezzanotte, giudice costituzionale²⁶ - quale criterio per avocare a sé le controversie relative a norme interne incompatibili con atti dell'Unione europea dotate di effetto diretto e di rilevanza costituzionale.

E, al fine di offrire criteri di valutazione al giudice di merito nel momento della scelta del rimedio da seguire, la Consulta ha definito il perimetro concettuale entro cui il sindacato di costituzionalità su un atto dell'Unione dotato di effetto diretto «si dimostra particolarmente proficuo»²⁷. Essa ha precisato, difatti, che il sindacato di costituzionalità risulta di notevole utilità qualora: sussista un contrasto interpretativo interno sulle disposizioni dell'Unione e la loro applicazione (come accade, nel caso della protezione

²⁵ Specificatamente, l'art. 44, commi da 7 a 11, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», l'allegata Tabella 37 e la Tabella A, allegata al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), nella parte in cui distinguono secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria.

²⁶ Si rammenta che C. MEZZANOTTE aveva dato a tale nozione la qualifica di criterio selettivo per sottoporre all'attenzione della Corte costituzionale soltanto le dispute tra Stato e Regioni che presentassero un nesso con interessi o principi di rango costituzionale: *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *GC*, 1979, p. 110 ss.; nonché, *ex multis*, R. BIN, "Tono costituzionale" del conflitto vs. "tono regionale" della Repubblica, in *Le Regioni*, 1998, p. 447 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2024, p. 234 ss.

²⁷ Sent. n. 181/2024, cit., punto 6.5. del considerato in diritto.

internazionale e nell'esternalizzazione delle politiche migratorie); la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina nazionale controversa (l'esempio più coerente è senz'altro rappresentato dall'annosa vicenda delle concessioni balneari); le questioni interpretative possano determinare un impatto sistemico (come potrebbe essere nel caso di decisioni con ricadute significative sul bilancio statale); occorra, infine, procedere ad effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale (come spesso, sempre esemplificativamente, può accadere nel rapporto tra diritto di proprietà - individuale o di impresa - e tutela ambientale).

Venendo poi alle specificità del caso concreto, a queste premesse argomentative, la Corte costituzionale ha aggiunto che il principio di eguaglianza delineato dall'art. 3 Cost. si armonizza perfettamente con le disposizioni del diritto dell'Unione europea nel realizzare una parità di trattamento effettiva, configurando un quadro normativo complementare in cui le garanzie offerte dalle fonti costituzionali e sovranazionali si integrano a vicenda. E ha ritenuto che emergesse con carattere paradigmatico l'urgenza di una decisione *erga omnes*, capace di trascendere la singola controversia e di fornire indicazioni chiare sia ai cittadini sia al legislatore, nell'ipotesi di orientamenti giurisprudenziali contrastanti sulla medesima questione e in considerazione della natura della norma, suscettibile di applicazioni reiterate e destinata a interessare un'ampia platea di soggetti.

Come già anticipato, la sentenza non ha pregiudicato, in alcun modo, la libertà di scelta del giudice comune, sebbene sia stata ampiamente criticata per aver accelerato la spinta "accentratrice" della Corte costituzionale. Al contrario, essa ha riaffermato con chiarezza che resta alla discrezionalità del giudice comune la scelta dello strumento più idoneo: disapplicazione, sindacato di costituzionalità o rinvio pregiudiziale non si pongono, infatti, in un rapporto gerarchico, ma coesistono come opzioni parimenti valide. Tale impostazione, lungi dal costituire un vincolo rigido, valorizza l'autonomia del giudice nel dialogo con i diversi livelli giurisdizionali, assicurando al contempo la tutela effettiva della *primauté* del diritto dell'Unione europea. Non a caso, la Corte ha indicato il concorso di tali rimedi quale baluardo indispensabile per consolidare i principi fondamentali dell'integrazione e assicurare il primato del diritto dell'Unione, uno dei suoi capisaldi, fin dalle prime pronunce della Corte di giustizia e poi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare dalla sentenza *Granital*.

In tale prospettiva, la Consulta ha sottolineato con vigore come la dichiarazione di illegittimità costituzionale offra un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, soprattutto sotto il profilo della

certezza del diritto e della sua uniforme applicazione. Inoltre, ha osservato opportunamente che l'obbligo di dare esecuzione alle disposizioni dotate di effetti diretti incombe non solo sul giudice, ma anche sulla pubblica amministrazione che, però, troppo spesso – per mancata consapevolezza dell'incompatibilità o per un'interpretazione che la escluda – continua a dare applicazione alla norma interna controversa. Di talché, per scongiurare tale evenienza, ma senza pregiudicare gli altri strumenti previsti per l'uniforme applicazione del diritto, la questione di legittimità costituzionale consente, ove ne ricorrano i presupposti, di eliminare dall'ordinamento – con l'efficacia vincolante tipica delle pronunce di accoglimento – le norme che si pongano in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

4. *La nozione di “tono costituzionale” nelle pronunce nn. 1/25 e 7/25*

Anche le pronunce successive offrono un autorevole apparato concettuale e argomentativo per una razionale applicazione del filtro del “tono costituzionale”.

Difatti, condivisibile per l'impostazione e la soluzione a cui giunge è pure la sentenza n. 1 del 3 gennaio 2025, anch'essa relativa ad una violazione del principio di non discriminazione e di una disposizione dell'Unione dotata di effetto diretto²⁸. Nello specifico, la questione riguardava la subordinazione dell'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e del contributo integrativo del canone di locazione alla residenza in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

Il “tono costituzionale” della questione è stato rinvenuto nel valore fondante del disegno costituzionale del principio di eguaglianza, che implica la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali nell'accesso alle prestazioni sociali.

Ancora una volta, la Corte costituzionale ha ribadito che una sentenza avente efficacia *erga omnes* costituisce il rimedio più idoneo a sradicare ogni forma di discriminazione, dal momento che non si limita a sospendere l'applicazione di una norma illegittima nei singoli casi concreti, ma demolisce integralmente le previsioni, scongiurando così il paradosso delle “discriminazioni a rovescio”. In assenza di un pronunciamento di portata generale, la disapplicazione circoscritta ai soli soggiornanti di lungo periodo

²⁸ Il riferimento è all'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE.

tutelati dalla direttiva 2003/109/CE rischierebbe, come giustamente osservato, di creare un *vulnus* a danno degli altri beneficiari degli stessi provvedimenti, perpetuando situazioni di forti disegualianze²⁹.

Non vi è dubbio, perciò, che la pronuncia di incostituzionalità, nel caducare un requisito con valenza generale, abbia consentito di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescriveva il requisito della residenza decennale³⁰.

Sebbene possa apparire superfluo, è tuttavia utile rammentare che, anche in questa pronuncia, la Corte costituzionale ha chiarito come, in un sistema fondato sulla sinergia tra diversi rimedi volto a garantire l'effettiva applicazione del diritto dell'Unione e a escludere ogni forma di preclusione, il giudizio accentrato di costituzionalità non contrasti affatto con i meccanismi diffusi di attuazione del diritto europeo, ma anzi vi si integra, contribuendo a costruire tutele sempre più coerenti e complete. Spetta pertanto al giudice ordinario individuare il rimedio più idoneo, ponderando le specificità del caso concreto.

Sulla stessa scia si colloca la sentenza n. 7 del 4 febbraio 2025, avente ad oggetto questioni di legittimità costituzionale del primo e secondo comma, dell'art. 2641 cod. civ., «nella parte in cui assoggetta a confisca per equivalente anche i beni utilizzati per commettere il reato» alla stregua tanto dei parametri nazionali sui quali si fonda il principio di proporzionalità della pena, quanto dell'art. 49, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali (dotato di effetto diretto) oltre che dell'art. 17 della medesima Carta, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Anche con questa pronuncia non sembra che la Consulta abbia oltrepassato i confini della nozione “tono costituzionale”. Anzi, va notato che la conseguenza di una mera disapplicazione (totale o parziale) della pena prevista dalla legge italiana sarebbe stata particolarmente grave, in quanto foriera di «incertezze e disparità di trattamento»³¹, con pregiudizio per i principi di eguaglianza, di certezza del diritto e prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

²⁹ Sent. n. 1/25, cit., punto 3.5 del considerato in diritto.

³⁰ Precisamente, il Giudice delle leggi ha ravvisato la violazione dell'art. 3 Cost. e ha rilevato come, pur contemplando il medesimo regime per cittadini e stranieri, la previsione configurava «una “discriminazione indiretta”» a danno dei secondi, costretti a spostarsi di frequente, e sarebbe stata lesiva della parità di trattamento, che l'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE garantisce tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini dello Stato membro in cui essi soggiornano, nei settori delle prestazioni sociali, dell'assistenza sociale e della protezione sociale e, rispettivamente, dell'accesso all'alloggio (*ivi*, punto 1.2 del considerato in diritto).

³¹ Sent. n. 7/2025, cit., punto 2.2.3 del considerato in diritto.

A ciò si aggiunga che, nella fattispecie, l'intervento della Corte in materia di controllo della proporzionalità della pena è risultato necessario al fine di assicurare che di tali valutazioni possano giovare anche coloro che abbiano subito condanne definitive. E ciò in quanto, allo stato attuale del diritto vivente, a consentire la revisione di sentenze di condanna passate in giudicato non è sufficiente un mutamento giurisprudenziale favorevole, ma occorre una pronuncia di illegittimità costituzionale della legge penale, ai sensi degli artt. 673, comma 1, del codice di procedura penale e 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Peraltro, la Corte costituzionale ha nuovamente sottolineato come al giudice comune spetti la scelta del rimedio più idoneo a garantire la tutela dei diritti, osservando tuttavia che la sola disapplicazione della norma penale non sarebbe sufficiente a rispettare il principio di legalità, pilastro inderogabile del diritto penale. A riguardo, essa ha richiamato l'esigenza di un inquadramento normativo rigoroso: il potere discrezionale attribuito al giudice nella determinazione della pena – ai sensi dell'art. 132 cod. pen. – deve infatti essere delimitato da indicazioni precise, provenienti dal legislatore o, in alternativa, da una decisione *erga omnes* della Corte costituzionale, capace di sostituire le disposizioni incompatibili con i principi costituzionali e con il diritto dell'Unione. Di converso, relegare al solo giudice di merito la facoltà di non applicare o di applicare parzialmente la misura della confisca avrebbe limitato gli effetti della pronuncia ai soli soggetti coinvolti nel giudizio, precludendo quel carattere di generalità e uniformità che è necessario per assicurare l'effettività della tutela e la certezza del diritto nell'intero ordinamento.

5. Segue: *la sentenza della Corte costituzionale n. 31/25*

La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, di nuovo, sulla violazione del principio di parità di trattamento e con il divieto di discriminazione con la sentenza n. 31 del 20 marzo 2025, avente ad oggetto il reddito di cittadinanza, di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019 come convertito, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali³², all'art.24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE e all'art.7, par. 2,

³² La Corte ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale sollevate ai sensi degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e all'art. 7, par. 2, del regolamento (UE) n. 2011/492, "in quanto" inammissibili per difetto di una descrizione adeguata dei fatti alla base del giudizio di legittimità. In particolare, con

del regolamento 2011/492/UE. La disposizione censurata prevedeva che il beneficiario dovesse essere «residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

La questione assumeva un profilo di particolare delicatezza, poiché investiva la natura stessa del reddito di cittadinanza (d'ora in poi anche Rdc) e la sua incidenza sulle risorse finanziarie statali. Proprio per queste ragioni, appare importante soffermarsi con attenzione sul percorso argomentativo seguito dalla Corte costituzionale, al fine di comprendere appieno le implicazioni e le ragioni della soluzione a cui giunge³³.

riguardo alla disposizione della Carta, essa ha constatato che «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 (sentenza n. 19 del 2022)» (sent. n. 31/2025, cit., punto 5.1 del considerato in diritto). Analogamente, la censura relativa all'art. 7, par. 2, del regolamento 2011/492 è stata dichiarata inammissibile per difetto di una descrizione adeguata dei fatti alla base del giudizio di legittimità. Per un primo commento, v. C. AMALFITANO, *op. cit.*

³³ Va precisato che la pronuncia va ascritta alla categoria delle c.d. sentenze “manipolative-sostitutive”, in cui la Corte costituzionale adotta una pronuncia volta a riformulare il testo normativo in modo da renderlo conforme ai parametri costituzionali. Vale a dire che essa non elimina puramente e semplicemente le disposizioni illegittime, ma rivendica il potere di ricondurre a legittimità quelle viziato, mediante l'introduzione di correzioni. Cfr. il punto 6.1 della sentenza; nonché, *ex multis*, Corte cost. sentt. 19 gennaio 2024, n. 6 e 19 luglio 2024, n. 138. In dottrina, è stato sottolineato che «Se è vero che la Corte ha spesso riconosciuto la pluralità delle possibili scelte del legislatore (120/20 e 109/21) e se è vero che non ha mai formalmente rinnegato il limite delle c.d. “rime obbligate” è pur vero che essa ormai in più di un caso ha superato il limite - in realtà un'auto limite - in questione. La Corte, infatti, ora si dice condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di uno o più soluzioni costituzionalmente adeguate che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (sentenze 224/20, 34/21, 63/21)»: A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022, p. 214 ss. Pure è ben nota l'affermazione di G. SILVESTRI: «[q]uando la *judicial deférence* finisce per privare diritti fondamentali anche di quel minimo di tutela di cui dispone la Corte con i suoi mezzi, allora è preferibile affrontare le critiche di maestri e maestrini, anziché ripararsi dietro il comodo scudo del *non possumus*» (*La dignità umana dentro le mura del carcere*, intervento conclusivo del seminario *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, 28 maggio 2014, Sala Teatro del carcere di Rebibbia, in www.dirittopenitenziarioecostituzione.it). Invero, l'approdo ai c.d. “versi sciolti” «sarebbe diretta conseguenza della scelta del giudizio in via incidentale, promosso in vista di una risposta che permetta la risoluzione del caso concreto, ma che richiede alla Corte, in considerazione della portata *erga omnes* della decisione, di tenere conto anche delle implicazioni che si possono dispiegare nell'ordinamento nel suo complesso» (D. TEGA, *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva, a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sistema penale*, 2021, p. 5 ss.). Più in generale, E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2024, p. 348 ss.; A. Morrone, *Positivismo giudiziario*.

La Corte costituzionale ha sottolineato, in primo luogo, il carattere strutturale e funzionale della misura che non si esaurisce in un semplice trasferimento economico, bensì si fonda su un legame intrinseco tra l'integrazione al reddito e il raggiungimento di obiettivi finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro. Essa ha poi evidenziato come tale finalità richieda un impegno attivo del beneficiario, conforme ai principi di solidarietà e di responsabilità individuale che ispirano tanto il dettato costituzionale quanto il diritto sociale dell'Unione europea. È questo connubio fra supporto economico e condizionalità mirata a garantire la dignità della persona, rafforzando al contempo il ruolo del reddito di cittadinanza quale strumento di politica attiva del lavoro, capace di incidere efficacemente sul fenomeno della disoccupazione e sulle disuguaglianze territoriali e sociali³⁴.

La Consulta ha osservato che la qualificazione del Rdc, secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata già tracciata dalla sua giurisprudenza, era necessaria in quanto se fosse stato inteso come mera prestazione assistenziale, tale reddito si sarebbe rivelato intrinsecamente contraddittorio e privo di ragionevolezza alla luce dei principi fondamentali della Costituzione³⁵.

D'altronde, la natura temporanea della misura, fissata in diciotto mesi con possibilità di rinnovo, riflette il suo scopo principale, che non si limita a fornire un semplice aiuto economico contro la povertà, ma si configura come un intervento strutturato volto a promuovere opportunità di inclusione sociale e lavorativa. Tale impostazione, basata su vincoli temporali, obblighi specifici e condizionalità stringenti si discosta profondamente dall'approccio tipico delle prestazioni assistenziali tradizionali, orientate a garantire in modo incondizionato il soddisfacimento di bisogni essenziali e immediati. Il reddito

Appunti a partire dalla c.d. omissioni legislative, in *QC*, n. 1, 2024, p. 127 ss.; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento quale garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *Consulta online*, n. 3, 2023, p. 812 ss.; A. SPADARO, *Involuzione - o evoluzione? - del rapporto tra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023, p. 137 ss.

³⁴ Espressamente la Consulta, richiamando alcuni suoi precedenti, ha ricordato che «la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica»: mentre le prestazioni di assistenza sociale vere e proprie si «fonda[no] essenzialmente sul solo stato di bisogno», il Rdc prevede «un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità», che strutturano un percorso formativo e d'inclusione, «il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo» (Corte cost. sent. 21 giugno 2021, n. 126, punto 6.2.1 del considerato in diritto e, in termini simili, 23 giugno 2020, n. 122).

³⁵ Sent. n. 1/25, cit.; Corte cost. sent. 29 marzo 2024, n. 54; sent. 17 febbraio 2022, n. 34; sent. 25 gennaio 2022, n. 19; sent. 2 luglio 2021, n. 137; sent. n. 126/21, cit.

di cittadinanza si inserisce invece in una logica di responsabilizzazione e attivazione individuale, in linea con un modello che supera il mero assistenzialismo per puntare a un reale percorso di emancipazione sociale ed economica. Il Rdc, dunque, non si configura come mera provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario del singolo, ma si orienta verso obiettivi più complessi e articolati di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale.

Alla luce di tali premesse, la Consulta ha richiamato la sentenza della Corte di giustizia, del 29 luglio 2024, *N.D.*³⁶ che, pur avendo ad oggetto la direttiva 2003/109/CE sullo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, estendendo a costoro³⁷ – in linea con la direttiva 2004/38/CE – il trattamento riservato ai cittadini nazionali in materia di prestazioni sociali, assistenza e protezione sociale, ha offerto tuttavia un utile parametro per un’interpretazione analogica.

In particolare, in tale sentenza, il giudice di Lussemburgo ha escluso di poter attribuire una definizione autonoma e uniforme ai sensi del diritto dell’Unione alle nozioni di prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale. E ha precisato che, sebbene il governo italiano avesse contestato la qualificazione di prestazione sociale data dal giudice nazionale al reddito di cittadinanza, ricomprendendolo tra quelle menzionate nella direttiva 2003/119, essa era tenuta a prendere «in considerazione il contesto materiale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali così come definito dalla decisione di rinvio. Pertanto, 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»³⁸. Ciò vale a dire che l’esattezza dell’interpretazione proposta dal giudice del rinvio (nella fattispecie dal Tribunale di Napoli), in ordine alla natura del Rdc è stato rimesso al sistema giurisdizionale costituzionale, deputato a garantire l’uniforme applicazione del diritto interno.

In tale ottica, la Corte costituzionale ha affermato «se è indiscutibile che alla Corte di giustizia spetta l’interpretazione dei trattati e del diritto derivato, al fine di assicurarne l’uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, è parimenti indiscutibile che l’interpretazione della Costituzione è riservata a

³⁶ Cause riunite C-112/22 e C-223/22.

³⁷ V. art. 11 della direttiva 2003/109/CE, cit.

³⁸ *N.D.*, sopra citata, punto 40.

questa Corte, così come la funzione di nomofilachia del diritto nazionale lo è alla Corte di cassazione, essendo orientate ad assicurare anche la certezza del diritto»³⁹.

Ma soprattutto sono state le potenziali ricadute finanziarie ad indurre il giudice delle leggi a segnalare come il sostegno economico per i nuclei familiari fosse tale da poter potenzialmente attrarre flussi migratori di natura puramente assistenziale⁴⁰. A tal riguardo, egli ha richiamato sia la giurisprudenza della Corte di giustizia⁴¹ sia la raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023, sul reddito minimo adeguato per l'inclusione attiva, che autorizza esplicitamente gli Stati membri a subordinare l'accesso a prestazioni analoghe per struttura e finalità al reddito di cittadinanza a un requisito di residenza di lunga durata, anche in considerazione dell'esigenza di salvaguardare «la sostenibilità complessiva delle finanze pubbliche»⁴².

Alla luce di tali considerazioni, la Consulta ha ritenuto di non poter eliminare totalmente il requisito di legame territoriale basato sulla residenza, giacché «non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanti un legame duraturo»⁴³. E ha considerato che il «pregresso periodo decennale» non fosse ragionevolmente correlato alla funzionalità precipua del Rdc e si ponesse «in violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.»⁴⁴. Sulla base di queste argomentazioni ha valutato ragionevole il termine di cinque anni, idoneo a riaffermare la correlazione con il requisito di radicamento territoriale⁴⁵. In tal

³⁹ Sent. n. 31/25, cit., punto 7.3 del considerato in diritto.

⁴⁰ La stessa Corte di giustizia ha affermato che «riconoscere ai cittadini di Stati membri che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38/CE la fruizione «di prestazioni di assistenza sociale allo stesso titolo dei cittadini nazionali [...] rischierebbe di consentire a cittadini dell'Unione economicamente inattivi di utilizzare il sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il proprio sostentamento» (Corte giust. 11 novembre 2014, C-333/13, *Dano*, punti 74, 76 e 77 e giurisprudenza ivi citata).

⁴¹ Corte giust. 15 luglio 2021, C-709/20, *C. G.* Si rammenta che tale Corte ha precisato che l'esigenza di garantire l'esistenza di «nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato», nonché di «garantire l'equilibrio finanziario» del sistema sociale nazionale «costituiscono, in linea di principio, obiettivi legittimi idonei a giustificare restrizioni ai diritti di libera circolazione e di soggiorno previsti dall'art. 21 TFUE» (21 luglio 2011, C-503/09, *Stewart*, punti 89 e 90).

⁴² 2023/C 41/01, *passim*.

⁴³ Sent. n. 31/25, cit., punto 8.1 del considerato in diritto.

⁴⁴ *Ivi*, punto 8.2.

⁴⁵ La Corte ha desunto il termine di permanenza quinquennale non soltanto dall'analisi della disciplina nazionale, ma anche dal quadro giurisprudenziale dell'Unione. Cinque anni, infatti, costituiscono il periodo adottato dal legislatore per l'"assegno di inclusione", erede del reddito di cittadinanza, ed è lo stesso arco temporale che la Corte, nella sentenza n. 19 del 2022, ha

modo, ha ricomposto «armonicamente», anche il rapporto con la sentenza *N.D.*, dal momento che, in riferimento a qualsiasi cittadino, sia italiano, sia degli altri Stati membri, sia di Paesi terzi, viene espunto il requisito della residenza decennale.

Non sembra, dunque, che il giudice costituzionale abbia oltrepassato ingiustificatamente il perimetro concettuale racchiuso dall'istituto del “tono costituzionale”, avendo invece esercitato coerentemente le proprie funzioni di garanzia e di coordinamento tra ordinamento interno e dell'Unione. Invero, la Consulta si è premurata di ribadire che, allorquando il giudice comune ritenga l'incidente di costituzionalità «rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame»⁴⁶, e avanzi tale strada in ragione dell'evidente idoneità di una pronuncia *erga omnes* ad estirpare la discriminazione alla radice, essa è chiamata a intervenire con gli strumenti propri del suo sindacato, ossia con una molteplicità di tecniche decisorie capaci di assicurare l'effettività del diritto dell'Unione in maniera sempre più integrata, senza che ciò ponga in antitesi il controllo centralizzato di costituzionalità rispetto ai meccanismi diffusi di attuazione delle norme europee.

Tale esigenza emerge con particolare forza quando i diritti enunciati nella Carta dei diritti fondamentali si intersecano con quelli garantiti dalla Costituzione italiana, sicché la violazione di una tutela comporta simultaneamente l'offesa alle garanzie interne e a quelle dell'Unione. In questa ipotesi di sovrapposizione di tutele costituzionali, si configura una ragione ancor più stringente per un intervento *erga omnes*, in ossequio al ruolo che il giudizio di costituzionalità svolge quale pilastro dell'architettura costituzionale. Purtuttavia, ciò non esclude che il giudice del merito possa, a seconda dei presupposti, ricorrere al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o procedere alla non applicazione della norma, qualora essa si dimostri incompatibile con il diritto europeo.

ritenuto non irragionevole ai sensi dell'art. 3 Cost., poiché idoneo a garantire «la relativa stabilità della presenza sul territorio». Non meno significativo è che il quinquennio coincida con il termine fissato dall'art. 16, par. 1, della direttiva 2004/38/CE e con quello indicato dalla Corte di giustizia nella sentenza *N.D.*, cit., quale parametro per attestare il “radicamento del richiedente nel paese in questione” in relazione ai cittadini di Paesi terzi. Da tali premesse emerge come il termine di cinque anni si presenti quale solido punto di riferimento, già consolidato nell'ordinamento (*ex multis*, Corte cost. sent. 16 luglio 2024, n. 128; sent. 20 maggio 2024, n. 90; sent. n. 6/24, cit.; sent. 14 aprile 2022, n. 95), capace di assicurare una equilibrata correlazione con l'esigenza di radicamento territoriale.

⁴⁶ Sent. n. 31/25, cit., punto 4.1 del considerato in diritto.

6. *Lo strumento del rinvio pregiudiziale e l'ordinanza della Corte costituzionale n. 21/25*

La sintetica ricostruzione del nuovo cammino intrapreso dalla Corte costituzionale non può prescindere dal segnalare l'ordinanza n. 21 del 20 febbraio 2025 con la quale essa ha sottoposto alla Corte di giustizia un rinvio pregiudiziale relativo alla tassazione nazionale sugli extraprofiti dei produttori e dei rivenditori di energia elettrica, nonché dei distributori e rivenditori di prodotti petroliferi, di gas naturale e di metano, degli importatori e di coloro che introducono tali prodotti da altri Stati membri dell'Unione (c.d. operatori *downstream*)⁴⁷. In breve, essa ha chiesto se il regolamento (UE) 2022/1854 (introdotto per fronteggiare la grave crisi del mercato energetico che tra il 2021 e il 2022 ha colpito l'intera Unione europea) osta ad una normativa come quella di cui all'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197/2022⁴⁸.

Va evidenziato che nell'ordinanza di rinvio il giudice costituzionale italiano non mette in dubbio – come hanno fatto la Corte costituzionale belga e la Corte suprema irlandese⁴⁹ – l'adeguatezza della scelta della base giuridica (art. 122 TFUE), anzi essa espressamente aderisce alla presunzione di legittimità del regolamento, riservandosi «di valutare gli effetti di una eventuale dichiarazione di invalidità»⁵⁰. È chiaro cioè che qualora la Corte di giustizia dovesse stabilire che il regolamento violi le forme sostanziali per errata individuazione della base giuridica, allora l'atto sarà «nullo e non avvenuto» sin dall'origine, secondo la terminologia dell'art. 264 TFUE, e la Corte costituzionale dovrà considerare come mai esistito il regolamento impugnato, con tutte le conseguenze sul piano sostanziale e processuale.

Ma preme qui sottolineare come il decimo rinvio operato dalla Corte costituzionale confermi la sua apertura verso un dialogo diretto con il giudice di Lussemburgo⁵¹; dialogo che ha preso avvio nel 2008 ed è continuato senza

⁴⁷ Tra i primi commenti, v. 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*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025.

⁴⁸ Legge 29 dicembre 2022, n. 197, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, in GURI n. 303, 29 dicembre 2022.

⁴⁹ Cause pendenti C-358/24, *Varo Energy Belgium e a.*, e C-467/24, *2Valorise Ham e a.*, rispettivamente; S. BARBIERI, *Piazza del Quirinale*, cit.

⁵⁰ Ord. n. 21/2025, cit., punto 7 del considerato in diritto.

⁵¹ Corte cost. ord. 18 luglio 2013, n. 207; ord. 26 gennaio 2017, n. 24 (“saga Taricco”); ord. 10 maggio 2019, n. 117; ord. 30 luglio 2020, n. 182; ord. 18 novembre 2021, n. 216; ord. 18 novembre 2021, n. 217; ord. 27 febbraio 2024, n. 29. Invece, nei giudizi in via principale: ord. 15 marzo 2008, n. 103 e ord. 7 ottobre 2024, n. 161. Occorre rilevare che la Corte costituzionale italiana si annovera tra le supreme magistrature più solerti nel promuovere,

interruzioni fino ad oggi. Si tratta, in buona sostanza, di una sorta di nomofilachia integrata che poggia sull'osmosi fra parametri nazionali e parametri europei. Dacché, il rinvio pregiudiziale rappresenta il principale strumento attraverso il quale la Corte costituzionale, al pari delle altre, possa contribuire attivamente alla costruzione e al consolidamento dello spazio costituzionale europeo⁵².

È in quest'ottica che, in tutte le pronunce del nuovo corso, il giudice delle leggi ha ribadito la sua qualità di giurisdizione nazionale legittimata a interloquire con il giudice di Lussemburgo e ad instaurare con esso un dialogo diretto, effettuando rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, prima di decidere se l'interpretazione del diritto dell'Unione è controversa o non è chiara.

Parimenti, nell'articolato mosaico di *overlapping* di tutele di livello costituzionale, resta ferma la possibilità, per il giudice comune, di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Infatti, come già detto, a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, nei casi di "doppia pregiudizialità", la Consulta ha rimesso alla discrezionalità del giudice la scelta di quale strada percorrere, escludendo sia l'antitesi sia un ordine di priorità fra i due strumenti⁵³.

D'altronde, come è noto, i giudici, italiani hanno fatto largo uso di questo meccanismo, e sono tra i più attivi nel sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia⁵⁴. Tale dinamismo riflette non solo la complessità delle interazioni tra il diritto nazionale e quello sovranazionale, ma anche la consapevolezza del ruolo fondamentale che il rinvio pregiudiziale riveste nel garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

7. Conclusioni

In conclusione, mette conto sottolineare con maggior vigore l'obiettivo primario perseguito dalla Corte costituzionale con le pronunce esaminate, ossia garantire, attraverso il proprio sindacato, la piena tutela e solidità della certezza

mediante rinvio pregiudiziale, un autentico dialogo giurisdizionale con la Corte di giustizia: Court of Justice, Annual Report 2024, Statistics concerning the judicial activity of the Court of Justice, p. 42, disponibile al seguente link: curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-03/ra_en_statistiques_24_-_cour.pdf

⁵² G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo*, cit., p. 807.

⁵³ L'importanza di un dialogo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, tramite rinvio pregiudiziale, è stata ben sottolineata da A. BIONDI nella relazione al già citato convegno di Palermo dell'11 aprile 2025.

⁵⁴ Nel 2024, i tribunali italiani hanno presentato 98 domande di pronuncia pregiudiziale. Cfr. J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2021: uno studio sulla prassi e sulle sue prospettive*, in *EJ*, n. 4, 2022, p. 26 ss.

del diritto. Difatti, quantunque tale principio si presti ad un'interpretazione e ad un'applicazione flessibile e di ampia portata e quantunque sembri paradossale invocare la stabilità del diritto in forza di strumenti legislativi di per sé inadatti a resistere al tempo, neppure sembra possibile accettare che il diritto non sia per definizione certo e addirittura sia divenuto il regno dell'incerto⁵⁵. Piuttosto, sembra opportuno che sia valorizzata la sua propensione a guardare avanti, assicurando stabilità nel godimento dei diritti della generazione presente e delle generazioni future. In questa accezione, il principio della certezza del diritto non è un concetto evanescente, ma implica che i consociati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici disciplinati dall'ordinamento giuridico nazionale. E, se grazie all'elasticità del principio in parola è possibile far fronte alle necessità che nascono dalle trasformazioni non prevedibili e che richiedono complesse scelte valutative fondate sull'equilibrio tra valori, principi inderogabili e tutela di nuove esigenze, è indiscutibile che soltanto la Corte costituzionale può effettuare tale delicato bilanciamento, senza che ciò possa risultare di alcun pregiudizio né per il primato del diritto UE né per il suo effetto utile.

La dichiarazione di incostituzionalità, proprio perché si estende oltre la specifica controversia da cui trae origine, rappresenta un mezzo particolarmente efficace per tutelare la certezza del diritto - principio di primaria importanza non solo a livello costituzionale, ma anche per l'ordinamento UE - di cui sia i singoli giudici sia la Consulta sono chiamati a essere garanti⁵⁶.

Infine, va ricordato che una sorta di sigillo al ruolo che la Corte svolge attraverso il sindacato di costituzionalità sembra essere stato apposto dalla stessa Corte di giustizia che, nella sentenza *O.D.*⁵⁷, ha valorizzato l'importanza di fornire non solo al giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti *erga omnes*, vincolante tali giudici in ogni controversia di cui potranno essere investiti. In tal modo, la Corte di giustizia ha rimarcato l'esigenza di assicurare ai giudici nazionali un quadro giuridico

⁵⁵ In tal senso F. MUNARI nella relazione, cit.

⁵⁶ Corte cost. sent. 25 luglio 2024, n. 146, punto 8 del considerato in diritto. Si aggiunga che, grazie alla varietà e alla flessibilità delle tecniche decisorie a sua disposizione, la Corte costituzionale è in grado di affrontare in maniera incisiva le disarmonie evidenziate dal giudice rimettente, intervenendo anche per colmare eventuali vuoti normativi derivanti dalla dichiarazione di invalidità delle disposizioni ritenute contrarie alla Costituzione (così sent. n. 181/24, cit., punto 6.5 del considerato in diritto).

⁵⁷ Corte giust. 2 settembre 2021, C-350/20, *O. D.*, punto 40

stabile e prevedibile, evitando il rischio di soluzioni discordanti che potrebbero minare l'effettività del diritto dell'Unione.

In tale prospettiva, al pari del ruolo del giudice “comune” nell'interpretazione e applicazione del diritto UE, anche l'attività della Consulta si configura di particolare rilievo, non solo quale garante della conformità delle leggi nazionali alla Costituzione, ma anche come interprete autorevole delle relazioni tra l'ordinamento interno e quello dell'Unione.

Il concorso di rimedi (disapplicazione immediata o, sussistendone le ragioni, rimessione alla Consulta), lasciato al libero apprezzamento del giudice nazionale “comune”, non sembra affatto rappresentare un *vulnus* per i principi fondamentali su cui si regge il funzionamento dell'ordinamento dell'Unione; anzi può, se correttamente bilanciato, contribuire al rafforzamento della *primauté* e, soprattutto, alla progressiva opera di adeguamento dell'ordinamento interno a quello UE.

Al pari, sembra un falso problema il mancato richiamo, talvolta, all'art. 11 Cost., in quanto - come precisato, da ultimo, nelle sentenze nn. 24/25 e 43/25 - tale disposizione viene implicitamente e necessariamente in considerazione «ogniquale si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell'Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità fondate su tale disposizione costituzionale, come affermato dalla costante e risalente giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 349 del 2007, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 348 del 2007, punto 3.3. del Considerato in diritto; n. 183 del 1973, punto 5 del Considerato in diritto)»⁵⁸.

In un contesto caratterizzato da una Corte costituzionale maggiormente “ingaggiata” nel dialogo con la Corte di giustizia, l'effetto conseguente non sarebbe altro che un'evoluzione positiva dell'ordinamento italiano, in direzione di una sempre più piena conformità ai principi e alle norme UE. Peraltro, sebbene rimanga in larga misura una prospettiva teorica, è evidente che un dialogo rafforzato tra le due Corti permetterà, anche nei casi di presunti dissensi insanabili tra i due ordinamenti, di armonizzare e rendere più fluide le rispettive interpretazioni in un'ottica sempre più convergente e unitaria, riducendo le ipotesi di opposizione dei controlimiti⁵⁹.

⁵⁸ Corte cost. sent. 7 marzo 2025, n. 24, punto 2 del considerato in diritto e sent. 15 aprile 2025, n. 43, punto 8.1 del considerato in diritto.

⁵⁹ Così già P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo*, cit.

ABSTRACT (ita)

Il dibattito sui rapporti tra ordinamento dell'Unione e ordinamento nazionale è tornato sotto i riflettori a seguito di un orientamento inaugurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 181 del 19 novembre 2024, e proseguito poi con altre pronunce. In particolare, la Consulta ha ritenuto accoglibili le questioni di legittimità costituzionale in rapporto a norme del diritto dell'Unione dotate di effetto diretto quando la questione presenti un "tono costituzionale" per il nesso con interessi o principi di tale rilievo. Il presente lavoro mira a dimostrare come il nuovo orientamento del Giudice delle leggi appaia suscettibile di essere accolto favorevolmente, sia perché la tendenza della Corte costituzionale a incrementare il proprio dialogo con la Corte di giustizia – naturalmente nel rispetto dei vincoli posti dalla giurisprudenza di Lussemburgo – e il correlato utilizzo del rinvio pregiudiziale contribuiscono a garantire e a rafforzare la *primauté* del diritto dell'Unione e la tutela dei diritti dei singoli; sia perché le recenti pronunce non segnano un'inversione di prospettiva del giudice italiano rispetto alla soluzione delle tensioni tra l'ordinamento nazionale e quello UE, mostrando, al contrario, un'apertura verso la composizione del conflitto tra ordinamenti non chiuso entro i confini dell'ordinamento nazionale.

ABSTRACT (eng)

The debate concerning the relationship between the EU law and national law has returned to the spotlight following a line of reasoning inaugurated by the Italian Constitutional Court in its judgment No. 181/2024 and subsequently reaffirmed in further rulings. In particular, the Court held that questions of constitutional legitimacy may be admissible in relation to provisions of EU law that have direct effect, when such questions display a 'constitutional tone' due to their connection with interests or principles of significant constitutional relevance. This study aims to demonstrate that the new approach adopted by the Italian Constitutional Court is worthy of a favourable reception. This is not only because of the Court's growing tendency to enhance its dialogue with the Court of Justice of the European Union and its increased use of the preliminary reference procedure, which both serve to guarantee and strengthen the primacy of EU law and the protection of individual rights; but also because the recent rulings do not represent a reversal in the Italian court's approach to resolving tensions between national and EU law.