unione europea
e diritti

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

Samuele Barbieri*

SOMMARIO: 1. Introduzione: il complesso "mosaico" dell'ordinanza n. 21/2025. - 2. Il primo "tassello". La giurisprudenza costituzionale dalla sentenza n. 269/2017 alla sentenza n. 181/2024: i rapporti tra ordinamenti oltre *Granital*. - 3. Il secondo "tassello". Il regolamento (UE) 2022/1854 come banco di prova del diritto dell'Unione europea al tempo delle crisi. - 4. Tra Piazza del Quirinale e *Plateau Kirchberg*: l'ordinanza n. 21/2025. - 5. Il "mosaico" si ricompone: a) l'ordinanza n. 21/2025 e i rapporti tra ordinamenti. - 5.1. *Segue*: … b) e i rapporti tra Corti, nell'incrocio fra interpretazione e validità nell'ambito del rinvio pregiudiziale. - 6. Conclusioni: Piazza del Quirinale, non *Karlsruhe*.

1. *Introduzione: il complesso "mosaico" dell'ordinanza n. 21/2025*

Quando si legge l'ordinanza n. 21/2025[1] diverse sono le prospettive dalle quali occorre porsi per coglierne appieno – e neppure esaurirle – le differenti questioni che sono racchiuse nel rinvio pregiudiziale con il quale la Corte costituzionale ha interrogato la Corte di giustizia

* RTT in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Ferrara.

[1] Corte cost. ord. 20 febbraio 2025, n. 21 (iscritta nella cancelleria della Corte di giustizia come C-153/25).

sull'interpretazione di alcune norme del regolamento (UE) 2022/1854, teso a coordinare le misure fiscali degli Stati membri durante la crisi energetica.

In effetti, per riempire diverse pagine basterebbe porsi dall'angolo visuale delle relazioni inter-ordinamentali[2]. L'ordinanza è la prima occasione di "dialogo diretto" con il giudice di Lussemburgo dopo la ormai già celebre sentenza n. 181/2024[3]; pronuncia quest'ultima che ha ridisegnato i tratti dei rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto interno quali si erano cristallizzati sin dalla sentenza *Granital*[4]. Di più, la decisione in parola consolida il nuovo modello, ara con ancor maggiore pressione il solco lungo il quale la Consulta prosegue nell'espansione del proprio sindacato verso le norme direttamente applicabili e/o efficaci di diritto sovranazionale[5].

---

[2] Per quanto sia possibile avere una ricostruzione complessiva di un fenomeno, per sua natura, in continua evoluzione: «[n]on si può pretendere di scoprire tutti insieme i nodi relativi al rapporto tra Costituzione e norme esterne, internazionali e comunitarie, tanto meno di scioglierli; si può solo tentare una sintetica ricognizione ed individuarne alcuni, con la minore approssimazione possibile, quelli che la prassi fa emergere con maggiore evidenza». Così G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *DUE*, n. 2, 2009, p. 195, e in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, p. 393 ss.

[3] Corte cost. sent. 19 novembre 2024, n. 181. Sulla quale, v. 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.; F. FERRARO, *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, in *EJ*, n. 4, 2024, p. 160 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)*, *ibidem*, p. 174 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*, 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*, in *RCE*, n. 1, 2025. Sulla configurazione dei rapporti tra Corte costituzionale e giudice comune dopo la sentenza n. 181/2024, v. P. DE PASQUALE, *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*, in corso di pubblicazione in questa *Rivista*.

[4] Corte cost. sent. 8 giugno 1984, n. 170. Sulla quale, di recente, v. C. PINELLI, Granital *e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost., n. 170/1984*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2024.

[5] Il "riaccentramento" della Corte costituzionale non si apprezza soltanto rispetto ai giudici comuni con riguardo al diritto dell'Unione europea, ma anche nei confronti di altri attori dell'ordinamento. Sul punto, v. D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020 e i contributi in

Ma se tal "sola" prospettiva non soddisfacesse la curiosità del lettore, l'ordinanza riguarda questioni oltremodo capitali sul rapporto tra le competenze dell'Unione e quelle degli Stati membri, sulla solidarietà quale dovere che lega questi ultimi nel processo di integrazione[6], sulle criticità dovute all'adozione di atti sul fondamento di basi giuridiche sfruttate, forse abusate, in questi anni di "ordinaria" emergenza[7].

Ebbene, tutto questo si condensa tra le righe dell'ordinanza n. 21/2025. E del resto ben poco di tale pronuncia (e di ciò che sarà il suo seguito) si potrebbe comprendere se insieme non si tengono le due prospettive testé tracciate: quella attinente alla nuova configurazione dei rapporti tra ordinamenti; quella del merito, relativa alle norme sovranazionali per la cui interpretazione la Corte costituzionale interroga la Corte di giustizia.

Nelle pagine che seguono, si analizzerà il complesso "mosaico" che emerge dall'ordinanza in commento. Dunque, si partirà dal primo "tassello", costituito dalle implicazioni della sentenza n. 181/2024 sui rapporti tra ordinamenti (par. 2). Poi, si rifletterà sul secondo "tassello", ovvero sul regolamento (UE) 2022/1854 oggetto della questione di interpretazione *ex* art. 267 TFUE sollevata dalla Corte costituzionale; un atto dell'Unione che, in ragione della base giuridica e del contenuto normativo, occuperà nel prossimo futuro la Corte di giustizia (par. 3). Dopo tali premesse, si offrirà una lettura critica dell'ordinanza n. 21/2025 (par. 4), in particolare rispetto alle sue implicazioni sia per il rapporto tra giudici comuni e Corte costituzionale (par. 5), sia per la relazione tra quest'ultima e la Corte di giustizia (par. 5.1).

Per quanto la prima occasione di dialogo in via pregiudiziale tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia dopo la sentenza n. 181/2024 sia già di per sé degna di attenzione, forse il lato ancor più interessante dell'ordinanza n. 21/2025 è altro: la capacità del Giudice costituzionale

---

B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Torino, 2021.

[6] Corte giust. 15 luglio 2021, C-848/19 P, *Germania/Polonia*, punti 38 e 44. Sulla quale M. MÜNCHMEYER, *The Princile of Energy Solidarity: Germany v. Poland*, in *CMLR*, n. 3, 2022, p. 915 ss. Sul principio di solidarietà, v. F. CROCI, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Milano, 2020.

[7] In argomento, v. M. DOUGAN, *EU Competences in an Age of Complexity and Crisis: Challenges and Tensions in the System of Attributed Powers*, in *CMLR*, n. 1, 2024, p. 93 ss.; I. ANRÒ, *Le procedure decisionali d'urgenza dell'Unione europea in tempi di crisi*, in *EJ*, 13 giugno 2017.

italiano di tramutare potenziali censure di invalidità del diritto dell'Unione - già oggetto delle preoccupazioni di ricorrenti e di altre corti nazionali[8] - in elementi interpretativi che conducono all'incontro, e non allo scontro, tra ordinamenti (par. 6).

2. *Il primo "tassello". La giurisprudenza costituzionale dalla sentenza n. 269/2017 alla sentenza n. 181/2024: i rapporti tra ordinamenti oltre* Granital

Dovendo collocare l'ordinanza n. 21/2025 nella nuova "grammatica" dei rapporti tra ordinamenti, conviene ricordare che la giurisprudenza costituzionale che oggi confronta l'interprete è il risultato di continue precisazioni e arresti sul *cammino comunitario*[9] degli ultimi anni. Infatti, ormai noto è che con l'*obiter dictum* della sentenza n. 269/2017[10] la Corte costituzionale aveva elaborato l'eccezione[11] alla

[8] V. *infra* par. 3.

[9] P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *GCOST*, 1973, p. 2406 ss.

[10] Corte cost. sent. 14 dicembre 2017, n. 269, punto 5.2 del considerato in diritto. Senza pretesa di esaustività, v. R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi passando per la Ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018; C. SCHEPISI, *I futuri rapporti tra le Corti nella sentenza n. 269/2017 e il controllo* erga omnes *alla luce delle reazioni del giudice comune*, in *federalismi.it*, 21 novembre 2018; D. GALLO, *Challenging EU Constitutional Law: The Italian Constitutional Court's New Stance on Direct Effect and the Preliminary Reference Procedure*, in *ELJ*, n. 4, 2019, p. 434 ss.; P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?*, in *I Post di AISDUE*, n. 5, 2019, p. 55 ss.; A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *DUE*, n. 1, 2019, p. 9 ss.; F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *DUE*, n. 4, 2019, p. 729 ss.; B. NASCIMBENE, *La tutela dei diritti fondamentali in Europa: i cataloghi e gli strumenti a disposizione dei giudici nazionali (cataloghi, arsenale dei giudici e limiti o confini)*, in *EJ*, n. 3, 2020, p. 272 ss.; F. DONATI, *La questione prioritaria di costituzionalità: presupposti e limiti*, in *federalismi.it*, n. 3, 2021, p. 1 ss.; S. SCIARRA, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio di costituzionalità*, in *federalismi.it*, n. 3, 2021, p. 37 ss.; D. GALLO, G. PICCIRILLI (eds.), *Dual Preliminarity through National, EU and Comparative Case Law*, in *The Italian Journal of Public Law*, Special Issue, 2023; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La doppia pregiudizialità*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2024, p. 341 ss.

[11] Parla di «*lex specialis*» D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *RivistaAIC*, n. 1, 2019, p. 159 ss., p. 168.

"*regola Granital*"[12], giustificandola alla luce di una novità intervenuta con il Trattato di Lisbona, ovverosia il riconoscimento del valore giuridico pari ai Trattati[13] alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito "CDFUE")[14]. Ivi, venne sancito che quando la norma nazionale avesse violato un diritto fondamentale protetto sia dalla Costituzione sia dal catalogo europeo dei diritti, il giudice avrebbe dovuto rivolgersi in prima battuta alla Corte costituzionale anche quando il parametro sovranazionale fosse stato dotato di diretta efficacia poiché la disapplicazione rappresentava un «inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità»[15].

Non mancò tanto perché la Consulta scendesse a patti con quella giurisprudenza nazionale[16] che le ricordò, in alcuni casi a suon di atti di sfida[17], che l'*obiter dictum* della sentenza n. 269/2017 si poneva in rotta di collisione con le condizioni di convivenza – definite dalla Corte di

[12] Nel "modello *Granital*" la questione "comunitaria" rappresentava un «*prius* logico e giuridico» (Corte cost. ord. 28 dicembre 2006, n. 454; sent. 13 luglio 2007, n. 284; più di recente, ord. 2 marzo 2017, n. 48): il giudice prima di sollevare una questione di costituzionalità doveva chiarire l'interpretazione della norma dell'Unione in conflitto con quella interna (ricorrendo, se del caso, all'art. 267 TFUE). Infatti, la *rilevanza* delle censure veniva meno se la norma interna poteva essere disapplicata nel giudizio *a quo* in quanto incompatibile con una norma sovranazionale dotata di effetto diretto.

[13] V. L. S. ROSSI, *"Stesso valore giuridico dei Trattati?" Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2016, p. 329 ss.

[14] Senza pretesa di esaustività, v. i contributi in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Milano, 2022.

[15] Sent. n. 269/2017, cit., punto 5.3 del considerato in diritto. In questo modo si è avuta "l'inversione" (v. G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 gennaio 2018) dell'ordine tradizionale delle questioni, costituzionale e comunitaria, quale discendeva dalla giurisprudenza costituzionale successiva a *Granital*: Corte cost. ord. 29 dicembre 1995, n. 536. Più di recente, v. Corte cost. ord. 4 marzo 2017, n. 95 e ord. 15 marzo 2019, n. 52. Sulla priorità della questione "comunitaria", v. M. CARTABIA, *Considerazione sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di «doppia pregiudizialità», comunitaria e costituzionale*, in *FI*, n. 5, 1997, p. 222 ss.; F. GHERA, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *GCOST*, n. 3, 2000, p. 1193 ss.

[16] V. A. COSENTINO, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza n. 269 del 2017*, in *OSF*, n. 3, 2018.

[17] Così L. S. ROSSI, *Il "triangolo giurisdizionale" e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in *federalismi.it*, n. 16, 2018, p. 8, rispetto all'ordinanza *Bolognesi* (Cass. civ., II sez., 16 febbraio 2018, n. 3831).

giustizia – tra l'immediata efficacia del diritto dell'Unione e i sistemi di controllo accentrato di costituzionalità presenti in alcuni Stati membri[18]. Allora, il *dovere* del giudice di sollevare una questione di costituzionalità divenne un mero *potere*[19]. Così, venne eliminata «l'interpolazione»[20] di uno dei cc.dd. "criteri *Melki*"[21], la quale paralizzava il dovere di disapplicazione e la possibilità del giudice di rivolgersi alla Corte di giustizia (se non "per altri profili") anche dopo la pronuncia sulla costituzionalità della norma oggetto della questione "doppiamente pregiudiziale".

Ebbene, dall'*obiter* così rivisitato nacque quello che è stato definito "modello 269 temperato"[22]: un "compromesso" tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia, nella misura in cui la prima non solo ha senza esitazioni ribadito il principio del primato ma si è resa protagonista del dialogo in via pregiudiziale[23], dimostrando di voler riaccentrare senza isolarsi[24]; tra la Corte costituzionale e i giudici comuni, valorizzati nella loro discrezionalità e non obbligati a prendere la direzione per Roma.

---

[18] In tema, v. M. DE VISSER, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, Portland-Oregon, 2014.

[19] Corte cost. sent. 21 marzo 2019, n. 63, punto 4.3 del considerato in diritto.

[20] C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'*obiter dictum *della sentenza 269/2017*, in *OSF*, n. 2, 2019, p. 5.

[21] Corte giust. 22 giugno 2010, C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, punto 57. Come noto, in tale pronuncia la Corte di giustizia ha ritenuto compatibile con il diritto dell'Unione un sistema di sindacato costituzionale in via incidentale - in quel caso, la *question prioritaire de constitutionnalité* francese - a patto che il giudice comune rimanga libero di: a) interrogare, in qualsiasi momento del procedimento, la Corte di giustizia in via pregiudiziale; b) assumere i provvedimenti necessari alla tutela provvisoria dei diritti fondati sul diritto dell'Unione europea; c) disapplicare la norma interna oggetto dello scrutinio di costituzionalità, anche al suo termine.

[22] Secondo l'espressione di C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale*, cit., p. 14.

[23] Le ordinanze tramite le quali la Corte costituzionale ha sollevato un rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale sono le seguenti: Corte cost. ord. 18 luglio 2013, n. 207; ord. 26 gennaio 2017, n. 24 (la quale, come noto, rappresenta l'ordinanza nel giudizio di costituzionalità nella "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: Corte cost. ord. 15 marzo 2008, n. 103 e ord. 7 ottobre 2024, n. 161.

[24] V. S. SCIARRA, *I rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale come elementi di una relazione collaborativa*, in *Quaderni AISDUE*, *Atti del V Convegno nazionale AISDUE Padova, 2 e 3 novembre 2023*, 2024, p. 1 ss.

Tuttavia, il sentiero aperto dalla sentenza n. 269/2017 è diventato una voragine.

Difatti, l'allargamento del sindacato della Corte costituzionale verso i conflitti tra le norme interne e il diritto dell'Unione, quand'anche dotato di diretta efficacia o applicabilità, è proceduto in tre diverse direzioni. In primo luogo, la questione di costituzionalità è stata dichiarata ammissibile quando ad essere invocato come parametro interposto era una norma non solo della Carta, ma anche di diritto derivato con quest'ultima in «singolare connessione»[25]. In secondo luogo, proprio nella consapevolezza che il controllo incidentale è legato in modo consustanziale alla proattività dei giudici nel sollevare questioni di legittimità costituzionale[26] in assenza di strumenti coercitivi che ne presidino l'obbligatorietà[27], è stata decisamente valorizzata la libertà di scelta del giudice sulla strada da intraprendere: se la disapplicazione (e/o il rinvio pregiudiziale) ovvero la rimessione di costituzionalità. In terzo luogo, e connesso al punto precedente, la Consulta ha ricordato al giudice cosa offre, dalla sua prospettiva, il sindacato accentrato: la sentenza di incostituzionalità fondata sulla violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. per contrasto con i parametri dell'Unione non si limita a non far venire in rilievo la norma interna nel procedimento *a quo* ma la elimina, una volta per tutte, dall'ordinamento[28].

---

[25] Corte cost. sent. 21 febbraio 2019, n. 20, punto 2.1 del considerato in diritto. V. anche sent. 5 febbraio 2020, n. 11, punto 3.4 del considerato in diritto; ord. n. 182/2020, cit., punto 3.2 del considerato in diritto; sent. 30 luglio 2021, n.182, punto 4.2 del considerato in diritto; sent. 16 giugno 2022, n. 149, punto 2.2.2 del considerato in diritto. Una difficoltà di perimetrare il "modello 269 temperato" rispetto a quello *Granital* solo parzialmente attenuata da Corte cost. sent. 11 marzo 2022, n. 67, con la quale la Consulta dichiarava inammissibili le questioni di costituzionalità in quanto a parametro interposto venivano invocate solo norme di diritto derivato direttamente efficaci.

[26] V. A. VON BOGDANDY, D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *QC*, n. 1, 2020, p. 9 ss.

[27] C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale*, cit., p. 8, nota 21.

[28] In particolare, il "valore aggiunto" dello scrutinio di costituzionalità in via incidentale rispetto alla disapplicazione emerge da Corte cost. sent. 12 febbraio 2024, n. 15, punto 8.2 del considerato in diritto: «[l]a dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna, del resto, offre un surplus di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione». Vero è che la pronuncia traeva origine da un conflitto di attribuzione tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e lo Stato e da una questione di legittimità costituzionale in via

Infine, si giunge alla sentenza n. 181/2024, nel cui solco si colloca l'ordinanza in commento.

Almeno tre sono gli aspetti salienti della nuova configurazione dei rapporti tra Corte di giustizia, Corte costituzionale e giudici comuni. In primo luogo, il rimettente può porre quale parametro interposto degli artt. 11[29] e 117, comma 1, Cost. qualsiasi norma di diritto dell'Unione

incidentale aventi ad oggetto, in sostanza, il potere del giudice civile di intimare all'amministrazione la modifica di regolamenti in contrasto con il diritto dell'Unione e, dunque, la posizione della Consulta si spiegava alla luce della peculiarità del c.d. "rito antidiscriminatorio". Tuttavia, i moniti della sentenza sono sembrati di ben più ampio respiro e, del resto, l'evoluzione successiva della giurisprudenza costituzionale ha dato ragione a quella dottrina che leggeva nelle parole della Consulta un altro passo sul cammino del riaccentramento. Sulla sentenza, v. C. AMALFITANO, *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudizi su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *QC*, n. 2, 2024, p. 420 ss.; S. BARBARESCHI, *«L'ordinato funzionamento delle fonti interne» e il "concorso" degli strumenti di tutela dei diritti. Considerazioni sulla sentenza n. 15 del 2024*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 2, 2024; C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *RCE*, n. 1, 2024, p. 26 ss.; E. LEHNER, *Tagliare l'albergo per raccoglierne i frutti: separazione dei poteri e diritti nella sent. n. 15 del 2024*, in *GCOST*, n. 1, 2024, p. 160 ss.; G. PATARINI, *Le peculiarità del procedimento antidiscriminatorio ex art. 28, d. lgs. 150 del 2011 e i rapporti fra norme interne e norme dell'Unione europea. Nota a Corte cost. sentenza n. 15 del 2024*, in *Rivista AIC - Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2024, p. 107 ss.; O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccentramento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, *ivi*, n. 2, 2024, p. 280 ss.; L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, 2024; U. VILLANI, *Il nuovo "cammino comunitario" della Corte costituzionale*, in *EJ*, n. 1, 2024, p. 81 ss.

[29] Sottolinea l'assenza dell'art. 11 Cost. nel ragionamento della Corte costituzionale R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti*, cit., pp. 20-24. Norma cruciale della configurazione dei rapporti tra ordinamenti che, invece, andrebbe "presa sul serio" (v. R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *DPCE*, n. 3, 2018, p. v ss.) in quanto segnala la differenza tra il processo di integrazione europea e il diritto internazionale pattizio. Infatti, si deve ricordare che l'art. 117, comma 1, Cost. ha avuto portata innovativa con riguardo alla CEDU, mentre si è limitato a confermare gli assunti della giurisprudenza costituzionale rispetto al diritto dell'Unione (v. Corte cost. sent. 24 giugno 2010, n. 227, punto 7 del considerato in diritto). Va detto che nelle pronunce successive alla sentenza alla n. 181/2024 l'art. 11 Cost. sembra aver riguadagnato centralità, come emerge da Corte cost. sent. 7 marzo 2025, n. 24, punto 2 del considerato in diritto: «[c]iò vale in particolare per quanto concerne la censura sollevata in relazione all'art. 48 CDFUE, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. e, implicitamente, *dell'art. 11 Cost.: parametro, quest'ultimo, che viene necessariamente in considerazione ogniqualvolta si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell'Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità*

europea direttamente efficace o applicabile: sia essa la Carta di Nizza, i trattati, le direttive o - come nel caso dell'ordinanza n. 21/2025 - un regolamento[30]. In sostanza, spariscono i limiti del "modello 269 temperato" che confinavano l'intervento della Consulta alle sole ipotesi in cui si ponesse un problema di collimazione di *standard* di diritti fondamentali, laddove cioè a venire in rilievo, insieme alle disposizioni costituzionali, fosse una norma della Carta o di diritto derivato a quest'ultima "strettamente connesso" perché attuativa o ispiratrice del diritto fondamentale ivi posto.

In secondo luogo, è richiesto un *surplus* motivazionale al giudice *a quo* quando la rimessione abbia quale parametro interposto una norma di diritto dell'Unione dotata di diretta efficacia o direttamente applicabile: la competenza della Consulta può attivarsi solo se la questione presenti un *tono costituzionale* «per il nesso con interessi o princìpi di rilievo costituzionale»[31].

In terzo ed ultimo luogo, la (ribadita) libertà del giudice comune tra il sindacato accentrato di costituzionalità e quello "diffuso" della disapplicazione non è priva di condizionamenti da parte della Consulta. Difatti, nella sentenza n. 181/2024 sono elencate una serie di fattispecie che richiederebbero la sentenza di incostituzionalità con effetti *erga omnes* a garanzia della certezza del diritto e dello stesso primato del diritto dell'Unione europea: secondo il Giudice delle leggi, «particolarmente proficua»[32] risulta la rimessione «qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra princìpi di carattere costituzionale»[33].

---

fondate su tale disposizione costituzionale, come affermato dalla costante e risalente giurisprudenza di questa Corte» (enfasi aggiunta).

[30] V. Corte cost. sent. 19 dicembre 2024, n. 210, punto 3.2 del considerato in diritto.

[31] Corte cost. sent. n. 181/2024, cit., punto 6.3 del considerato in diritto. E proprio questo sarà il perno del nuovo sistema, capace secondo parte della dottrina di attirare sempre più questioni (F. FERRARO, *op. cit.*, p. 166) ovvero secondo altra di filtrarle così contenendo l'intervento della Corte costituzionale (P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *op. cit.*, p. 10).

[32] Corte cost. sent. n. 181/2024, cit., punto 6.5 del considerato in diritto.

[33] *Ibidem*.

A sorprendere, tuttavia, non sono tanto siffatte ipotesi che chiamano in causa un ruolo (pro)positivo della Corte costituzionale, quanto che quest'ultima si sia spinta ad affermare che il sindacato accentrato di costituzionalità consente di eliminare ogni incertezza quando a sussistere sia «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*»[34]. Ed è qui che emerge il disagio verso l'uso (e abuso) della disapplicazione da parte dei giudici comuni, con la significativa novità che l'attenzione della Consulta si posa non più e non solo sulla Carta dei diritti fondamentali - che un oggettivo effetto di "traboccamento" ha comportato[35] - ma sull'intero diritto dell'Unione.

Ebbene, per quanto ancora in evoluzione la direzione intrapresa dal *cammino comunitario* ormai pare tracciata ed emerge passo dopo passo[36]: dalla sentenza n. 1/2025, laddove dinanzi all'incertezza rispetto alla diretta efficacia della norma "comunitaria" la Consulta ha ribadito la possibilità di sfruttare il sindacato accentrato di costituzionalità[37]; alla sentenza n. 7/2024, dove viene ricordato che la disapplicazione può dare origine, in particolare nella materia penale, a frizioni con principi costituzionali che suggeriscono la rimessione[38].

3. *Il secondo "tassello". Il regolamento (UE) 2022/1854 come banco di prova del diritto dell'Unione europea al tempo delle crisi*

Già basterebbe quanto sinora detto per giustificare uno sguardo attento sull'ordinanza n. 21/2025. Tuttavia, il quadro si complica

[34] *Ibidem* (enfasi aggiunta).
[35] V. A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *RivistaAIC*, n. 4, 2017.
[36] Da ultimo, v. Corte cost. sent. 20 marzo 2025, n. 31. Sulla quale v. C. AMALFITANO, *"Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025*, in *RCE*, n. 1, 2025.
[37] Corte cost. sent. 3 gennaio 2025, n. 1, punto 3.4 del considerato in diritto.
[38] Corte cost. sent. 4 febbraio 2025, n. 7, punti 2.2.2 e 2.2.3 del considerato in diritto. Sulla quale A. RUGGERI, *Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato sulle questioni di "eurounitarietà costituzionalità" in materia penale? (A prima lettura di Corte cost. n. 7 del 2025)*, in *Consulta online*, n. 1, 2025, p. 144 ss.; P. F. BRESCIANI, *Doppia pregiudizialità in materia penale: il giudice resta libero di disapplicare le pene sproporzionate (ma la Corte preferirebbe di no)*, in *RCE*, n. 1, 2025; M. LANOTTE, *La disapplicazione della sanzione nell'ordinamento italiano dopo la sentenza NE: una nuova questione di doppia pregiudiziale?*, *ibidem*.

ulteriormente se si osserva il contesto nel quale si inserisce la questione di interpretazione sollevata dalla Corte costituzionale.

Come già detto, quest'ultima ha ad oggetto alcune norme del regolamento (UE) 2022/1854 (*sub specie*, gli artt. 1, 2 e 14)[39], il quale ha rappresentato una risposta coordinata degli Stati membri davanti alla crisi energetica determinata dall'invasione russa dell'Ucraina[40]. In sostanza, oltre ad una serie di norme dirette alla riduzione della domanda di energia[41], il regolamento prevedeva due distinte misure, necessarie al fine di scongiurare le distorsioni nel mercato interno dovute ai diversi interventi fiscali assunti singolarmente dagli Stati membri per colpire il *surplus* dei ricavi degli operatori del settore così da recuperare risorse per famiglie e imprese.

Dunque, in primo luogo l'art. 6 del regolamento ha previsto il *tetto obbligatorio sui ricavi*, ovverosia una soglia massima del prezzo - fissato a 180 euro per MWh - che gli Stati membri dovevano imporre agli operatori *inframarginali* (cioè, operatori che in virtù della tecnologia impiegata producono energia elettrica ad un costo marginale inferiore)[42]. In secondo luogo, gli artt. 14 e seguenti disciplinavano un *contributo di solidarietà temporaneo*, limitato alle imprese o stabili organizzazioni dell'Unione «che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione»[43]. In questo secondo caso, la misura rispondeva a precise indicazioni: a) in primo luogo, il

[39] Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, sul quale, v. J. LAMMERS, B. KUŹNIACKI, *The EU Solidarity Contirbution and a More Proportional Alternative: A Study Under EU and International Investment Law*, in *Intertax*, nn. 6 e 7, 2023, p. 451 ss.; B. LIGNEREUX, *Is the EU Contribution on Windfall Profits Based on the Right Treaty Provision?*, in *Intertax*, n. 11, 2023, p. 732 ss.; F. BERTOCCO, *Beyond Unanimity: EU Taxes as «appropriate measures»*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 79 ss.; A. CORDEWENER, *"Windfall Taxes" under Regulation (EU) 2022/1854: Soon Gone With the Wind?*, in *EC Tax Review*, n. 6, 2024, p. 216 ss.

[40] V. considerando nn. 1 e 2, regolamento (UE) 2022/1854, cit. Sulla reazione dell'Unione davanti alla crisi energetica determinata dall'invasione russa dell'Ucraina, v. A. VECCHIO, *Changing the Flow: The European Response to the Russian Weaponization of Gas*, in *EP*, n. 2, 2024, p. 39 ss.; L. MARIN, *Unus Pro Omnibus? The Energy Crisis, REpowerEU and the Principle of Solidarity*, in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, Bari, 2024, p. 32 ss.

[41] V. Capo II, Sezione 1, artt. 3-5, regolamento (UE) 2022/1854, cit.

[42] *Ibidem*, considerando n. 11 e art. 7, par. 1.

[43] Sono destinatari della misura quegli operatori il cui fatturato sia almeno il 75% generato da attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione (considerando n. 50, regolamento (UE) 2022/1854, cit).

contributo andava applicato nell'esercizio fiscale 2022 o in quello del 2023[44]; b) in secondo luogo, ad essere colpiti erano i c.d. "extra profitti", definiti quali utili imponibili che eccedessero più del 20% degli utili imponibili medi nei quattro esercizi precedenti, determinati sulla base della disciplina tributaria nazionale[45]; c) in terzo luogo, il tasso applicabile non doveva essere inferiore al 33%[46]. Ciò non escludeva che, in alternativa, gli Stati membri potessero adottare *misure equivalenti*, partecipi della *ratio* del contributo di solidarietà, sottoposte ad un'analoga regolazione e capaci di produrre «proventi comparabili o superiori»[47].

Ben si comprende l'eccezionalità dell'intervento del Consiglio teso ad un coordinamento, limitato nel tempo, delle politiche fiscali degli Stati membri[48]. Tuttavia, la delicatezza del quadro si spiega alla luce non solo della materia, ma altresì rispetto alle competenze dell'Unione. Ed è da tale prospettiva che emerge il tema - aspetto che, non a caso, si legge in filigrana nell'ordinanza di rinvio della Consulta - della base giuridica dell'art. 122, par. 1, TFUE sulla quale è fondato il regolamento (UE) 2022/1854. L'art. 122 TFUE[49] - sia la base giuridica del par. 1, che quella

---

[44] *Ivi*, art. 15.
[45] *Ibidem*.
[46] Regolamento (UE) 2022/1854, cit, art. 16.
[47] *Ivi*, considerando n. 63 e art. 14, par. 2.
[48] Con riferimento specifico al contributo di solidarietà, anche nominalmente definito come «temporaneo» dal regolamento (UE) 2022/1854, l'art. 22 dello stesso precisa che le sue norme si applicano sino al 31 dicembre 2023, salvo alcune eccezioni previste dalla stessa norma. In effetti, la Commissione europea nella relazione di riesame *ex* art. 20 del regolamento ha ritenuto non presenti le condizioni per procedere ad una proroga delle misure. V. relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, del 5 giugno 2023, sul riesame degli interventi di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia in conformità del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, COM (2023) 302final, disponibile in: eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0302.
[49] Sul quale, F. SCIAUDONE, *Art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, p. 1310 ss.; B. DE WITTE, *EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *CMLR*., n. 1, 2022, p. 3 ss., spec. pp. 8-11; M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU. Institutional Implications and Impact on Democratic Accountability*, 2023, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, disponibile in: europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753307/IPOL_STU(2023)753307_EN.pdf; P. DERMINE, *Article 122 TFEU and the Future of the Union's Emergency Powers*, in *ELL*, 25 January 2024; M. CHAMON, *The Non-emergency Economic Policy Competence in Article 122(1) TFEU*, in *CMLR*, n. 6, 2024, p. 1501 ss.; D. CALLEJA, T.M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *EU Emergency - Call 122? On the Possibilities*

del par. 2[50], o persino l'articolo complessivamente considerato[51] - è assurto al ruolo di «valvola di emergenza»[52] del sistema dei Trattati, manovrabile dalla Commissione e dal Consiglio durante questi anni di «policrisi»[53].

Per quanto più rileva in questa sede, sulla base del par. 1, il Consiglio può adottare misure dirette al coordinamento delle politiche

---

and Limits of Using Article 122 TFEU to Respond to Situations of Crisis, in *CJEL*, n. 3, 2024, p. 520 ss.

[50] La norma prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa garantire assistenza finanziaria ad uno Stato membro che si trovi «in difficoltà o [che] sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo». V. Corte giust. 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, punto 65 e 2 settembre 2017, C-589/15 P, *Anagnostakis/Commissione*, punti 74-75. V. anche le conclusioni dell'Avv. gen. Mengozzi, del 7 marzo 2017, C-589/15 P, *Anagnostakis/Commissione*, parr. 40-44 e D. CALLEJA, T. M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *op. cit.*, pp. 529-532. Va ricordato che sulla sua base è stato adottato il regolamento (UE) 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, prima risposta dell'Unione alla crisi dei debiti sovrani nell'area euro.

[51] In talune (e cruciali) occasioni è stato l'intero impianto dell'art. 122 TFUE ad essere richiamato come base giuridica degli atti assunti del Consiglio, con la conseguenza di un non agile lavoro della dottrina dedita all'individuazione del corretto fondamento della competenza esercitata dall'istituzione. Si pensi al regolamento c.d. *EURI* (regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19) uno degli "ingranaggi" del complesso «legal engineering» del *NextGenerationEU* (v. B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *CMLR*, n. 3, 2021, p. 631 ss.). Ancora prima, va menzionato il regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19. Sul punto, K. CROONENBORGHS, *The European Instrument for Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) - an Innovative (Social) Approach to EU Financial Assistance Under the Treaty*, p. 57 ss. e R. REPASI, *A Dwarf in Size, but a Giant in Shifting a Paradigm - the European Instrument for Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks (SURE)*, p. 67 ss., entrambi in D. UTRILLA, A. SHABBIR (eds.), *EU Law in Times of Pandemic, The EU's Legal Respone to COVID-19*, Granada, 2021.

[52] Sul punto, v. B. DE WITTE, *EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, cit., p. 3 ss.

[53] *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV)*, Athens, 21 June 2016, disponibile in www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293.
Sull'impatto delle crisi dell'Unione sulla *membership* degli Stati membri, v. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra stati membri e Unione europea, studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

economiche nazionali[54] in uno spirito di solidarietà tra Stati membri e, significativamente, «[f]atta salva ogni altra procedura prevista dai trattati»[55]. Essenzialmente, tale disposizione ricalca il disposto dell'art. 100 TCE (in precedenza, art. 103 TCEE) prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona[56], il quale consegna i tre principali tratti della disposizione quali: a) la maggioranza qualificata, e non l'unanimità, come regola di voto del Consiglio (modifica, questa, già introdotta dal Trattato di Nizza)[57]; b) il richiamo alla solidarietà tra Stati membri come *telos* delle misure[58]; c) le difficoltà sulle catene di approvvigionamento[59], in particolare nel settore dell'energia[60], come necessità del ricorso dell'intervento dell'Unione.

Ora, è essenziale riflettere sulla base giuridica del regolamento (UE) 2022/1854 perché lì si sono appuntate le principali censure di invalidità pervenute all'attenzione del Tribunale e della Corte di giustizia e che si trovano parzialmente riflesse nell'ordinanza n. 21/2025. Infatti, l'art. 122, par. 1, TFUE presta il fianco ad una duplice criticità, sia rispetto alla procedura ivi delineata sia all'oggetto normativo degli interventi che sulla sua base l'Unione può assumere.

In primo luogo, la disposizione in parola investe il Consiglio di un «autonomous executive power»[61] con importanti ricadute sul funzionamento democratico dell'Unione e sull'equilibrio istituzionale (art. 13, par. 2, TUE)[62]. Difatti, la natura *non* legislativa della procedura

---

[54] Sui limiti all'utilizzo dell'allora art. 103 TCEE, v. Corte giust. 22 gennaio 1976, 55/75, *Balkan Import*.

[55] V. in particolare M. CHAMON, *The Non-emergency Economic Policy Competence in Article 122(1) TFEU*, cit., pp. 1518-1523.

[56] Sull'evoluzione storica dell'art. 122, par. 1, TFUE, v. M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU*, cit., pp. 14-18; ID, *The Non-emergency Economic Policy Competence in Article 122(1) TFEU*, cit., pp. 1515-1516; D. CALLEJA, T.M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *op. cit.*, pp. 523-529.

[57] V., in particolare, D. CALLEJA, T.M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *op. cit.*, p. 527.

[58] *Ibidem*.

[59] *Ibidem*. Peraltro, la norma ha un ambito di applicazione piuttosto generico, essendo la perimetrazione alle difficoltà negli approvvigionamenti meramente esemplificativa. V. anche. F. SCIAUDONE, *op. cit.,* p. 1312.

[60] V. Corte giust. 6 settembre 2012, C-490/10, *Parlamento/Consiglio*.

[61] V. M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU*, cit., p. 9.

[62] Sul punto, v. B. DE WITTE, *EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, cit., pp. 13-16. Sul principio di equilibrio istituzionale, v. R. BIEBER, *The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EEC Treaty*, in *CMLR*, n. 3, 1984, p. 505 ss.; J.–P. JACQUÉ, *The Principle of Institutional Balance*,

e, dunque, dell'atto comporta l'assenza non solo di un qualsivoglia coinvolgimento del Parlamento europeo[63], ma anche dei parlamenti nazionali, i quali non potranno esercitare le prerogative di cui ai Protocolli nn. 1 e 2 allegati ai Trattati[64].

In secondo luogo, le criticità della procedura dell'art. 122, par. 1, TFUE si saldano al secondo profilo relativo alla competenza dell'Unione, per cui la generica locuzione di «misure adeguate» apre la strada ad un ampio potere discrezionale[65] del Consiglio (e a monte della Commissione in fase di proposta) nella scelta degli interventi normativi necessari, presidiato soltanto dal già ricordato inciso per cui deve essere «[f]atta salva ogni altra procedura prevista dai trattati».

Un problema questo che ha già interrogato gli studiosi rispetto alla sempre maggiore frequenza del ricorso all'art. 122 TFUE (nel suo complesso o ad una delle basi giuridiche ivi previste), divisi tra chi la ritiene il sintomo di un (positivo) *paradigm shift* che accompagna l'Unione verso un primo nucleo di una propria politica economica[66], e chi al contrario denuncia l'emersione di una «super competence beyond Article 352 TFEU»[67] che nasconde, in realtà, un *competence creep*[68].

Come già anticipato, il contenzioso presso il Kirchberg testimonia queste tensioni tra azione dell'Unione e competenze nazionali di cui

---

ivi, n. 2, 2004, p. 383 ss.; M. CHAMON, *The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?*, in *EPL*, n. 2, 2015, p. 371 ss.

[63] V. D. CALLEJA, T. M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *op. cit.*, pp. 549-552. Gli Autori sostengono che il Parlamento europeo sia riuscito a ritagliarsi uno "spazio" non previsto dai trattati tramite la prassi (*ivi*, p. 551). Il riferimento è alla *Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sul controllo di bilancio delle nuove proposte basate sull'articolo 122 TFUE che potrebbero avere incidenze rilevanti sul bilancio dell'Unione*, 2020/C 444 I/05 (disponibile in: eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020C1222(05)), mediante la quale è stata istituita una procedura di controllo del Parlamento qualora la proposta della Commissione fondata sull'art. 122 TFUE possa avere un impatto per il bilancio dell'Unione (procedura richiamata ora anche dall'art. 138 del regolamento interno del Parlamento).

[64] In tema, su tutti, L. CECCHETTI, *Il controllo dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in G. DI FEDERICO (a cura di), *Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo: 1979-2019*, Torino, 2021, p. 181 ss.

[65] V. D. CALLEJA, T.M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *op. cit.*, pp. 552-555.

[66] M. CHAMON, *The Non-emergency Economic Policy*, cit., p. 1516 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan*, cit., p. 631 ss.

[67] P. LEINO SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *CMLR*, n. 2, 2022, p. 433 ss., p. 447.

[68] V. S. WEATHERILL, *Competence Creep and Competence Control*, in *YEL*, n. 1, 2004, p. 1 ss.

partecipa il regolamento (UE) 2022/1854. Dapprima, il Tribunale è stato investito di diverse azioni promosse da ricorrenti non privilegiati[69]. Poi, la Corte di giustizia è stata chiamata a scrutinare l'adeguatezza della scelta della base giuridica su rinvio pregiudiziale di validità della *Cour constitutionelle* belga[70] e dell'*High Court* irlandese[71].

Siffatte censure di legittimità del regolamento riflettono i dubbi sollevati dalla dottrina[72] (e da alcuni Stati membri nel corso della procedura di approvazione scritta)[73] per cui il Consiglio avrebbe sfruttato (*rectius* abusato) l'ampio margine lasciato dall'art. 122, par. 1, TFUE al fine di adottare norme tributarie a maggioranza qualificata e senza la consultazione del Parlamento europeo, così aggirando il voto all'unanimità (e il coinvolgimento parlamentare) richiesto da quelle basi

[69] Causa T-759/22, *Electrawinds Shabla South/Consiglio*; causa T-775/22, *Vermilion Energy Netherlands e a./Consiglio*; causa T-802/22, *ExxonMobil Producing Netherlands e Mobil Erdgas-Erdöl/Consiglio*; causa T-803/22, *Petrogas E&P Netherlands/Consiglio*.

[70] Sono due le domande pregiudiziali formulate dalla *Cour constitutionelle* aventi ad oggetto il regolamento (UE) 2022/1854, quali le cause C-358/24, *Varo Energy Belgium e a.* e C-467/24, *2Valorise Ham e a.* Tuttavia, solo nella prima la *Cour* si interroga sulla validità del regolamento in discorso alla luce della sua base giuridica, quale l'art. 122, par. 1, TFUE.

[71] Causa C-533/24, *Vermilion Energy Ireland e a.*

[72] V. J. LAMMERS, B. KUŹNIACKI, *op. cit.*, pp. 455-456; B. LIGNEREUX, *op. cit.*, pp. 738-739; F. BERTOCCO, *op. cit.*, p. 83 ss.

[73] Non risulta che gli Stati membri in questione abbiano proposto azione di annullamento avente ad oggetto il regolamento. A sostenere che la più opportuna base giuridica fosse l'art. 115 TFUE è stata l'Estonia: «[per quanto riguarda le future questioni fiscali, l'Estonia continua a insistere sulla corretta base giuridica (articolo 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e sul requisito dell'unanimità da essa prescritto». Così, la Polonia ha lamentato che l'intervento del Consiglio dovesse essere basato sull'art. 194, par. 3, TFUE: «[l]a Repubblica di Polonia ritiene che, nelle votazioni su misure che sono principalmente di natura fiscale, ai sensi dell'articolo 194, paragrafo 3, TFUE, il Consiglio dell'UE debba, a norma di tale disposizione, deliberare secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, e non mediante votazione a maggioranza qualificata». Infine, «[la] delegazione ungherese esprime una riserva sulla scelta della base giuridica del regolamento, in quanto l'articolo 122 TFUE non può costituire l'unica base giuridica per il contributo di solidarietà, che comprende disposizioni di natura fiscale che dovrebbero essere discusse e adottate di conseguenza all'unanimità». Peraltro, va notato che è pendente il ricorso della Polonia contro il regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio, del 5 agosto 2022, relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas, in quanto la base giuridica dell'art. 122, par. 1, TFUE avrebbe permesso di eludere il voto del Consiglio all'unanimità, richiesto invece dall'art. 192, par. 2, lett. c, TFUE. Si fa riferimento a C-675/22, *Polonia/Consiglio*. Sul punto, M. CHAMON, *The Rise of Article 122 TFEU*, in *verfassungsblog.de*, 1 February 2023, disponibile in verfassungsblog.de/the-rise-of-article-122-tfeu/.

giuridiche che permettono all'Unione di adottare misure di *natura fiscale*, quali l'art. 115 TFUE in materia di ravvicinamento delle disposizioni fiscali e l'art. 194, par. 3, TFUE rispetto al settore dell'energia.

In definitiva, la posta in gioco che emerge dall'ordinanza n. 21/2025 è ancor più importante se si osserva il quadro complessivo. Difatti, se è ben vero che nominalmente esprime un coordinamento delle politiche nazionali, il regolamento (UE) 2022/1854 regimenta lungo precisi binari le scelte fiscali degli Stati membri, così sconfinando nel terreno dell'armonizzazione. Del resto, è proprio la necessità di evitare le distorsioni del mercato interno, dovute alla frammentazione delle tassazioni nazionali degli extraprofitti, la *ratio* di fondo dell'intervento del Consiglio. Pertanto, il regolamento rappresenta uno straordinario "banco di prova" per il diritto dell'Unione al tempo delle crisi, sotto la pressione dell'incontro tra le competenze statali e l'esigenza di un *paradigm shift*[74] che si realizza sulla base della flessibilità che talune disposizione dei Trattati (come l'art. 122 TFUE) consentono in attesa di una loro improbabile riforma[75].

4. *Tra Piazza del Quirinale e* Plateau Kirchberg*: l'ordinanza n. 21/2025*

L'ordinamento italiano ha introdotto un tetto sui ricavi[76] e un contributo di solidarietà[77] prima del regolamento (UE) 2022/1854 e, dopo la sua emanazione, ha adottato nuove misure atte a completare ed

[74] V. M. CHAMON, *The Non-emergency Economic Policy*, cit., p. 1503 ss.
[75] V. F. CASOLARI, *Per una vera Unione di diritto: cinque priorità per l'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 9, 2025, p. iv ss.
[76] Si fa riferimento all'art. 15-*bis* (istituente il c.d. "*meccanismo di compensazione a due vie*") del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25. La misura doveva applicarsi in origine dal 1° febbraio 2022 al 31 dicembre 2022; successivamente è stata prorogata sino al 30 giugno 2023 secondo quanto stabilito dall'art. 11 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2022, n. 142.
[77] Si fa riferimento all'art. 37 (istituente il "*contributo straordinario contro il caro bollette*") del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51.

integrare le precedenti[78]. Si tratta di un complesso quadro normativo[79] già sottoposto al vaglio della Corte costituzionale[80], nonché della Corte di giustizia[81].

In tale cornice l'ordinanza n. 21/2025 origina da una questione di costituzionalità avente ad oggetto la disciplina del *contributo di solidarietà* (introdotto "in attuazione" del regolamento UE 2022/1854) di cui all'art. 1, commi 115-119, della legge di bilancio 2023 rispetto agli artt. 3, 53 e 117, comma 1 Cost., sollevata dal TAR del Lazio con plurime ordinanze sostanzialmente sovrapponibili, nonché dalle Corti di Giustizia tributaria di Messina e Trieste (sebbene le censure di queste ultime si limitino ai soli parametri interni). In sostanza, nella prospettazione del rimettente, oltre a non rispettare i principi costituzionali di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità

[78] Il regolamento (UE) 2022/1854 ha comportato l'introduzione di una nuova misura per tutti gli operatori non già ricompresi dalla norma istitutiva del "tetto" precedente (art. 1, commi 30-38, legge 29 dicembre 2022, n. 197; c.d. "meccanismo a compensazione ad una via").

[79] V. F. IANNELLI, *Note sulla costituzionalità della tassazione degli extra-profitti in materia energetica nel post-pandemia. Il ruolo della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, n. 1, 2025, p. 196 ss., spec. p. 200 ss.

[80] In Corte cost. sent. 27 giugno 2024, n. 111, la Consulta non ha rinunciato ad esercitare il proprio ruolo di "guardiana della ragionevolezza", per il tramite degli artt. 3 e 53 Cost., degli interventi "emergenziali" del legislatore (*ivi*, punto 8.4 del considerato in diritto). Sul punto, v. F. IANNELLI, *op. cit.*, pp. 201-205. V. anche P. BORIA, *Tassazione degli extraprofitti nel settore energetico: sindacato costituzionale ed emergenza della finanza pubblica*, in *Riv. giur. trib.*, n. 11, 2024, p. 841 ss.; A. FEDELE, *Definizione del presupposto e congruità della disciplina dell'imponibile nel giudizio sulla legittimità costituzionale di un tributo "nuovo"*, in *GCOST*, n. 3, 2024, p. 1016 ss.; M. GREGGI, *I presupposti costituzionali per la tassazione degli extraprofitti (ai limiti dello stato di eccezione)*, in *Dir. prat. trib.*, n. 3, 2024, p. 913 ss.

[81] Si fa riferimento a TAR Lombardia 7 luglio 2023, n. 1744 (causa C-423/23, *Secab*). In particolare, il TAR Lombardia lamenta che il tetto sui ricavi previsto dal legislatore italiano prima del regolamento (UE) 2022/1854 non aderisce alla *ratio* di fondo della misura delineata dal Consiglio: a) in primo luogo, il tetto sui ricavi "interno" (considerevolmente più basso della soglia prevista dal diritto dell'Unione a 180 MW/h) sarebbe stato calcolato avendo riguardo a periodi temporali e orari non idonei a restituire una fedele misura del guadagno degli operatori del settore (il che si porrebbe in contrasto con le linee di fondo del regolamento evidenziate ai considerando nn. 28 e 29); b) la misura sarebbe altresì inidonea a consentire gli investimenti; c) infine, sarebbero colpiti solo i produttori di energia da fonti rinnovabili tra i destinatari previsti dal regolamento. Nelle proprie conclusioni l'avvocato generale ha ritenuto compatibile la misura italiana con il regolamento (UE) 2022/1854, prevedendo l'art. 8, par. 2 la possibilità per gli Stati membri di prevedere un tetto inferiore a quello dei 180 MW/h se presenti le condizioni ivi delineate (v. conclusioni dell'Avv. gen. Rantos, del 6 febbraio 2025, C-423/23, *Secab*, parr. 40-59).

contributiva, la misura introdotta non sarebbe conforme al regolamento (UE) 2022/1854 per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., atteggiandosi in modo diverso dal contributo ivi previsto a ragione della più estesa platea di soggetti passivi dell'imposta[82].

Il punto di partenza deve necessariamente essere la differente visione sulla natura del contributo di solidarietà tra il rimettente e la Corte costituzionale, giacché è tale diversa caratterizzazione ad essere posta alla base dell'intera ordinanza di rinvio pregiudiziale. In sostanza, mentre il TAR del Lazio ritiene che quest'ultimo, oltre ad essere incompatibile con il regolamento (UE) 2022/1854, non possa costituire neppure una *misura equivalente* al contributo di solidarietà temporaneo[83], diametralmente opposta è la posizione della Corte costituzionale.

Infatti, dopo aver ricostruito la genesi, gli obiettivi e la struttura del regolamento (UE) 2022/1854[84], la Consulta offre la propria interpretazione alla Corte di giustizia, basandola su due argomenti portanti: uno attinente all'*iter legis* nazionale; altro relativo alla *ratio* e alla struttura del regolamento in discorso.

In primo luogo, non vi possono essere dubbi sul fatto che il contributo previsto dalla legge di bilancio del 2023 sia una *misura equivalente*: l'*intentio legislatoris* è chiara sin dalla relazione illustrativa[85].

In secondo luogo, il Giudice delle leggi non nasconde che la misura italiana si distanzia da talune caratteristiche previste dal regolamento sia per il contributo di solidarietà temporaneo, sia per le misure equivalenti. In particolare - come già anticipato - è la più estesa platea dei soggetti passivi il discrimine che allontana le due discipline, quella sovranazionale e quella interna, e pertanto ad essere l'oggetto dei dubbi di "compatibilità comunitaria"[86]. Infatti, mentre la prima identifica quali suoi destinatari gli operatori del settore del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione (gli operatori *upstream* del settore *Oil & Gas*), la seconda aggiunge a questi da una parte i produttori e i rivenditori di energia elettrica (ivi compresi i produttori cc.dd. inframarginali, già

[82] Oltre che per il tasso decisamente superiore al minimo richiesto del 33%, risultando al 50%, anche se, in tal caso, il margine di discrezionalità è apertamente riconosciuto dal regolamento.
[83] Corte cost. ord. 21/2025, cit., punti 1.4 e 1.5 del ritenuto in fatto.
[84] *Ivi*, punto 8 ss. del considerato in diritto.
[85] *Ivi*, punto 9 ss. del considerato in diritto.
[86] *Ivi*, punto 10 del considerato in diritto.

colpiti dal tetto sui ricavi)[87] e, dall'altra parte, i distributori e rivenditori di prodotti petroliferi, di gas naturale e di metano, gli importatori e coloro che introducono tali prodotti da altri Stati membri dell'Unione (c.d. operatori *downstream*)[88].

Alla luce di siffatto scenario «[s]i potrebbe ritenere» – argomenta la Consulta – «che l'uniformità richiesta sia essenziale al fine di non frammentare il mercato interno e che il regolamento, pertanto, non lasci spazi di manovra agli Stati membri»[89]. Ma è qui che la Corte costituzionale adopera l'art. 267 TFUE per portare a Lussemburgo la propria interpretazione del diritto dell'Unione europea, giacché sono «diversi e significativi gli indici che potrebbero deporre»[90] in senso contrario a quanto appena detto. Indici che possiamo ricondurre a due tipologie: *indici "normativi"*, riferibili alla struttura del regolamento (UE) 2022/1854 e alla sua natura di intervento "emergenziale" dell'Unione fondato sull'art. 122, par. 1, TFUE; *indici "valoriali"*, relativi al bilanciamento tra diversi interessi e principi che l'ordinanza n. 21/2025 vuole mettere in rilievo.

Partendo dagli *indici "normativi"*, sin dalle prime parole la Corte costituzionale si premura di sottolineare gli spazi di discrezionalità che il regolamento (UE) 2022/1854 – «pur immediatamente precettivo e vincolante»[91] – lascerebbe agli Stati membri nella determinazione degli aspetti salienti sia del tetto sui ricavi sia del contributo di solidarietà temporaneo[92].

Tuttavia, la Consulta aggiunge un ulteriore argomento che inserisce il rinvio pregiudiziale sulla scia delle già ricordate domande *ex* art. 267 TFUE pervenute alla Corte di giustizia e dei ricorsi di annullamento

---

[87] *Ivi*, punto 9.1 del considerato in diritto. Occorre sottolineare che la Corte costituzionale esclude la possibilità di una doppia imposizione a ragione della compresenza del tetto sui ricavi.

[88] *Ivi*.

[89] *Ivi*, punto 10.1 del considerato in diritto.

[90] *Ivi*, punto 10.2 del considerato in diritto.

[91] *Ivi*, punto 8.4 del considerato in diritto.

[92] *Ivi*. Non solo, ma la Consulta pensa di ricavare ulteriori conferme del proprio ragionamento dalla lettura coordinata dell'art. 8 e dei considerando nn. 40 e 41 del regolamento i quali, sebbene si riferiscano al solo tetto sui ricavi, con il consentire agli Stati membri di mantenere insieme a quest'ultimo «misure nazionali di crisi» che riguardino anche destinatari ulteriori a quelli previsti, rappresenterebbero il segnale di una modulazione concessa, e non vietata, alle autorità nazionali (*ivi*, punto 10.2 del considerato in diritto).

proposti dinanzi al Tribunale: il richiamo all'art. 122, par. 1, TFUE quale base giuridica del regolamento (UE) 2022/1854. Allora, la norma dei Trattati in discorso - sottolinea la Corte costituzionale - impedisce all'Unione di armonizzare la materia[93]. Di più, la procedura ivi delineata riflette l'assenza di una simile competenza in capo alle istituzioni sovranazionali: infatti, laddove i Trattati hanno inteso conferire all'Unione il potere di adottare misure di armonizzazione in materia fiscale lo hanno fatto esigendo il voto all'unanimità del Consiglio e la previa consultazione del Parlamento europeo, come stabilito dagli artt. 115 e 194, par. 3 TFUE[94]. Il risultato è che, al contrario delle iniziative che potrebbero essere adottate sul fondamento di tali basi giuridiche, il regolamento (UE) 2022/1854 incarna un intervento «con l'esclusivo fine di affrontare, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, *una situazione economica emergenziale* coinvolgente l'intera eurozona»[95].

La menzione allo spirito di solidarietà conduce agli ulteriori *indici* - qui definiti *"valoriali"* - invocati dalla Consulta per garantire allo Stato membro un margine di discrezionalità nella modulazione dell'imposizione fiscale. In primo luogo, non viene negata l'esigenza, seria e avvertita, di un necessario quanto «eccezionale coordinamento impositivo sulla catena energetica per evitare (ulteriori) distorsioni al mercato interno»[96]. Ma tale coordinamento non può che essere bilanciato con il principio di solidarietà - di cui il regolamento è inveramento e, sul punto, la Consulta cita gli artt. 2[97] e 3 TUE - nonché

[93] *Ivi*, punto 10.2 del considerato in diritto.
[94] *Ibidem*.
[95] *Ibidem* (enfasi aggiunta)
[96] *Ibidem*.
[97] *Ibidem*. Se l'art. 2 TUE sancisce i valori fondanti dell'Unione europea i quali formano la sua "identità" (v. Corte giust. 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria/ Parlamento e Consiglio*, punto 127 e 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punto 145; sulle quali, J. ALBERTI, Adelante, presto, con juicio. *Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del "Regolamento condizionalità*, in *EJ*, n. 2, 2022, p. 25 ss.), l'art. 3 TUE - come ben noto - definisce gli obiettivi dell'ordinamento sovranazionale. In particolare, il par. 3 recita: «[l'Unione] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la *solidarietà* tra gli Stati membri» (enfasi aggiunta). Sui valori dell'Unione, su tutti, v. L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, n. 19, 2020, p. iv ss.; A. CIRCOLO, *Il valore dello stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistematiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023; L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice. Foundations, Potential, Risks*, Oxford, 2023.

con gli «altri interessi generali dell'Unione europea […] quali la tutela dei consumatori, delle imprese e delle famiglie, la stabilità economica delle finanze pubbliche degli Stati membri e dell'intera eurozona»[98].

Allora, l'intervento dell'ordinamento italiano di cui all'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197/2022 risponde a tali interessi, avendo costruito un'imposizione i cui tratti (in particolare la più ampia platea dei soggetti passivi) consegnano un'efficace misura fiscale partecipe della *ratio* del regolamento (UE) 2022/1854. Infatti, non solo l'Italia è stata uno degli Stati membri più esposti alla crisi energetica e, di conseguenza, alla pressione inflazionista in ragione della sua dipendenza dal gas naturale, ma vieppiù un'applicazione rigida del contributo di solidarietà "europeo" (*rectius*, della sua platea quale definita dal regolamento) avrebbe consegnato una misura inefficace, non essendoci sul territorio nazionale rilevanti attività di estrazione petrolifera e carbonifera "tassabili": «l'allargamento della platea soggettiva operato dal legislatore nazionale al fine di colpire gli extraprofitti congiunturali potrebbe essere ritenuto, nel contesto economico ed energetico nazionale, *una misura equivalente* o, comunque, *manifestazione della generale competenza degli Stati membri in materia di fiscalità diretta* esercitata nel rispetto del principio di solidarietà e delle finalità del regolamento»[99].

5. *Il "mosaico" si ricompone: a) l'ordinanza n. 21/2025 e i rapporti tra ordinamenti*

L'ordinanza n. 21/2025 non potrebbe comprendersi se - come avvertito - non si tengono insieme due dimensioni: a) la nuova configurazione dei rapporti tra ordinamenti dopo la sentenza n. 181/2024; b) il rapporto tra competenze dell'Unione e statali nell'ambito degli interventi "emergenziali" fondati sull'art. 122, par. 1, TFUE.

Partendo dal primo profilo, la Corte costituzionale coglie l'occasione di precisare ulteriormente il nuovo modello dinanzi ad una eccezione avanzata dalla difesa erariale, la quale invocando la diretta efficacia

[98] Corte cost. ord. n. 21/2025, cit., punto 10.2 del considerato in diritto.
[99] *Ibidem* (enfasi aggiunta).

(*rectius* la diretta applicabilità) delle norme del regolamento[100] sosteneva l'inammissibilità della questione.

La possibilità - più correttamente, il *dovere* - del giudice comune di disapplicare le norme interne in contrasto con il regolamento non viene adombrata dalla Consulta, né la stessa si è occupata della difficile linea di demarcazione - se mai ci fosse - tra la diretta efficacia e la diretta applicabilità[101].

Ma non è questo un terreno dove la Corte costituzionale ha bisogno di scendere per entrare nel merito dei dubbi di costituzionalità in virtù del "nuovo modello" della sentenza n. 181/2024, giacché l'ordinanza n. 21/2025 conferma che ogni questione di legittimità costituzionale avente quale parametro interposto norme dell'Unione europea è ammissibile, a nulla rilevando né la loro diretta applicabilità o efficacia né la fonte. Ciò che importa in tali ipotesi è la presenza del "tono costituzionale" della questione, «innegabile»[102] - secondo la Corte - nel caso di specie giacché le censure dei giudici *a quo* incrociano i diversi principi e interessi costituzionali che emergono dagli artt. 3 e 53 Cost.[103].

Così, l'apodittica affermazione della Consulta consente di apprezzare il nuovo scenario *post* sentenza n. 181/2024, la distanza tra quest'ultimo e il "modello 269 temperato" e, infine, il superamento definitivo di

---

[100] Art. 288, comma 2, TFUE. In generale, v. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015, pp. 52-55.

[101] Una linea di demarcazione difficile da tracciare, che ha impegnato spesso anche gli Avvocati generali: v. ad esempio conclusioni dell'Avv. gen. Bobek, del 13 gennaio 2021, C-645/19, *Facebook Ireland e a.*, par. 167 e nota 84 e dell'Avv. gen. Kokott, del 15 luglio 2010, C-367/09, *Belgisch Interventie- en Restitutiebureau*, parr. 30-31. Nella giurisprudenza v. Corte giust. 11 gennaio 2001, C-403/98, *Monte Arcosu*, punti 26 e 28 e, più di recente, 30 maggio 2024, C-663/22, *Expedia*, punto 40. Del resto, la questione è già arrivata a Lussemburgo rispetto all'art. 6, par. 1, del regolamento (UE) 2022/1854 relativo al *tetto sui ricavi*, laddove nella causa pregiudiziale originata dal rinvio della *cour d'appelle* di Bruxelles l'avvocato generale Rantos ha sostenuto la chiarezza, precisione e incondizionatezza della norma, a nulla rilevando gli argomenti del governo belga tesi a tessere un legame tra discrezionalità lasciata agli Stati membri ed effetto diretto, per cui un disposto normativo (anche di un regolamento) che demanda al diritto interno la sua attuazione *in re ipsa* non potrebbe portare alla disapplicazione di una norma nazionale con esso contrastante (conclusioni dell'Avv. gen. Rantos, del 27 febbraio 2015, C-633/23, *Electrabel e a.*, parr. 33-36). In dottrina, su tutti v. D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, Oxford, 2025, in particolare pp. 100-102.

[102] Corte cost. ord. n. 21/2025, cit., punto 6 del considerato in diritto.

[103] *Ibidem*.

Granital[104]. Infatti, la Corte costituzionale non pretende più solo - su *scelta* del giudice - di sindacare la costituzionalità di una norma nazionale laddove si ponga un problema di doppio *standard* (costituzionale e sovranazionale) di tutela dei diritti fondamentali. Oggi, la Consulta si propone di scrutinare ogni antinomia della norma interna con il diritto dell'Unione se chiamata a farlo dal giudice *a quo*, con il solo presidio del "tono costituzionale" della questione anche quando siano presenti le condizioni della diretta efficacia o applicabilità della norma sovranazionale[105]. In altre parole, non solo non occorre più che il rimettente ponga alla base delle censure una disposizione della Carta dei diritti fondamentali - che, infatti, mai compare nell'intera ordinanza - ma sparisce anche quella connessione (perlomeno formale) con il catalogo dei diritti che dalla sentenza n. 20/2019 ha sempre giustificato l'attrazione di norme di diritto derivato direttamente efficaci o applicabili nel sindacato della Consulta come parametri interposti di costituzionalità per il tramite degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.[106].

Infine, il giudizio sull'ammissibilità della questione è contornato da ulteriori due precisazioni relative rispettivamente al giudice comune e alla Corte costituzionale stessa. Da una parte, il primo «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 […] ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.»[107]. In altre parole, viene confermata la libera scelta del giudice comune tra la strada "costituzionale" e quella "europea" e, di riflesso, la complementarità tra disapplicazione e sindacato accentrato, entrambi partecipi di un "concorso di rimedi giurisdizionali"[108] a garanzia stessa del primato del diritto dell'Unione europea[109].

---

[104] V. in particolare, D. GALLO, *L'effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, in *RCE*, n. 1, 2025; C. AMALFITANO, *Tanto tuonò che piovve. Abbandonare Granital: cui prodest?,* in *GCOST*, in corso di pubblicazione.

[105] V. F. FERRARO, *op. cit.*, p. 165.

[106] Corte cost. sent. n. 20/2019, cit., punto 2.1 del considerato in diritto. V. anche Corte cost. sent. n. 67/2022, cit., punto 1.2.1 del considerato in diritto.

[107] Corte cost. ord. n. 21/2025, cit., punto 6 del considerato in diritto.

[108] Corte cost. sent. n. 20/2019, cit., punto 2.3 del considerato in diritto.

[109] Corte cost. sent. n. 181/2024, cit., punto 6.5 del considerato in diritto.

Dall'altra parte, nell'ordinanza n. 21/2025[110] viene riportato quanto detto dalla Corte di giustizia in *O.D./INPS*[111], laddove quest'ultima ha riconosciuto nella Corte costituzionale il Giudice investito del controllo di costituzionalità delle norme interne, chiamato ad emanare pronunce dotate di efficacia *erga omnes*.

Chiaro è che il richiamo a tale passaggio serve alla Corte costituzionale ad un duplice scopo: (ri)affermare il proprio ruolo nell'ordinamento domestico e presentare alla Corte di giustizia i vantaggi - già sperimentati nelle precedenti occasioni di dialogo *ex* art. 267 TFUE - del sindacato accentrato di costituzionalità per la stessa efficacia del diritto dell'Unione.

Certo, ciò non toglie che se l'avvocatura ripresenterà i medesimi argomenti relativi alla necessaria disapplicazione della norma interna (o se in tale direzione si determineranno le altre parti), i giudici di Lussemburgo dovranno dire la loro sulla nuova configurazione dei rapporti tra ordinamenti *post* sentenza n. 181/2024: e forse il passaggio citato di *OD/INPS* è proprio il punto di partenza di un'apertura che la Corte costituzionale si aspetta (nuovamente) dal Kirchberg.

5.1. Segue: *… b) e i rapporti tra Corti, nell'incrocio fra interpretazione e validità nell'ambito del rinvio pregiudiziale*

Come detto, i dubbi sulla validità del regolamento (UE) 2022/1854 sono già pervenuti al Kirchberg. Sul punto, anche la Corte costituzionale prende posizione nel rinvio pregiudiziale, ma parlando il linguaggio dell'*interpretazione*, piuttosto che quello della *validità*.

Infatti, rispondendo agli argomenti a favore dell'invalidità del regolamento avanzati da una delle parti private, la Consulta rammenta che, in effetti, analoghi dubbi sono sorti dinanzi ad altre corti nazionali. Ma i giudici di Piazza del Quirinale non si aggiungono a queste ultime, anzi abbracciano la "presunzione di validità" dell'atto dell'Unione, riconoscendo la competenza esclusiva della Corte di giustizia[112] nel

[110] Corte cost. ord. n. 21/2025, cit., punto 6 del considerato in diritto.
[111] Corte giust. 2 settembre 2021, C-350/20, *O.D./INPS*.
[112] Corte giust. 22 ottobre 1987, 314/85, *Foto-Frost*. Sull'obbligo di rinvio pregiudiziale di validità v., *ex multis*, A. ADINOLFI, *L'accertamento in via pregiudiziale della validità degli atti comunitari*, Milano, 1997; P. CRAIG, *The Classics of EU Law Revisited: CILFIT and Foto-Frost*, in L. AZOULAI, L. M. POIARES MADURO (eds.),

sindacarne la legittimità e riservandosi di «valutare gli effetti di una eventuale dichiarazione di invalidità»[113]. Né, spostandoci nel lessico dei rapporti tra ordinamenti, vengono esplicitamente avanzati e neppure si adombrano i *controlimiti*.

Invero, in questo passaggio è più importante quello che la Corte costituzionale non dice, e che tuttavia lascia trasparire: la competenza sovrana dello Stato nella materia fiscale, ricavata oltre che dallo stesso regolamento (UE) 2022/1854, ancor prima dall'art. 122, par. 1, TFUE.

Per quanto attiene al primo, in aggiunta ai più puntuali argomenti già ricordati, si deve notare che la Consulta ricolloca il baricentro della *ratio* dell'atto del Consiglio: questo va rinvenuto non (solo) nel bisogno di evitare distorsioni del mercato interno, ma anche e soprattutto nella solidarietà tra Stati membri come valore (art. 2 TUE) e obiettivo dell'Unione (art. 3 TUE). Il che consente di spostare il *focus* dall'*armonizzazione* - non ammessa sulla base dell'art. 122, par. 1, TFUE - al *coordinamento* delle politiche economiche.

Per quanto riguarda la norma dei Trattati, non si può non notare che la Consulta utilizza alla base della (propria) interpretazione del diritto dell'Unione europea i medesimi argomenti oggetto dei dubbi di legittimità avanzati dai ricorrenti e da altri giudici nazionali dinanzi al Kirchberg. Come visto, quest'ultima ricorda che l'art. 122, par. 1, TFUE consente misure di coordinamento in una congiuntura emergenziale, e non di armonizzazione fiscale: ciò spiegherebbe la maggioranza qualificata in Consiglio (in luogo dell'unanimità) e la non prevista consultazione del Parlamento europeo, come impongono diversamente gli artt. 115 e 194, par. 3, TFUE[114].

In altri termini, la Corte costituzionale disinnesca la logica potenzialmente conflittuale sottesa ad una questione di validità, il che l'avrebbe portata a sostenere l'incompetenza dell'Unione nell'adozione di misure di natura fiscale sulla base dell'art. 122, par. 1, TFUE. Tuttavia, ripropone i sospetti sull'invalidità del regolamento (UE) 2022/1854 come elementi di interpretazione dello stesso, al fine di ritagliare uno

---

The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty, Oxford, 2010, p. 185 ss.; B. CORTESE, *Rinvio pregiudiziale e ricorso di annullamento: parallelismi, intersezioni e differenze*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *op. cit.*, p. 309 ss.

[113] Corte cost. ord. n. 21/2025, cit., punto 7 del considerato in diritto.

[114] *Ivi*, punto 10.2 del considerato in diritto.

spazio di autonomia per gli Stati membri nel disegno delle proprie politiche fiscali. Così argomentando, le più flessibili condizioni procedurali dell'art. 122, par. 1, TFUE non sono "grimaldelli" attraverso i quali il Consiglio avrebbe inteso superare gli ostacoli eretti dalle basi giuridiche che i Trattati prevedono in materia di fiscalità; anzi, sono indice di un coordinamento a livello dell'Unione che lascia intatta la "*sovranità fiscale*" degli Stati membri.

Sulla base di tali argomenti, il disegno interpretativo tracciato dalla Consulta si spinge sino ad immaginare le implicazioni di una eventuale sentenza di invalidità della Corte di giustizia nelle altre cause pendenti. Essendo il contributo di solidarietà previsto dal legislatore italiano una misura *equivalente* o comunque una «*manifestazione della generale competenza degli Stati membri in materia di fiscalità diretta* esercitata nel rispetto del principio di solidarietà e delle finalità del regolamento»[115] – come tale non compressa né sopprimibile da parte di un atto fondato sull'art. 122, par. 1, TFUE – rimane da vedere se in che misura possa essere intaccato dall'invalidità del regolamento (UE) 2022/1854[116].

6. *Conclusioni: Piazza del Quirinale, non* Karlsruhe

Si è già detto in apertura che l'ordinanza n. 21/2025 deve essere letta da due prospettive: le relazioni inter-ordinamentali *post* sentenza n. 181/2024 e il rapporto tra competenze dell'Unione e diritto interno. Questo duplice sguardo ci conduce, in conclusione, a due ulteriori dimensioni attraverso le quali è possibile analizzare la decisione in commento: il *rapporto tra ordinamenti* e il *rapporto tra Corti*.

Rispetto al *rapporto tra ordinamenti*, l'ordinanza in parola conferma la direzione di marcia[117] del "nuovo" *cammino comunitario*: qualsiasi questione di legittimità costituzionale, anche quando a parametro interposto vi sia una norma direttamente applicabile, può entrare nello scrutinio della Consulta per il tramite degli artt. 11 e 117, comma 1,

[115] *Ibidem* (enfasi aggiunta).
[116] Ciò non toglie – se tale spazio di sovranità degli Stati membri verrà riconosciuto anche dalla Corte di Lussemburgo – che sarà lo scrutinio di costituzionalità sulla base dei (soli) parametri interni degli artt. 3 e 53 Cost. a valutare l'intervento del legislatore sotto la lente della ragionevolezza, come avvenuto in Corte cost. sent. n. 111/2024, cit. (v. *supra*, nota 80). V. anche Corte cost. sent. 27 febbraio 2024, n. 27.
[117] V. *supra* par. 2.

Cost. Ciò che importa è la presenza del *tono costituzionale* della questione[118]. Il che invita l'interprete a monitorare un'espansione del ruolo della Corte costituzionale che, certamente, supera sia il "modello 269 temperato" sia, significativamente, *Granital*. Un sistema che – come sottolineato – sino a che valorizza la scelta del giudice tra disapplicazione/rinvio pregiudiziale e questione di legittimità costituzionale non presenta di per sé elementi di contraddizione con le condizioni stabilite dalla Corte di giustizia, ma che pone seri interrogativi se, al contrario, si riduce in una sistematica rimessione alla Corte costituzionale di questioni di diritto dell'Unione europea[119]. E non è detto che tale problema non possa emergere dinanzi alla Corte di giustizia proprio nella causa originata dall'ordinanza n. 21/2025, se la difesa erariale e/o le parti riproporranno a Lussemburgo gli stessi argomenti avanzati a Roma sulla diretta applicabilità del regolamento e sulla conseguente necessità del giudice comune di disapplicare le norme nazionali.

Rispetto al *rapporto tra Corti*, è l'uso dell'art. 267 TFUE da parte della Corte costituzionale a destare attenzione. Come visto, la Consulta non solleva anche dubbi di validità, in linea con le questioni sottoposte alla Corte di giustizia da corti di altri Stati membri. Al contrario, trasforma – se si preferisce, *maschera* – quelle censure in elementi che conducono ad un'interpretazione funzionale alla sovranità statale. Così facendo, una questione di incompetenza – per essere le prerogative dell'Unione assenti e/o scorretta la base giuridica utilizzata – diventa una questione di rapporto sinergico tra la fonte sovranazionale e il diritto interno, per cui lo spazio che viene ritagliato al secondo – *sub specie* nell'individuazione della platea dei soggetti passivi – consente di sostenere non infrante le competenze degli Stati membri e, dunque, corretta l'individuazione della base giuridica (l'art. 122, par. 1, TFUE) con i limiti dell'intervento sovranazionale che porta con sé[120].

Tale utilizzo sapiente – per certi versi "machiavellico" – dell'interpretazione, in luogo della validità, nel rinvio pregiudiziale rende la Corte costituzionale ancor più un attore di primo piano nel dialogo

[118] V. *supra* par. 5.
[119] Cfr. C. AMALFITANO, *Tanto tuonò che piovve*, cit.; D. GALLO, *L'effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, cit., p. 15.
[120] V. *supra*, parr. 3 e 5.1.

tra Corti nell'Unione europea. Non può sfuggire, infatti, che se certamente la Consulta cerca un "via libera" per ritenere la misura nazionale comunque compatibile con lo spazio di autonomia che sarebbe lasciato agli Stati membri dal regolamento (UE) 2022/1854 - ed eventualmente per scrutinarla alla luce dei soli parametri "interni" anche qualora venisse rilevata l'incompatibilità tra la normativa interna e il diritto dell'Unione - allo stesso tempo è offerto un *comodus discessus* interpretativo ai giudici di Lussemburgo, utile quando dovranno rispondere alle diverse questioni di validità giunte al Kirchberg.

Il che segna la differenza tra la Consulta ed altri giudici costituzionali degli Stati membri nell'utilizzo del rinvio pregiudiziale, con particolare riferimento a quello tedesco. Difatti, in ossequio alla propria giurisprudenza quest'ultimo afferma di dover interrogare la Corte di giustizia con una questione di validità prima di dichiarare un atto dell'Unione *ultra-vires*[121]. Ad oggi, come noto il *conflitto costituzionale*[122] si è proposto (e risolto) in *Gauweiler*[123] e ripresentato (e deflagrato) in *Weiss*[124]. Ebbene, nell'ambito del ricorso di costituzionalità

[121] Intendimento esplicitato sin dalla sentenza *Honeywell*, v. BVerG, Secondo Senato, 6 luglio 2010, 2 BvR 2661/06, par. 60.

[122] In tema, v. A. BOBIĆ, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict in the European Union*, Oxford, 2022.

[123] Corte giust. 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler*.

[124] Si fa riferimento alla sentenza del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, con la quale il Tribunale costituzionale tedesco ha dichiaro *ultra-vires* la decisione della Banca centrale Europea istitutiva del *Public Sector Purchase Programme* (decisione UE 2015/774 della Banca centrale europea, del 4 marzo 2015, su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari) nonché la stessa sentenza della Corte di giustizia che, su rinvio pregiudiziale dello stesso Tribunale, aveva confermato la validità della decisione in parola (Corte giust. 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss e a.*). Sulla quale *ex multis*, v. R. ADAM, *Il controlimite dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020,* in *DUE*, n. 1, 2020, p. 9 ss.; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco,* in *DUE* – Osservatorio europeo, 2020; J. ZILLER, *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemande, A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, in *EJ*, n. 2, 2020, p. 151 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, in *federalismi.it*, 13 maggio 2020.

avente ad oggetto la legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie[125] – "ingranaggio" fondamentale del *NextGenerationEU* – il *Bundesverfassungsgericht* non ha ritenuto violate le condizioni sancite dalla Legge fondamentale per la devoluzione di sovranità all'Unione, ma non ha mancato neppure di sottolineare l'eccezionalità e i limiti del piano di ripresa, sollevando diversi dubbi anche rispetto all'utilizzo dell'art. 122 TFUE[126], fondamento del regolamento c.d. *EURI*[127].

In definitiva, la tensione tra il ricorso a basi giuridiche che consentono una certa flessibilità nell'azione dell'Unione in momenti di emergenza e i limiti delle competenze sovranazionali (vigilati con particolare attenzione dai giudici costituzionali degli Stati membri) non andrà scemando ma, se possibile, aumenterà. Del resto, anche il nuovo (e discusso) regolamento sul "riarmo" dell'Unione passa attraverso la clausola dell'art. 122 TFUE[128].

In tale scenario, le pressioni degli eventuali conflitti costituzionali che potranno sorgere avranno come punto di caduta sempre la «chiave di volta»[129] dei rapporti tra ordinamenti quale l'art. 267 TFUE: è in tale sede che le Corti possono scontrarsi, e auspicabilmente parlarsi.

Non vi è dubbio che la Corte costituzionale abbia compreso come farlo.

---

[125] Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom.

[126] BverG, Secondo Senato, 6 dicembre 2022, 2 BvR 547/21 e 2 BvR 798/21. Sul quale, v. A. CONZUTTI, *Also sprach Karlsruhe: sì al NGEU, no all'unione fiscale*, in *Diritti Comparati*, 12 dicembre 2022, disponibile in: diritticomparati.it/also-sprach-karlsruhe-si-al-ngeu-no-allunione-fiscale/.

[127] V. *supra*, nota 51.

[128] Si fa riferimento alla proposta di regolamento c.d. *SAFE* (Proposal for a Council Regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument, Brussels, COM (2025) 122final, disponibile in defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/6d6f889c-e58d-4caa-8f3b-8b93154fe206_en?filename=SAFE%20Regulation.pdf), nucleo fondante del Libro Bianco "*Readiness 2030*" (European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, disponibile in: defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/30b50d2c-49aa-4250-9ca6-27a0347cf009_en?filename=White%20Paper.pdf).

[129] Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, punto 176.

ABSTRACT (ita)

Il contributo analizza l'ordinanza n. 21/2025 della Corte costituzionale con la quale quest'ultima ha interrogato la Corte di giustizia sull'interpretazione del regolamento (UE) 2022/1854 teso a coordinare le normative degli Stati membri in relazione alla tassazione dei cc.dd. *extra-profitti*. L'ordinanza merita attenzione per almeno due profili. In primo luogo, è la prima occasione di dialogo "diretto", tramite l'art. 267 TFUE, tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia dopo la sentenza n. 181/2024, la quale ha ridisegnato la configurazione dei rapporti interordinamentali tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno. In secondo luogo, l'oggetto della questione di interpretazione sollevata dalla Corte costituzionale - ovverosia il citato regolamento (UE) 2022/1854 - ha attirato diversi dubbi di validità in virtù della base giuridica a fondamento della sua adozione, quale l'art. 122, par. 1, TFUE. In particolare, le censure di legittimità (avanzate tramite sia azione di annullamento che rinvii pregiudiziali provenienti da diverse corti nazionali) si appuntano sull'impossibilità per il Consiglio, tramite tale disposizione, di introdurre norme di natura fiscale. Alla luce di tali due profili, ben si comprende come l'ordinanza n. 21/2025 sia un "mosaico" complesso all'interno del quale la Corte costituzionale italiana dimostra di saper utilizzare l'art. 267 TFUE al fine di portare all'incontro, più che allo scontro, tra ordinamenti.

ABSTRACT (eng)

The Case Note analyzes Order No. 21/2025 through which the Italian Constitutional Court has asked the ECJ for the interpretation of Regulation (EU) 2022/1854 aimed at coordinating Member States' regulations on taxation of windfall profits. The Order deserves duly attention at least for two questions. First, it is the first time in which the Constitutional Court engages a dialogue through Preliminary Reference (art. 267 TFEU) with the ECJ after the Judgement No. 181/2024, that has reshaped the relations between EU Law and the Italian legal order. Second, the object of the question of interpretation by the Constitutional Court - i.e. the aforementioned Regulation (EU) 2022/1854 - has been yet questioned for its legal basis (art. 122, par. 1,

TFEU). In particular, grounds of illegality (both in actions of annullment and in preliminary references) concern the impossibility for the Council, on the basis of that Treaty provision, to introduce fiscal measures. In the light of these two questions, it is easy to understand how complex the conundrum of the Order No. 21/2025 is, that shows the Italian Constitutional Court's ability to use properly Art. 267 TFEU in order to avoid conflicts between EU Law and the domestic legal system.