



I tre passi (decisi e decisivi) del 2024 nel “cammino comunitario” della Corte costituzionale

Samuele Barbieri*

SOMMARIO: 1. Introduzione: il “cammino comunitario” della Corte costituzionale nel 2024. – 2. *Il primo passo*. La sentenza n. 15/2024: i limiti della disapplicazione nell’azione civile contro le discriminazioni. – 3. *Il secondo passo*. L’ordinanza n. 29/2024: il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale e la conferma del “modello 269 temperato”. – 4. *Il terzo passo*. La sentenza n. 181/2024: un passo decisivo verso il superamento di *Granital*? – 5. Verso un nuovo modello? – 6. Conclusioni. Tra Corte costituzionale, Corte di cassazione e... Tribunale dell’Unione: il futuro del rinvio pregiudiziale in Italia.

1. Introduzione: il “cammino comunitario” della Corte costituzionale nel 2024

A seguito di diverse precisazioni, le relazioni tra Corte di giustizia, Corte costituzionale e giudice comune sembravano essersi attestate in uno schema “duale”.

* Assegnista di ricerca in Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Ferrara.

Da una parte, il “modello *Granital*”¹ in virtù del quale la questione “comunitaria” incarna un «*prius* logico e giuridico»² per il giudice, con la conseguenza che quest’ultimo prima di eventualmente sollevare una questione di costituzionalità deve 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 viene meno se la norma interna è passibile di non essere applicata nel giudizio *a quo*, in quanto incompatibile con una norma sovranazionale dotata di effetto diretto³.

Dall’altra parte, la *lex specialis*⁴ del “modello 269 temperato”⁵, frutto di diverse precisazioni della Consulta a partire dalla sentenza n. 269/2017⁶, laddove l’ordine classico delle questioni può essere

¹ Corte cost., sent. n. 170 del 1984.

² Corte cost., ord. n. 454 del 2006; sent., n. 284 del 2007. Più di recente, Corte cost., ord. n. 48 del 2017.

³ Corte cost., ord. n. 536 del 1995. Più di recente, v. Corte cost., ord. n. 95 del 2017 e ord. n. 52 del 2019. 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*, 2000, p. 1193 ss.

⁴ Così D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2019, p. 159 ss., spec. p. 168.

⁵ Corte cost., sent. n. 269 del 2017. L’espressione “modello 269 temperato” è stata coniata da C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l’obiter dictum della sentenza 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, p. 14. La locuzione ben esemplifica il precipitato della giurisprudenza costituzionale a seguito di diverse precisazioni, ad opera della Consulta, dell’originario *obiter dictum* della sentenza n. 269/2017 (il punto 5.2 *Considerato in diritto*, un “obiter distruttivo” nei suoi originari tratti a detta di autorevole dottrina: L. S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter “creativi” (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell’Unione europea?*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018, 31 gennaio 2018).

⁶ *Ex multis* e 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*, 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*, 2019, p. 9 ss.; F. SPITALERI, *Doppia*

“invertito” a discrezione del giudice comune⁷: quest’ultimo è libero di sollevare una questione di costituzionalità in luogo della disapplicazione (e dell’eventuale rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE) senza incorrere nelle scure dell’inammissibilità della questione nei casi di “doppia pregiudizialità”, ovverosia quando la norma interna violi una disposizione sia della Costituzione sia della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (di seguito, “CDFUE”) o di diritto derivato che con essa si presenti in «singolare connessione»⁸.

All’evidenza, i confini tra i due modelli non sono mai stati agilmente misurabili⁹, a ragione di una naturale *vis expansiva* del “modello 269

pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali, in DUE, 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, 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 Preliminary 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. Sulla “posizione” della Corte di giustizia, v. C. AMALFITANO, L. CECCHETTI, *The ECJ’s Approach to Dual Preliminary 5 Years after the ItCC’s Judgment No 269/2017*, in *IJPL*, 2023, p. 84 ss.

⁷ 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. Dopo la sentenza n. 269/2017 la Consulta ha ribadito la piena discrezionalità del giudice nel decidere quale delle due “vie” (quella costituzionale o “comunitaria”) percorrere: ad esempio, v. Corte cost., sent. n. 63 del 2019, punto 4.3 *Considerato in diritto* e sent. n. 149 del 2022, punto 2.2.2 *Considerato in diritto*.

⁸ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, punto 2.1 *Considerato in diritto*. Ma anche sent. n. 182 del 2021, punto 4.2 *Considerato in diritto*.

⁹ Una difficoltà di perimetrare i due modelli solo parzialmente temperata dal chiarimento della sentenza n. 67/2022 (Corte cost., sent. n. 67 del 2022), con la quale la Consulta dichiarava inammissibili le questioni sollevate dalla Cassazione sulla base dell’argomento che a parametro interposto venivano invocate solo norme di diritto derivato direttamente efficaci. Nella specie, la Cassazione sezione lavoro, giudice rimettente, poneva alla base delle censure di costituzionalità per il tramite dell’art. 117, comma 1, Cost. i soli artt. 11, par. 1, lett. d) della direttiva 2003/109/CE (v. *infra*, nota 20) e 12, par. 1, lett. e) della direttiva 2011/98/UE (v. *infra*, nota 31). La Corte costituzionale dichiarò inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative alla disciplina dell’assegno per il nucleo familiare o “ANF” (decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, recante «Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti», convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153) sulla base del consolidato “modello *Granital*”: «[diversamente da quanto assume la Corte di cassazione, alle

temperato” sottesa al suo perimetro “assiologico”¹⁰ e alla sua *ratio*, quale la volontà della Consulta di riguadagnare terreno rispetto ai giudici comuni nella tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento interno¹¹.

Ebbene, a quarant’anni dalla sentenza *Granital* il 2024 sarà ricordato come un anno cruciale del «cammino comunitario»¹² della Corte costituzionale, a ragione di tre “passi”.

Infatti, con un primo “passo” (sentenza n. 15/2024)¹³ la Corte costituzionale ha precisato gli effetti della giurisprudenza *Granital* nel peculiare rito civile contro le discriminazioni, allo stesso tempo non rinunciando a sottolineare i vantaggi del controllo accentrato di costituzionalità rispetto alla disapplicazione della norma interna contraria al diritto dell’Unione direttamente applicabile o dotato di diretta efficacia. Con il secondo “passo” (ordinanza n. 29/2024)¹⁴, la Consulta ha confermato le potenzialità (e i labili confini) del “modello 269 temperato”: in una assai complessa materia – quale quella relativa all’accesso a prestazioni di assistenza sociale da parte dei cittadini di Stati terzi – la Corte costituzionale ha fatto nuovamente uso dell’art.

norme di diritto europeo [...] deve riconoscersi effetto diretto», con la conseguenza che «le disposizioni censurate [...] si prestano a essere disapplicate dal giudice rimettente» (Corte cost., sent. n. 67 del 2022, sopra citata, rispettivamente punti 11 e 12.1 *Considerato in diritto*). Sull’ordinanza della Cassazione, v. S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L’assistenza sociale agli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in *Questione giustizia*, 6 maggio 2021. Sulla sentenza, v. A. RUGGERI, *Alla Cassazione resta a far luogo all’applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il secondo “dialogo” tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, in *Consulta online*, 2022, p. 236 ss.; B. NASCIMBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell’Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia insieme*, 31 marzo 2022.

¹⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti attratte nell’orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Diritti comparati*, 2017, p. 234 ss.

¹¹ Sulla riguadagnata centralità della Corte costituzionale nell’ordinamento italiano, non solo rispetto al diritto dell’Unione europea, v. D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020 e i contributi presenti in 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.

¹² P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *GCOST*, 1973, p. 2406 ss.

¹³ Corte cost., sent. n. 15 del 2024.

¹⁴ Corte cost., ord. n. 29 del 2024.

267 TFUE. Infine, con un terzo (e decisivo) “passo” (sentenza n. 181/2024)¹⁵ la Consulta ha tracciato una “svolta” nei rapporti tra ordinamenti: il giudice comune può scegliere tra disapplicazione e questione di costituzionalità, senza che la diretta efficacia della norma “comunitaria” si frapponga allo scrutinio nel merito della questione da parte del Giudice delle leggi.

Il presente contributo ha ad oggetto una lettura congiunta e critica di siffatti passi *decisi* e *decisivi* della giurisprudenza costituzionale, la quale si impone giacché l’ultimo “passo” non rappresenta che il punto di arrivo di un cammino della Consulta lungo il quale quest’ultima ha ridefinito il rapporto tra il sindacato accentrato di costituzionalità e la disapplicazione della norma interna confliggente con il diritto dell’Unione europea direttamente applicabile o dotato di efficacia, al fine di istaurare tra i due meccanismi una relazione di complementarità, e non di antitesi. In questa metamorfosi si legge il “cambio di pelle”¹⁶ della Consulta: da *Giudice delle leggi (nazionali)* a *Giudice costituzionale che si propone di garantire un’applicazione uniforme del diritto dell’Unione nell’ordinamento interno grazie al ricorso alle proprie tecniche decisorie*. Dopo aver passato in rassegna le tre decisioni citate (parr. 2, 3 e 4), si rifletterà sul nuovo “modello” proposto dalla sentenza n. 181/2024 (par. 5).

2. Il primo passo. *La sentenza n. 15/2024: i limiti della disapplicazione nell’azione civile contro le discriminazioni*

Nella sentenza n. 15/2024¹⁷ la Corte costituzionale decide contestualmente un ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla

¹⁵ Corte cost., sent. n. 181 del 2024.

¹⁶ Si consenta il rinvio a S. BARBIERI, *Il “cambio di pelle” della Consulta: la Corte costituzionale fra diritti fondamentali e garanzia dei principi europei alla luce delle ordinanze nn. 216 e 217 del 2021*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2022, p. 65 ss.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 15 del 2024, sopra citata. Sulla quale C. AMALFITANO, *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudizi su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *QC*, 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*, 2024, p. 26 ss.; E. LEHNER, *Tagliare l’albergo per raccoglierne i frutti:*

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contro lo Stato e una rimessione del Tribunale di Udine, giacché in entrambi i casi¹⁸ emerge la questione dei limiti, nell’azione civile contro le discriminazioni, del potere del giudice ordinario di intimare alla pubblica amministrazione la modifica di propri regolamenti¹⁹ nella peculiare ipotesi in cui questi ultimi replichino il disposto della legge regionale; legge regionale che, nei casi di specie, prevede un trattamento discriminatorio nei confronti

separazione dei poteri e diritti nella sent. n. 15 del 2024, in *GCOST*, 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 eurolunitario. 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*, 2024, p. 81 ss.

¹⁸ Entrambe le vicende riguardavano l’art. 29, comma 1-bis, della legge friulana 19 febbraio 2016, n. 1, recante «Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater», il quale prevedeva che, per provare il requisito della la c.d. “*impossidenza planetaria*” al fine di godere del contributo per il canone di locazione, i cittadini di Stati terzi dovessero presentare non una semplice autodichiarazione (al pari dei cittadini italiani e “comunitari”) bensì una più gravosa documentazione (ex artt. 3, comma 4, DPR n. 335/2000 e 2 del DPR n. 394/1999). Se entrambi i giudici del Tribunale di Udine disapplicarono il combinato disposto della legge e dei regolamenti per violazione dell’art. 11 della direttiva 2003/109/CE, le loro strade si separarono rispetto all’esercizio del potere di intimare alla Regione la modifica degli atti amministrativi di attuazione ai sensi dell’art. 28, comma 5, del decreto legislativo n. 150/2011 (v. *infra*, nota seguente). Difatti, mentre in un caso il Tribunale ordinava alla Regione di rimuovere *pro futuro* il regolamento al fine di evitare il protrarsi della discriminazione in altre fattispecie – e per tale motivo quest’ultima sollevava conflitto di attribuzione ritenendo lesi il riparto di competenze con lo Stato e ulteriori principi costituzionali –, nel secondo caso un diverso giudice del medesimo organo sollevava questione di legittimità costituzionale della norma regionale, ritenendo di non poter ingiungere all’amministrazione la modifica di un regolamento meramente replicativo delle legge.

¹⁹ Art. 28 (rubricato «Delle controversie in materia di discriminazione») del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell’articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69». Sulla disposizione, v. A. GUARISO, M. MILITELLO, *La tutela giurisdizionale*, in M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, 2019, p. 445 ss., e, con specifico riguardo al rapporto tra tale azione e il diritto dell’Unione europea, v. C. FAVILLI, *op. cit.*, pp. 29-32.

dei cittadini di Stati terzi c.d. “lungo soggiornanti” in violazione dell’art. 11 della direttiva 2003/109/CE²⁰.

La Consulta chiarisce che è l’incontro tra il particolare carattere “bifasico”²¹ del giudizio contro le discriminazioni e il “modello *Granital*” a consentire la «convivenza tra il meccanismo della non applicazione della normativa interna con il diritto dell’Unione europea e lo strumento del controllo accentratore di legittimità costituzionale»²². Difatti, in un primo momento il giudice può (*rectius* deve) dare immediata applicazione delle norme dell’Unione europea direttamente efficaci, disapplicando le norme interne con esse in contrasto, sempre che – aggiunge sibillinamente la Corte – non ritenga di devolvere ad essa il diritto alla «“prima parola”»²³ nella cornice della “doppia pregiudiziale”²⁴. In un secondo momento, se il giudice è chiamato ad imporre all’amministrazione la modifica dei regolamenti per impedire il ripetersi delle discriminazioni in altri casi subentra una «logica interna all’ordinamento nazionale»²⁵, con la conseguenza che nell’ipotesi in cui il trattamento discriminatorio contrario al diritto dell’Unione direttamente efficace sia previsto a “monte” nella legge, l’ordine di emendare l’atto amministrativo “a valle” non può prescindere dalla declaratoria di incostituzionalità della prima giacché la disapplicazione consente “solo” il suo non venire in rilievo nel procedimento *a quo* ma non la sua eliminazione, con effetti *erga omnes*, dall’ordinamento.

Sarebbe un errore lasciarsi sedurre dall’idea che le asserzioni della Corte costituzionale sul rapporto tra disapplicazione e rimessione si spieghino (solo) alla luce della peculiare fattispecie sottesa alla sentenza n. 15/2024. Infatti, in filigrana emerge il tentativo della Consulta di valorizzare il sindacato accentratore di costituzionalità (art. 134 Cost.) quale meccanismo congeniale sia al “rafforzamento” del primato del diritto dell’Unione nell’ordinamento interno, sia alla protezione di principi dell’assetto costituzionale: su tutti, un ruolo

²⁰ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

²¹ Come da espressione di L. TOMASI, *op. cit.*, p. 5.

²² Corte cost., sent. n. 15 del 2024, sopra citata, punto 8.2 *Considerato in diritto*.

²³ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, sopra citata, punto 2.3 *Considerato in diritto*.

²⁴ Corte cost., sent. n. 15 del 2024, sopra citata, punto 7.3.3 *Considerato in diritto*.

²⁵ *Ibidem*.

preminente assume la *certezza del diritto*, che la Corte pare intendere quale applicazione coerente ed effettiva del diritto dell’Unione nell’ordinamento interno senza che conflitti tra gli organi dello Stato (giudici vs giudici vs amministrazione) si frappongano alla sua efficacia.

In effetti, la stessa sentenza n. 15/2024 si pone nel solco, da tempo arato del Giudice delle leggi, della delicata materia dell’assistenza e della protezione sociale a favore dei cittadini degli Stati terzi. In tale cornice, dove agli indirizzi giurisprudenziali si somma l’inerzia del legislatore e dell’amministrazione, più volte la Corte è stata chiamata a sindacare normative nazionali e regionali in contrasto con i parametri europei e costituzionali in vicende ormai note²⁶, alcune delle quali hanno portato anche alla diretta interlocuzione con la Corte di giustizia per il tramite dell’art. 267 TFUE.

Ebbene, benché sia la Corte stessa a ricordare che anche l’amministrazione è tenuta a disapplicare le norme interne che si pongono in contrasto con il diritto dell’Unione dotato di effetto diretto²⁷, non può che notarsi come traspare dal complessivo ragionamento della sentenza n. 15/2024 la natura complementare del sindacato accentrato di costituzionalità rispetto alla disapplicazione. E

²⁶ In effetti, la sentenza n. 15/2024 è solo l’ultima delle pronunce in cui la Corte costituzionale ha attratto nel proprio scrutinio norme interne in contrasto con il diritto dell’Unione europea attraverso l’ancoraggio costituzionale dell’art. 3 Cost. Infatti, a partire dalla sentenza n. 44/2020 (Corte cost., sent. n. 44 del 2020; sulla quale C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020) sono diverse le norme che la Consulta ha giudicato sulla base dei parametri costituzionali (e non europei), a seguito di rimessioni provenienti proprio da giudizi avverso le discriminazioni in casi in cui, all’evidenza, i giudici comuni hanno preferito dare la “prima parola” alla Corte piuttosto che procedere alla disapplicazione. V. anche Corte cost., sent. n. 145 del 2023; sent. n. 77 del 2023.

²⁷ Come invero la stessa Corte costituzionale riconosce nella sentenza n. 15/2024, sopra citata (punto 8.2 *Considerato in diritto*). Nella giurisprudenza della Corte di giustizia il principio è ormai consolidato e risalente: Corte giust. 22 giugno 1989, 103/88, *Fratelli Costanzo*. Con particolare riferimento al diritto antidiscriminatorio, è la Corte di giustizia a ricordare che «per garantire la piena efficacia del diritto dell’Unione, detti organismi [ovverosia organismi nazionali dediti al contrasto contro le discriminazioni] non devono chiedere né attendere la previa soppressione di una siffatta disposizione o giurisprudenza in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale» (Corte giust. 4 dicembre 2018, C-378/17, *Minister for Justice and Equality e Commissioner of the Garda Síochána*, punto 35).

invero, la Consulta non resiste dall'indicare i vantaggi della propria pronuncia *erga omnes* a favore del primato e della certezza del diritto: «la 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»²⁸.

3. Il secondo passo. *L'ordinanza n. 29/2024: il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale e la conferma del "modello 269 temperato"*

Se la sentenza n. 15/2024 esplicita i limiti del "modello *Granital*" nei confini del rito antidiscriminatorio, la successiva ordinanza n. 29/2024 conferma le potenzialità (e l'espansione) del "modello 269 temperato".

Ai fini del nostro discorso, non è possibile esimersi dalla ricostruzione dei contorni giuridici della fattispecie, non solo perché l'ordinanza in parola si annovera tra le ormai numerose occasioni di apertura del giudice costituzionale all'utilizzo dell'art. 267 TFUE²⁹, dopo anni di isolamento in cui si riteneva pretermesso dal dialogo pregiudiziale³⁰. Ma anche in ragione del fatto che in filigrana alla

²⁸ Corte cost., sent. n. 15 del 2024, sopra citata, punto 8.2 *Considerato in diritto*.

²⁹ Nei giudizi in via incidentale i rinvii pregiudiziali della Corte costituzionale sono stati sollevati con le seguenti ordinanze: Corte cost., ord. n. 207 del 2013; ord. n. 24 del 2017 (la quale, come noto, rappresenta l'ordinanza di rinvio pregiudiziale nell'ambito della "saga *Taricco*", laddove la Corte costituzionale ha minacciato l'attivazione dei *controlimiti*; la vicenda si è conclusa con Corte giust. 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.* e con Corte cost., sent. n. 115 del 2018); ord. n. 117 del 2019; ord. n. 182 del 2020; ord. n. 216 del 2021; ord. n. 217 del 2021. Nei giudizi in via principale, invece, sono le seguenti le decisioni del Giudice costituzionale che hanno aperto all'interlocuzione con la Corte di Lussemburgo: Corte cost., ord. n. 103 del 2008 e la recente ord. 7 ottobre n. 161 del 2024.

³⁰ Dopo una timida apertura con la sent. n. 168/1992 la Corte costituzionale ha negato (sino alle menzionate ordinanze, v. *supra* nota precedente) la propria natura di *giurisdizione* ai sensi dell'allora art. 177 TCE (oggi art. 267 TFUE), sottolineando come la giurisdizione costituzionale sia diversa, e non paragonabile, a quella ordinaria: nella Consulta «non è ravvisabile quella "giurisdizione nazionale" alla quale fa riferimento l'art. 177 del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, poiché la Corte non può "essere inclusa fra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali" (sent. n. 13 del 1960, sopra citata (così Corte cost., ord. n. 536 del 1995, sopra citata).

questione d’interpretazione relativa alla direttiva 2011/98/UE³¹ si comprende la delicatezza del compito della Corte costituzionale, chiamata più volte (e non sempre con esiti coerenti³²) a sindacare le scelte del legislatore, nazionale e regionale, alla luce della sovrapposizione dei parametri europei e costituzionali, in una materia – quale quella dell’accesso ai sistemi di assistenza e sicurezza sociale da parte di cittadini di Stati terzi – solcata da conflitti giurisprudenziali interni³³.

È in tale cornice che la Corte costituzionale ha chiesto alla Corte di giustizia se l’assegno sociale rientri nel perimetro dell’art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE «quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale»³⁴ di cui all’art. 34 CDFUE e se, pertanto, osti ad una normativa come quella nazionale (nella specie, l’art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000)³⁵ che riconosce tale provvidenza solo ai cittadini di Stati terzi titolari del permesso di lungo soggiorno (di cui alla direttiva 2003/109/CE), mentre esclude quelli che godono di un permesso c.d. “unico” (di cui alla direttiva 2011/98/UE).

La complessità della questione emerge non solo dall’articolato ragionamento dell’ordinanza, ma ancor di più si palesa osservando il cammino che ad essa ha condotto, attraversato – come ricordato – da conflitti tra giudici comuni e tra questi e la Corte costituzionale. Infatti, già chiamata nella sentenza n. 50/2019³⁶ ad esprimersi sulla legittimità della norma in discorso con riguardo ai (soli) parametri costituzionali

³¹ Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

³² Cfr. S. GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2022, p. 229 ss.

³³ Sul tema, v. S. SCIARRA, *Migrants, Citizens and “Persons” Access to Social Security Benefits According to the Italian Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union*, in *La cittadinanza incerta, Percorsi costituzionali*, n. 2, 2017, p. 531 ss.

³⁴ V. il dispositivo dell’ord. n. 29 del 2024, sopra citata.

³⁵ Legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato».

³⁶ Corte cost., sent. n. 50 del 2019.

interni³⁷, la Corte costituzionale si divincolava dalla “morsa della doppia pregiudizialità”³⁸ affermando che l’art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE non veniva in rilievo nel procedimento principale in quanto destinato ad applicarsi solo ai *lavoratori* e non, come nel caso di specie, ad un soggetto privo di un rapporto contributivo con lo Stato³⁹.

E proprio tale restrittiva esegesi del campo applicativo della norma sovranazionale non incontrava il favore di parte della giurisprudenza interna⁴⁰, che sosteneva la necessaria strada della disapplicazione.

Non con un «atto di sfida, mascherato da atto di obbedienza»⁴¹, ma con un’ordinanza che ambiva a sfruttare le potenzialità del “modello 269 temperato” al fine di comporre il contrasto tra orientamenti giurisprudenziali interni all’ordinamento, la sezione lavoro della

³⁷ In quel caso i giudici rimettenti (il Tribunale di Torino e di Bergamo) avevano posto alla base delle censure della norma oggetto della questione gli artt. 3, 10, comma 2, 38 (questa norma costituzionale veniva invocata solo dal Tribunale di Torino) e 117, comma 1, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 14 CEDU.

³⁸ Così S. GIUBBONI, *Nella «morsa» della doppia «pregiudizialità»*, *Nuove note sull’accesso degli stranieri all’assistenza sociale nel cosiddetto «dialogo tra le Corti»*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2023, p. 469 ss.

³⁹ Corte cost., sent. n. 50 del 2019, sopra citata, punto 9 *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Sul punto, si devono sottolineare gli argomenti avanzati dall’Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione (“ASGI”) e dalla parte privata nel secondo procedimento *a quo* dinanzi al Tribunale di Bergamo, i quali richiamavano l’attenzione della Corte costituzionale sulla diretta efficacia dell’art. 12 della direttiva 2011/98/UE; strada seguita da una rilevante parte della giurisprudenza di merito (v. Corte cost., sent. n. 50 del 2019, sopra citata, punto 2.5 *Ritenuto in fatto*).

⁴¹ 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. Così l’autorevole dottrina rispetto all’ordinanza *Bolognesi* (Cass. Sez. II civ, 16 febbraio 2018, n. 3831; ord., n. 54/2018, in GU 1° Serie Speciale n 14 del 4.4.2018), con la quale la Corte di cassazione investiva il Giudice delle leggi della questione di legittimità costituzionale dell’art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante «Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52», nella formulazione determinata dall’art. 9, comma 2, lettera b), della legge 18 aprile 2005, n. 62, recante «Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004». In effetti, la Cassazione coglieva l’occasione per “testare” (*rectius* per metterne in discussione la percorribilità) l’originaria versione dell’*obiter dictum* della sentenza n. 269/2017. Sulla giurisprudenza, in particolare della Cassazione, tesa a contestare la sentenza costituzionale da ultimo citata nei mesi successivi alla sua emanazione, v. A. COSENTINO, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza n. 269 del 2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018.

Cassazione decideva di (ri)dare la parola alla Consulta nel giudizio di legittimità costituzionale alla base dell’ordinanza n. 29/2024, sostenendo l’applicabilità della norma sovranazionale in discorso.

Nell’ordinanza in parola, la Consulta conferma la correttezza della propria interpretazione dell’art. 12, par. 1, lett. e) della direttiva 2011/98/UE⁴² che riconosce la parità di trattamento nei confronti dei lavoratori ammessi nello Stato membro sulla base del permesso “unico” con riferimento ai «settori di sicurezza sociale» di cui al regolamento (CE) n. 883/2004⁴³. In particolare, a detta della Corte costituzionale non si discute tanto che l’assegno sociale rientri nel campo applicativo del citato regolamento, quanto che «[i]l rinvio operato dall’art. 12, paragrafo 1, lettera e), ai settori della sicurezza sociale definiti [dal regolamento in parola] non [consenta] *un’automatica estensione del principio di parità di trattamento a tutte le prestazioni sociali ricadenti nel dominio della fonte regolamentare*»⁴⁴.

Pertanto, da una parte la Consulta sottolinea che l’art. 12, par. 1, lett. e) della citata direttiva rinvia al regolamento limitatamente ai «settori della sicurezza sociale» e fa riferimento esclusivo ai «lavoratori»⁴⁵. Dall’altra parte, l’assegno sociale si deve annoverare tra le c.d. prestazioni speciali di cui al regolamento (CE) n. 883/2004, le quali

⁴² Norma “comunitaria” dotata di diretta efficacia sulla quale diverse volte il Giudice di Lussemburgo è intervenuto su rinvio pregiudiziale dei giudici italiani (nonché della stessa Corte costituzionale). v. Corte giust. 21 giugno 2017, C-449/16, *Martinez Silva*, punto 32; 25 novembre 2020, C-302/19, *INPS/WS*, punto 46; 2 settembre 2021, C-350/20, *O.D./INPS*, punto 48 (si ricorda che tale ultima sentenza viene decisa dalla Grande Sezione a seguito del rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale con ord. n. 182 del 2020, sopra citata); 28 ottobre 2021, C-462/20, *ASGI e a.*, punto 40.

⁴³ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Emerge dal ragionamento della Consulta nell’ordinanza n. 29/2024 che l’art. 3, par. 3, di tale regolamento, il quale ne perimetra il campo di applicazione, include anche le *prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo* di cui all’art. 70, le quali si caratterizzano per essere provvidenze “miste” o “ibride” a cavallo tra la previdenza e l’assistenza sociale. E ancora, la Corte costituzionale riconosce che l’assegno sociale italiano è incluso nell’allegato X al regolamento (CE) n. 883/2004 a cui rinvia l’art. 70, par. 3. Su tale categoria di prestazioni, considerate dal regolamento in parola, v. Corte giust. 20 gennaio 2005, C-101/04, *Noteboom*, punto 20; 16 settembre 2015, C-361/13, *Commissione c. Slovacchia*, punto 46.

⁴⁴ Corte cost., ord. n. 29 del 2024, sopra citata, punto 7 *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta).

⁴⁵ *Ivi*, punto 7.1 *Considerato in diritto*.

assumono caratteri del tutto peculiari essendo provvidenze assistenziali che per motivi sociali si aggiungono ed integrano altri istituti⁴⁶, con la conseguenza che è la disciplina medesima che ad esse il regolamento riserva⁴⁷, nonché la sua stessa *ratio*⁴⁸, a suggerire la loro concessione solo alla categoria dei *lavoratori* tra i cittadini degli Stati terzi.

Ai fini del nostro discorso, occorre sottolineare la conferma dei tratti essenziali del “modello 269 temperato” quale deriva dall’ordinanza, sia dal punto di vista della *relazione tra giudici comuni e Corte costituzionale*, sia dalla diversa prospettiva dell’*applicazione del diritto dell’Unione europea*.

In primo luogo, emerge il duplice sguardo della Consulta: verso i giudici comuni, nella misura in cui viene valorizzata la scelta del rimettente di sollevare una questione di legittimità costituzionale laddove vi sia la compresenza di parametri costituzionali e europei⁴⁹; verso il Giudice del Kirchberg, quando viene invocata la *leale collaborazione* quale “tessuto connettivo” che informa la relazione tra le due Corti e che trova nel rinvio pregiudiziale la *sedes* della loro mutua fecondazione⁵⁰.

In secondo luogo, dalla trama dell’ordinanza si rivela la medesima esigenza sottesa alla sentenza n. 15/2024: garantire la *certezza del diritto* all’interno dell’ordinamento. Infatti, il contrasto tra diversi orientamenti giurisprudenziali – insieme con una precedente pronuncia

⁴⁶ *Ivi*, punto 7.2.1 *Considerato in diritto*. Come risulta, peraltro, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia formatasi sul regolamento (CEE) n. 1408/71 (regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all’applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all’interno della Comunità). In particolare, vengono citate Corte giust. 20 giugno 1991, C-356/89, *Newton*, punto 13; 29 aprile 2004, C-160/02, *Skalka*, punto 25.

⁴⁷ Secondo la Corte costituzionale, della specialità di siffatte prestazioni risente la disciplina del regolamento del 2004, il quale tesse un legame tra di esse e la residenza abituale del soggetto, per cui sono a carico dello Stato membro di residenza. Del resto, nella prospettiva dell’ordinanza n. 29/2024 è ancora una volta la Corte di giustizia ad aver chiarito, rispetto ai cittadini dell’Unione, che sono compatibili con il regolamento quelle normative nazionali che limitano ad una platea determinata di cittadini comunitari, identificabile tramite criteri attinenti alla residenza nello Stato ospitante, il beneficio di tali prestazioni. In Corte cost., ord. 29 del 2024, sopra citata, punto 7.5 *Considerato in diritto* vengono citate Corte giust. 19 settembre 2013, C-140/12, *Brey*; 11 novembre 2014, C-333/13, *Dano*; 15 settembre 2015, C-67/14, *Alimanovic*.

⁴⁸ Corte cost., ord. 29 del 2024, sopra citata, punto 8 *Considerato in diritto*.

⁴⁹ *Ivi*, punto 2 *Considerato in diritto*.

⁵⁰ *Ivi*, punto 4 *Considerato in diritto*.

costituzionale che già aveva sindacato la norma nazionale sulla base dei soli parametri interni – testimonia la delicatezza di una materia nella quale la Consulta è chiamata a sciogliere il conflitto tra le scelte legislative e il principio di uguaglianza, nella sua duplice declinazione sovranazionale e costituzionale.

E anche in questo caso – grazie all’incontro tra il “modello 269 temperato” e l’art. 267 TFUE – il sindacato di costituzionalità viene chiamato a comporre la varietà di soluzioni emerse nella giurisprudenza per garantire una coerente applicazione del diritto dell’Unione.

4. Il terzo passo. *La sentenza n. 181/2024: un passo decisivo verso il superamento di Granital?*

Alla fine di tale percorso si inserisce la pronuncia n. 181/2024⁵¹. Invero, non sorprende l’esito della fondatezza della questione. All’evidenza, la normativa nazionale – nella misura in cui stabiliva una diversa dotazione organica tra uomini e donne per l’accesso ai posti di ispettore della Polizia penitenziaria – realizzava una *discriminazione*

⁵¹ Corte cost., sent. 181 del 2024, sopra citata. 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)*, *ivi*, 2024, n. 4, 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 questa *Rivista*, 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*, 2025.

*diretta*⁵² basata sul sesso capace di violare il principio di uguaglianza⁵³ nella sua dimensione interna (art. 3 Cost.) e sovranazionale⁵⁴.

Piuttosto, la “svolta”⁵⁵ va rinvenuta nella parte in cui la Corte supera «[l’]ostacolo [che] si frappone all’esame del merito» della questione di legittimità costituzionale⁵⁶, quale la presenza di norme dell’Unione europea dotate di effetto diretto.

⁵² Si fa riferimento alla nozione propria della direttiva 2006/54/CE (v. *infra*, nota 54) quale «situazione nella quale una persona è trattata meno favorevolmente in base al sesso di quanto un’altra persona sia, sia stata o sarebbe trattata in una situazione analoga» (così l’art. 2, par. 1, lett. a, della direttiva). In generale, senza pretesa di esaustività, v. E. ELLIS, P. WATSON, *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford, 2012, spec. pp. 143-148.

⁵³ Del resto, discende dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che deroghe al principio di parità di trattamento nell’accesso all’occupazione e al lavoro (art. 14, par. 1, lett. a, della direttiva 2006/54/CE) sono ammesse solo nel caso in cui una caratteristica legata al sesso sia una condizione essenziale dell’attività lavorativa (art. 14, par. 2, della direttiva 2006/54/CE), purché legittimo sia lo scopo perseguito e proporzionata la scelta discriminatoria. Sulle deroghe al principio di parità di trattamento tra uomini e donne sul lavoro nella giurisprudenza della Corte di giustizia, v. Corte giust. 15 maggio 1986, 222/84, *Johnston*, punto 36; 11 gennaio 2000, C-285/98, *Kreil*, punto 21; 18 ottobre 2017, C-409/16, *Kalliri*, punto 33.

⁵⁴ In particolare, nella sentenza n. 181/2024 emerge la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l’attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. Sulla direttiva e sulla sua interpretazione nella giurisprudenza della Corte, v. E. ELLIS, P. WATSON, *op. cit.*, p. 274 ss.; F. BENOÎT-ROHMER, *Lessons from the Recent Case law of the EU Court of Justice on the Principle of Non-Discrimination*, p. 151 ss. e G. ZACCARONI, *Differentiating Equality? The Different Advancements in the Protected Grounds in the Case Law of the European Court of Justice*, p. 167 ss., entrambi in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, 2017; M. BELL, *EU Anti-Discrimination Law: Navigating Sameness and Difference*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2021, p. 651 ss. Peraltro, si deve notare che già la Corte di giustizia aveva ritenuto concretizzare una discriminazione diretta una normativa nazionale (in quel caso francese) che distribuiva in modo diseguale gli organici dell’amministrazione penitenziaria tra uomini e donne: Corte giust. 30 giugno 1988, 318/86, *Commissione/Francia*, punto 25.

⁵⁵ “Svolta” preconizzata dal Giudice Redattore, G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel “dialogo” tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in Relazione al V Incontro quadrilaterale tra i Tribunali costituzionali di Spagna e Portogallo, la Corte costituzionale italiana e il Consiglio costituzionale di Francia, sul tema “Corti costituzionali, attori del costituzionalismo europeo”, Madrid 26-28 settembre 2024, disponibile in cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20240930100542.pdf.

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 181 del 2024, sopra citata, punto 6 *Considerato in diritto*.

Innanzitutto, la Consulta afferma che dinanzi all’antinomia tra la norma interna e il diritto sovranazionale direttamente efficace il giudice *può scegliere* tra la non applicazione ovvero la rimessione di costituzionalità «per violazione dell’art. 117, primo comma, e dell’art. 11 Cost.»⁵⁷: «[s]arà poi [la] Corte a interrogare la Corte di giustizia, ove siano incerte la portata e la latitudine delle garanzie riconosciute dal diritto dell’Unione»⁵⁸, che intersecano i precetti costituzionali.

In secondo luogo, la Corte costituzionale esplicita con ancora maggior vigore la “demolizione” dei confini del “modello 269 temperato”, nella misura in cui sottolinea che l’«aspetto essenziale» del dubbio di costituzionalità quando il rimettente «censura la violazione dell’art. 117, primo comma Cost.»⁵⁹ va rinvenuto nella mancata osservanza, da parte dello Stato, dell’obbligo «di assicurare il rispetto del diritto eurounitario e il principio di preminenza»⁶⁰. Un obbligo che – nota la Corte – «è violato, sia se il contrasto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, sia se il conflitto riguarda un’altra normativa del diritto dell’Unione europea (enfasi aggiunta)»⁶¹.

Tuttavia, al fine di temperare siffatta espansione del sindacato della Corte costituzionale⁶² viene precisato che quando la violazione compiuta dalla legge riguardi il diritto dell’Unione europea “direttamente applicabile”⁶³ è necessario, perché si dischiuda l’esame sul merito, «che la questione posta dal rimettente presenti un “*tono costituzionale*” per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale (enfasi aggiunta)»⁶⁴.

⁵⁷ *Ivi*, punto 6.1 *Considerato in diritto*.

⁵⁸ *Ivi*, punto 6.2 *Considerato in diritto*.

⁵⁹ *Ivi*, punto 6.3 *Considerato in diritto*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Ritengono invece che il “tono costituzionale” della questione possa rappresentare un “filtro” al riaccentramento delle questioni relative al diritto dell’Unione europea direttamente efficace P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *op. cit.*, p. 10.

⁶³ Nel caso di specie tale “tono costituzionale” viene individuato dalla Consulta in virtù della mutua compenetrazione tra i parametri della Costituzione e quelli europei, con particolare riguardo all’art. 14, par. 1, lett. a, della direttiva 2006/54/CE; norma quest’ultima che sancisce il principio di parità di trattamento nell’accesso al lavoro (v. *supra* nota 54). Sulla natura direttamente efficace di tale ultima norma, si v. Corte giust. 6 marzo 2014, C-595/12, *Napoli*, punto 47.

⁶⁴ Corte cost., sent. 181 del 2024, sopra citata, punto 6.3 *Considerato in diritto*.

Infine, a completamento di tale (nuovo?) modello relazionale con i giudici comuni, la Consulta non si esime dall'indicare i vantaggi di una propria sentenza dagli effetti *erga omnes*. Infatti, da una parte la rimessione potrebbe rilevarsi particolarmente proficua quando l'interpretazione della normativa vigente «non sia scevra di incertezze»⁶⁵, «la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa»⁶⁶, o ancora le «questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico»⁶⁷ ovvero sia necessario bilanciare «principi di carattere costituzionale»⁶⁸. Dall'altra parte, il sindacato della Consulta sulla normativa interna consente di sciogliere ogni incertezza anche qualora «sussista un dubbio sull'attribuzione di efficacia diretta al diritto dell'Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazione»⁶⁹.

Dinanzi a tali “patologie”, ascrivibili sia all'ordinamento interno sia a quello sovranazionale, il sindacato accentrato di costituzionalità⁷⁰ – così emerge dalle parole della Consulta – si pone quale garante, al contempo, del *primato del diritto dell'Unione* e del valore «di sicuro rilievo costituzionale»⁷¹ della *certezza del diritto*.

5. Verso un nuovo modello?

Sebbene affondasse le proprie radici nelle peculiarità del giudizio contro le discriminazioni⁷², parte della dottrina aveva già avvertito che

⁶⁵ *Ibidem*, punto 6.5 *Considerato in diritto*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*. Così, la Consulta ritiene di ricavare conferma del proprio ruolo a favore del primato dalla stessa Corte di giustizia che nella sentenza *O.D. (O.D./INPS*, sopra citata, punto 40) ha riconosciuto il ruolo del sindacato di costituzionalità, piegando lo scrutinio sulla ricevibilità del quesito pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, sollevato con ordinanza n. 182/2020, alle specificità del giudizio costituzionale.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 181 del 2024, sopra citata, punto 6.5 *Considerato in diritto*.

⁷² Del resto, è la Corte stessa a sottolineare come «tanto l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne [...] quanto l'esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci» (Corte cost., sent. n. 15 del 2024, sopra citata, punto 7.3.3 *Considerato in diritto*.) comportino la necessaria (e *obbligatoria*) sollevazione della questione di legittimità costituzionale della norma di rango primario, replicata dai regolamenti amministrativi. Sulla peculiarità del giudizio contro le

la sentenza n. 15/2024 fosse null’altro che un ulteriore avanzamento della Consulta verso le questioni relative al diritto dell’Unione europea dotato di diretta efficacia, anche al di là delle ipotesi di “doppia pregiudiziale”⁷³: la sentenza n. 181/2024 rappresenta, come anticipato, il passo *deciso e decisivo* in tale direzione.

Infatti, dal ragionamento della Consulta emerge un allargamento dello scrutinio dell’ammissibilità delle questioni relative al diritto dell’Unione⁷⁴. In sostanza, la sentenza n. 181/2024 consegna il preludio (se non già l’inveramento) di un superamento del “modello *Granital*”, attraverso la riconosciuta possibilità del giudice comune di sollevare una questione di costituzionalità avente quale parametro l’art. 117, comma 1, Cost., per il tramite del quale possono entrare nel giudizio costituzionale norme dell’Unione europea direttamente efficaci – non solo della Carta di Nizza, ma di qualsiasi altra fonte, come peraltro conferma la successiva sentenza n. 210/2024⁷⁵ – rilevando solo, ai fini del superamento del vaglio dell’ammissibilità, che la questione presenti un “*tono costituzionale*” in virtù degli «interessi o principi di rilievo costituzionale»⁷⁶ che va ad intersecare.

Ed è proprio tale ultima formula – che la si ritenga un “magnete” del *riaccentramento* della Consulta⁷⁷ ovvero un presidio di una selezione rigorosa delle censure di costituzionalità⁷⁸ – a rappresentare il “*perno assiologico*” del sistema disegnato dalla sentenza n. 181/2024,

discriminazioni, v. su tutti E. LEHNER, *op. cit.*, p. 167. Ma anche S. BARBARESCHI, *op. cit.*, pp. 7-10; G. PATARINI, *op. cit.*, pp. 118-122; L. TOMASI, *op. cit.*, p. 5.

⁷³ Preconizzava una tendenza espansiva della sentenza n. 15/2024 O. SCARCELLO, *op. cit.*, p. 293: «[l]a generalità del ragionamento presentato nella sentenza 15/2024 sembra confermare quanto era stato rilevato precedentemente in dottrina, ossia che il nuovo ruolo della Corte costituzionale di guardiano della conformità del diritto italiano col diritto UE ha un potenziale espansivo al di là dell’area dei diritti fondamentali».

⁷⁴ Sottolinea il superamento del sistema della “doppia pregiudiziale” F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell’Unione provviste di effetto diretto*, cit., p. 165: «vieppiù rileva che la soluzione offerta dalla Corte costituzionale non è più circoscritta alla tutela dei diritti fondamentali, ma si estende a tutte le norme dell’Unione provviste di diretta efficacia».

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 210 del 2024, punto 3.2 *Considerato in diritto*.

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 181 del 2024, sopra citata, punto 6.3 *Considerato in diritto*.

⁷⁷ F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell’Unione provviste di effetto diretto*, cit., p. 166.

⁷⁸ P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *op. cit.*, p. 10.

il quale distanzia tale pronuncia dal cammino precedente che esordisce con l'*obiter dictum* della sentenza n. 269/2017.

In altre parole, mentre nel “modello 269 temperato” il confine era dato dall’«*impronta tipicamente costituzionale*»⁷⁹ della fonte dell’Unione – la Carta o altro atto di diritto derivato che attuasce o fosse il “modello” di un diritto fondamentale lì iscritto e che, pertanto, si sovrapponesse alla norma costituzionale diretta alla sua protezione⁸⁰ –, nella sentenza n. 181/2024 il sindacato della Corte si espande potenzialmente a tutto il diritto sovranazionale, laddove “*la leva di scambio*” tra i due binari del controllo accentrato e diffuso è affidato non ad una qualità della norma “comunitaria”, bensì al *tono costituzionale* della questione rimessa.

Sarà la Corte costituzionale a precisare che cosa si debba intendere con l’espressione in parola, anche se sin da subito si può affermare che «i principi e gli interessi costituzionali»⁸¹ che vanno ad intersecarsi con la questione possono rinvenirsi in parametri costituzionali che si sovrappongono a norme dell’Unione di analogo o simile contenuto, consegnando uno scenario invero non dissimile a quello del “modello 269 temperato”: «esemplare»⁸² – afferma la Corte – il nesso della questione con tali principi e interessi costituzionali quale si evidenzia nella rimessione alla base della sentenza n. 181/2024, a ragione della mutua integrazione tra le norme della direttiva 2006/54/CE e l’art. 3 Cost. Ancora e qui l’aspetto di potenziale maggiore novità, resta da chiedersi se l’ancoraggio alla Costituzione possa discendere da interessi di natura costituzionale che vengono in rilievo nella questione, pur non sovrapponendosi al parametro sovranazionale, come le esigenze connesse alla *certezza del diritto* là dove il diritto dell’Unione riceva un’applicazione lacunosa nell’ordinamento a ragione di contrasti giurisprudenziali e del comportamento colpevole dell’amministrazione.

Se sul “contenuto” di tale formula occorre attendere, come detto, le precisazioni della Corte, due pilastri del “modello” sin da oggi sono, invece, chiari: in primo luogo, la norma costituzionale che consente, tramite il meccanismo dell’interposizione, alla Corte costituzionale di

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 269 del 2017, sopra citata, punto 5.2 *Considerato in diritto*.

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, sopra citata, punto 2.1 *Considerato in diritto*.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 181 del 2024, sopra citata, punto 6.3 *Considerato in diritto*.

⁸² *Ibidem*.

controllare la conformità del diritto interno al diritto dell’Unione (anche direttamente efficace); in secondo luogo, gli argomenti che – a detta del Giudice delle leggi – conferiscono il “valore aggiunto” del sindacato accentrato come strumento di garanzia del primato del diritto sovranazionale.

Partendo dal primo profilo, non può che notarsi il ruolo centrale che assume l’art. 117, comma 1, Cost.⁸³, talché se posto a parametro delle censure di costituzionalità – così argomenta la Consulta – il rimettente intende far valere la mancata osservanza del diritto dell’Unione da parte della legge domestica che sarà, «per questa ragione, costituzionalmente illegittima»⁸⁴.

Come noto, a partire dall’entrata in vigore della sua novella, l’art. 117, comma 1, Cost. (insieme con l’art. 11 Cost.) consente alle norme dell’Unione non direttamente efficaci (e anche direttamente efficaci, nei limiti del “modello 269 temperato”) di entrare nel giudizio di costituzionalità. Oggi, questa medesima norma viene valorizzata come perno di un sistema che permette alla Corte costituzionale di sindacare la conformità della normativa nazionale con *tutto il diritto dell’Unione a prescindere dalla sua diretta efficacia o meno*.

Tuttavia, non si comprende perché nel ragionamento della Corte alla valorizzazione dell’art. 117, comma 1, Cost. corrisponda la “scomparsa” dell’art. 11 Cost.⁸⁵: una mancata «presa sul serio»⁸⁶ di tale norma fondamentale del nostro assetto ordinamentale che non può e non deve essere derubricata a questione di mero lessico.

Sebbene non vi sia dubbio, infatti, che l’art. 117, comma 1, Cost. vincoli il legislatore (nazionale e regionale) all’osservanza degli obblighi discendenti dal diritto internazionale pattizio⁸⁷ e dall’ordinamento “comunitario”, fu la Consulta stessa a ricordare che

⁸³ Sul punto, chiarisce il valore dell’art. 117, comma 1, Cost. rispetto al diritto dell’Unione europea il Giudice Emerito N. ZANON, *op. cit.*, p. v.

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 181 del 2024, sopra citata, punto 6.3 *Considerato in diritto*.

⁸⁵ R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti*, cit., pp. 20-24.

⁸⁶ Così R. MASTROIANNI, *L’art. 11 Cost. preso sul serio*, in *DPCE*, 2018, p. v ss.

⁸⁷ Conviene ricordare che nelle c.d. “sentenze gemelle” (Corte cost., sent. n. 348 del 2007 e n. 349 del 2007) la Consulta individua nell’art. 117, comma 1, Cost. il fondamento del rango “subcostituzionale” della CEDU nel nostro ordinamento. V., in particolare, Corte cost., sent. n. 349 del 2007, sopra citata punto 6.2 *Considerato in diritto*.

esso non rappresenta che la conferma della propria risalente giurisprudenza sulla specialità del diritto sovranazionale⁸⁸ e che, per giunta, non esaurisce tutti gli aspetti delle relazioni inter-ordinamentali⁸⁹: al contrario, è dall'art. 11 Cost. che si irradia il «“sicuro fondamento”»⁹⁰ costituzionale del diritto sovranazionale nel nostro ordinamento e la giustificazione della pienezza delle implicazioni che la partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione comporta⁹¹.

Con riguardo, invece, ai motivi addotti dalla Consulta per illuminare le doti del sindacato accentrato di costituzionalità, qui emerge la ragione del “cambio di passo” della sentenza n. 181/2024 quale punto di arrivo di un *cambio di pelle* della Consulta che oggi si compie: da *Giudice della legge* a *Giudice del primato*, chiamato ad assicurare insieme ai (e non al posto dei) giudici comuni un'applicazione del diritto dell'Unione europea uniforme e coerente per tutto l'ordinamento, così da garantire quella *certezza del diritto* che rappresenta – come visto – il “filo rosso” che attraversa le tre decisioni analizzate nel presente scritto.

Come già ricordato, la Corte costituzionale richiama situazioni di patologica mancata o inesatta applicazione del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano che, invero, hanno già interessato in passato il processo costituzionale. Si pensi al primo rinvio pregiudiziale nel giudizio in via incidentale⁹², non casualmente innestato sull'annosa

⁸⁸ In tema, v. C. PINELLI, *L'approccio generalista del modello di rapporto tra fonti: i trattati sono tutti uguali?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018.

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 227 del 2010, punto 7 *Considerato in diritto*. Ricorda il percorso logico della Corte costituzionale rispetto all'art. 117, comma 1, Cost. con il contributo cruciale del Giudice Redattore di tale pronuncia, il Presidente Giuseppe Tesauro, C. AMALFITANO, *Il Professor Tesauro e la sentenza n. 227/2010 della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Giuseppe Tesauro, un uomo, un europeista*, Atti del Convegno in memoria, Napoli, 1-2 luglio 2022, Napoli, 2023, p. 155 ss.

⁹⁰ Corte cost., sent. n. 227 del 2010, sopra citata, punto 7 *Considerato in diritto*.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Corte cost., ord. 207 del 2013, sopra citata. Sulla quale v. A. ADINOLFI, *Una “rivoluzione silenziosa”: il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, in *RDI*, 2013, p. 1249 ss.; G. REPETTO, *Pouring New Wine into New Bottle? The Preliminary Reference to the CJEU by the Italian Constitutional Court*, in *GLJ*, 2015, p. 1449 ss.; S. SCIARRA, G. NICASTRO, *A New Conversations: Preliminary References from the Italian Constitutional Court*, in *MJECL*, 2016, p. 195 ss.; B. GUASTAFERRO, *The Unexpectedly Talkative “Dumb Son”: the Italian Constitutional Court's with the*

(e all’oggi non conclusa)⁹³ questione della reiterazione dei contratti a tempo determinato dei docenti della scuola pubblica, laddove la normativa nazionale era oggetto di plurimi orientamenti (e aperti contrasti) tra giudici interni⁹⁴. Ancora, nell’ambito del “modello 269 temperato” l’attenzione non può che rivolgersi all’ordinanza n. 182/2020⁹⁵ (e alla successiva sentenza n. 54/2022⁹⁶) con la quale la Corte costituzionale ha domandato alla Corte di giustizia l’interpretazione dell’art. 12 della direttiva 2011/98/UE rispetto alla disciplina italiana del c.d. “bonus bebè” e dell’assegno di maternità in uno scenario dove ai divergenti orientamenti giurisprudenziali si aggiungeva la colpevole inerzia dell’amministrazione⁹⁷. Da ultimo, le

European Court of Justice in Protecting Temporary Workers’ Rights in the Public Education Sector, in *ECLR*, 2017, p. 493 ss.

⁹³ Si fa riferimento al ricorso proposto dalla Commissione europea contro l’Italia, nell’ambito della procedura d’infrazione INFR(2014)4231, per violazione delle clausole dell’accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE relativo al lavoro a tempo determinato.

⁹⁴ Sui diversi orientamenti nella giurisprudenza nazionale all’epoca dell’ordinanza n. 207/2013 della Corte costituzionale, v. F. GHERA, *I precari della scuola tra Corte di giustizia, Corte costituzionale e giudici comuni*, in *GCOST*, 2015, p. 158 ss.

⁹⁵ Corte cost., ord. n. 182 del 2020, sopra citata. Sulla quale, v. D. GALLO, A. NATO, *L’accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell’ordinanza n. 182/2020 della Corte Costituzionale*, in *EJ*, 2020, p. 308 ss.; N. LAZZERINI, *Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *EP*, 2020, p. 1463 ss.; R. PALLADINO, *Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra Corti nella definizione di un “livello comune di tutela” dei diritti fondamentali. Riflessioni a seguito dell’ordinanza 182/2020 della Corte costituzionale*, in *FSJ*, n. 3, 2020, p. 74 ss., spec. p. 86 ss.

⁹⁶ Corte cost., sent. n. 54 del 2022. Sulla quale, *ex multis*, v. F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, n. 1, 2022.

⁹⁷ Occorre richiamare il passaggio in cui la Corte costituzionale ha richiesto alla Corte di giustizia che il rinvio pregiudiziale fosse trattato con procedimento accelerato di cui all’art. 105 reg. proc. (domanda respinta in *OD c. INPS*, sopra citata, punti 30-36): «[da]lle questioni sottoposte all’odierno vaglio di questa Corte e ampiamente dibattute nella giurisprudenza, non è da escludere che traggano origine numerosi ulteriori rinvii pregiudiziali da parte dei giudici comuni. L’ampiezza del contenzioso pendente attesta un grave stato di incertezza sul significato da attribuire al diritto dell’Unione. L’orientamento diffuso nella giurisprudenza di merito, che attribuisce efficacia diretta alle previsioni dell’art. 12 della direttiva 2011/98/UE, non è seguito dall’amministrazione competente a erogare le provvidenze, mentre la Corte di cassazione, chiamata a garantire l’uniforme interpretazione del diritto nazionale, si è rivolta a questa Corte per ottenere una pronuncia con effetti erga omnes» (Corte cost., ord. n. 182 del 2020, sopra citata, punto 8 *Considerato in diritto*).

già viste pronunce nn. 15 e 29/2024 mostrano il terreno problematico nel caso in cui al vaglio dei giudici comuni pervengano le scelte legislative che limitano o escludono l'accesso a provvidenze sociali da parte dei cittadini di Stati terzi.

Dunque, si completa il *cambio di pelle* della Consulta che da giudice del diritto (solo interno) si propone di diventare garante del primato del diritto dell'Unione nell'ordinamento domestico, sopperendo alle lacune dell'amministrazione e della giurisprudenza nazionale⁹⁸. In altri termini, è possibile argomentare che se con il “modello 269 temperato” la Corte è passata dall'essere “giudice dei controlimiti” a giudice “costruttore” dei diritti (europei) tramite la materia prima del proprio scrutinio asservito all'edificazione delle *tradizioni costituzionali comuni*, con la sentenza n. 181/2024 potrebbe aver tentato di compiere il passo successivo: da giudice costituzionale chiamato all'opera di collimazione tra *standard* (costituzionale e europeo) dei diritti della persona a garante di tutto il diritto dell'Unione europea, soprattutto laddove nell'ordinamento interno quest'ultimo non riceva uniforme e certa applicazione.

Più problematico l'ulteriore argomento avanzato dal Giudice delle leggi, per cui la disapplicazione potrebbe lasciare il passo al controllo accentrato in via incidentale *anche quando la diretta efficacia della norma dell'Unione sia contestata o contestabile*. E già in una delle prime applicazioni di tale nuovo corso – la sentenza n. 1/2025⁹⁹, laddove viene in rilievo il conflitto tra una normativa della Provincia di Trento in materia di edilizia residenziale pubblica e l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE – la Consulta sottolinea il vantaggio del proprio

⁹⁸ Tuttavia, la dottrina ha già sottolineato come il sindacato di costituzionalità in via incidentale può certamente rappresentare un fattore di positivo adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione, ma che allo stesso tempo il nostro Stato membro è dotato di altri strumenti, in mano al potere legislativo, che devono garantire la compatibilità del diritto interno con il diritto sovranazionale. Il riferimento è, naturalmente, alla legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea». Sul punto, F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, cit., p. 172. Già rispetto alla sentenza n. 15 del 2024 sottolineavano tale aspetto C. AMALFITANO, *La sentenza costituzionale n. 15/2024*, cit., p. 423 e C. FAVILLI, *op. cit.*, p. 40.

⁹⁹ Corte cost., sent. n. 1 del 2025.

scrutinio «in ragione delle divergenze sull’efficacia diretta della normativa europea, che sono emerse nei diversi gradi di giudizio»¹⁰⁰.

Allora, pur collocata in un diverso contesto, non può che tornare alla mente la sentenza n. 115/2018¹⁰¹ che chiudeva (?)¹⁰² la “saga *Taricco*”, nella quale la Consulta – ancora ferita dal «peccato originale»¹⁰³ della diretta efficacia dell’art. 325, parr. 1 e 2, TFUE – esondava dallo scrutinio di costituzionalità per invadere il campo dell’interpretazione del diritto dell’Unione¹⁰⁴, nella misura in cui contestava *in nuce* la capacità della regola che discendeva dalla norma dei trattati (così come interpretata dalla Corte di giustizia) di comportare la disapplicazione della normativa interna¹⁰⁵. E del resto, la medesima tensione tra le esigenze del primato e il principio di legalità penale proprio dell’ordinamento nazionale si rinviene anche in una recente pronuncia della Consulta, che sicuramente offrirà un’ulteriore occasione di dibattito sui confini del nuovo sistema di relazioni ordinamentali tracciato dalla sentenza n. 181/2024¹⁰⁶.

Di certo, per quanto attraversata da una volontà di dialogo che la Corte costituzionale ha mostrato sul campo¹⁰⁷, il richiamato passaggio rappresenta uno degli aspetti più problematici dell’intera pronuncia poiché disvela un disagio viscerale per l’effetto diretto e uno sguardo involuto all’ordinamento nazionale, non pienamente sensibile di quella

¹⁰⁰ *Ibidem*, punto 3.4 *Considerato in diritto*.

¹⁰¹ Corte cost. n. 115 del 2018.

¹⁰² C. AMALFITANO, *Rapporti di forza tra Corti, sconfinamento di competenze e complessivo indebolimento del sistema UE?*, in *La legislazione penale*, 2019.

¹⁰³ G. DI FEDERICO, *La “saga Taricco”: il funzionalismo alla prova dei controlimiti (e viceversa)*, in *federalismi.it*, 23 maggio 2018, spec. p. 14 ss., già in C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell’Unione europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, Milano, 2018, p. 107 ss.

¹⁰⁴ D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista AIC*, 2019, p. 159 ss.; C. AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza “comunitaria” e costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 296 ss.

¹⁰⁵ Corte giust. 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco*; M.A.S. e M.B., sopra citata.

¹⁰⁶ Corte cost., sent. n. 7 del 2025. Sulla quale A. RUGGERI, *Verso l’obbligatorietà del sindacato accentrato sulle questioni di “eurolunitarietà costituzionalità” in materia penale? (Aprima lettura di Corte cost. n. 7 del 2025)*, in *Consulta online*, n. 1, 2025, p. 144 ss.

¹⁰⁷ Si fa riferimento ai diversi rinvii pregiudiziali che la Corte costituzionale ha promosso, v. *supra* nota 29.

competenza esclusiva della Corte di giustizia per cui ad essa sola spetta garantire l'uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli ordinamenti degli Stati membri (artt. 19 TUE e 267 TFUE)¹⁰⁸ e, di conseguenza, la definizione della natura e delle condizioni dell'effetto diretto delle norme sovranazionali¹⁰⁹.

Non può certo dimenticarsi, del resto, che quando vi sia incertezza sul significato e sulle implicazioni di una norma appartenente all'ordinamento sovranazionale l'unico strumento che il giudice dovrebbe utilizzare è il rinvio pregiudiziale. La stessa Corte costituzionale lo ricorda ancor prima che a sé stessa¹¹⁰ – dandone efficace testimonianza, da ultimo, nell'ordinanza n. 29/2024 – al giudice comune¹¹¹.

In definitiva, a sollevare più di un interrogativo sono le giustificazioni addotte dalla Consulta per assumere il ruolo di garante dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione nell'ordinamento, quali le lacune della giurisprudenza e dell'azione amministrativa. In sostanza, non si nega che il compito di giudici e dell'amministrazione

¹⁰⁸ *Ex multis* v. Corte giust. 22 febbraio 2022, C-430/21, RS, punto 52. Sottolinea tale criticità della sentenza n. 181/2024, F. FERRARO, *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, cit., pp. 169-170. Una presa di posizione che, peraltro, mal si concilia con l'apertura che la Corte costituzionale ha riservato allo strumento del rinvio pregiudiziale non solo sentendosi interlocutrice diretta, ma ricordando nella sentenza n. 15/2024 che è (soprattutto) il giudice comune a dover interagire con Lussemburgo: «[l]a corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto UE sono garantiti dalla Corte di giustizia, cui i giudici nazionali possono rivolgersi attraverso il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, così cooperando direttamente con la funzione affidata dai Trattati alla Corte» (Corte cost. sent. n. 15 del 2024, sopra citata, punto 8.3 *Considerato in diritto*).

¹⁰⁹ Sul ruolo dell'incontro tra l'art. 267 TFUE e la dottrina dell'effetto diretto come perno del "sindacato diffuso" del diritto interno rispetto al diritto dell'Unione come stabilito dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza, v. T. TRIDIMAS, *Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of An Incomplete Jurisdiction*, in *IJCL*, 2011, p. 737 ss.; B. DE WITTE, *The Impact of Van Gend en Loos on Judicial Protection at European and National Level: Three Types of Preliminary Questions*, in A. TIZZANO, J. KOKOTT, S. PRECHAL (eds.), *50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos 1963-2013*, Conference Proceedings (Luxembourg, 13 May 2013), Luxembourg, 2013, p. 93 ss.; D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, p. 55 ss.

¹¹⁰ Corte cost. sent. n. 181 del 2024, sopra citata, punto 6.1 *Considerato in diritto*.

¹¹¹ Corte cost. sent. n. 15 del 2024, sopra citata punto 8.3 *Considerato in diritto*.

oggi sia complesso nel «labirinto delle fonti»¹¹² e nella «babele dei tribunali»¹¹³, e tuttavia ciò non può comportare una sistematica violazione del diritto dell’Unione e una sua applicazione rapsodica che tradisce la natura della piena integrazione tra gli ordinamenti.

Ed è specificatamente alla luce di tale rilievo che si apprezza il ribaltamento di prospettiva rispetto a *Granital* quale si legge nel diverso esito a cui perviene la Consulta quando invoca la *certezza del diritto* che dovrebbe accompagnare l’applicazione delle norme “comunitarie” nell’ordinamento domestico.

Oggi, la Consulta tesse un legame – accennato nella sentenza n. 269/2017¹¹⁴ e definitivamente ricamato nella sentenza n. 15/2024¹¹⁵ e nella sentenza n. 181/2024¹¹⁶ – tra la certezza del diritto e lo scrutinio di costituzionalità, talché quest’ultimo è (in delimitati casi) preferibile alla disapplicazione. Al contrario, nella sentenza *Granital* era proprio la *certezza del diritto* a suggerire alla Consulta di imporre al giudice di percorrere la strada... del rinvio pregiudiziale: «[s]olo così è soddisfatta la *fondamentale esigenza di certezza giuridica*, sempre avvertita nella giurisprudenza di questo Collegio, che impone eguaglianza e uniformità di criteri applicativi del regolamento comunitario per tutta l’area della Comunità Europea»¹¹⁷.

6. Conclusioni. Tra Corte costituzionale, Corte di cassazione e... Tribunale dell’Unione europea: il futuro del rinvio pregiudiziale in Italia

Sarà la Corte costituzionale a definire il perimetro del nuovo “modello” e, soprattutto, se di nuovo modello si tratti. Così, sarà la prassi futura ad indicare se possibili frizioni potranno esserci tra il

¹¹² V. MANES, *Il giudice nel labirinto, Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012.

¹¹³ S. CASSESE, *I tribunali di Babele, I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009.

¹¹⁴ Corte cost. sent. n. 269 del 2017, sopra citata, punto 5.2 *Considerato in diritto*.

¹¹⁵ Corte cost. sent. n. 15 del 2024, sopra citata, punto 8.2 *Considerato in diritto*.

¹¹⁶ Corte cost. sent. n. 181 del 2024, sopra citata, punto 6.5 *Considerato in diritto*.

¹¹⁷ Corte cost. sent. n. 170 del 1984, sopra citata, punto 6 *Considerato in diritto*.

meccanismo di sindacato di costituzionalità e la giurisprudenza della Corte di giustizia¹¹⁸.

Di certo, tra i plurimi e diversi profili che involge, la sentenza n. 181/2024 obbliga a riflettere sul rinvio pregiudiziale nell'ordinamento italiano nelle relazioni tra giudici ordinari e Corte costituzionale.

Vero è che in una prima fase l'obbligo, sancito dalla giurisprudenza costituzionale, del giudice ordinario di riferirsi alla Corte di giustizia su ogni questione di diritto "comunitario" rappresentava l'effetto collaterale dell'atteggiamento di "isolamento" della Consulta dal dialogo pregiudiziale. Tuttavia, in un secondo momento fu chiaro che il «prius logico e giuridico»¹¹⁹ della questione comunitaria non era una mera articolazione dell'ordine delle pregiudizialità che occorrono al giudicante nell'applicazione delle norme, nazionali e comunitarie, ma era qualcosa di più: lo stimolo costante, finanche ossessivo, al giudice di interrogarsi sulla valenza e sugli effetti del diritto comunitario, sul darne effettiva applicazione nel giudizio interno e, non da ultimo, nell'alzare il proprio sguardo dall'ordinamento domestico per guardare verso Lussemburgo.

Invece, i moniti della sentenza n. 181/2024 procedono verso un sistema in cui è anche la Corte costituzionale (accanto ai giudici comuni) a garantire il primato, non nel singolo giudizio bensì "*a livello ordinamentale*", soprattutto laddove gli organi dello Stato – dalle autorità giudiziarie all'amministrazione – abbiano fallito (colpevolmente o meno) in tale compito.

Tale nuova valorizzazione del sindacato incidentale di costituzionalità – che porta la Consulta ad essere (ancor di più) un attore di primo piano nell'applicazione del diritto dell'Unione e, dunque, nell'utilizzo dell'art. 267 TFUE – va letta in combinato disposto con un'altra novità dell'ordinamento italiano che rischia di rendere più

¹¹⁸ Si fa riferimento alle condizioni stabilite da Corte giust. 22 giugno 2010, C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*. Sul punto, autorevole dottrina sostiene che, in effetti, tali frizioni ben potrebbero esserci: R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti*, cit., pp. 15-18.

¹¹⁹ V. *supra*, nota 3.

“verticale” il dialogo *da giudice a giudice*¹²⁰ in Italia¹²¹. Non può sfuggire, infatti, come in meno di due anni dall’entrata in vigore della riforma del processo civile la Corte di cassazione sia stata investita di diversi rinvii pregiudiziali *ex art. 363-bis c.p.c.*¹²² attinenti a questioni relative al diritto dell’Unione europea e alla sua stessa diretta efficacia¹²³. In sostanza, il rischio è che i “piccoli” giudici si affidino alla Corte costituzionale (e, in diverse vesti, alla Cassazione in sede di rinvio pregiudiziale) per sciogliere questioni relative al diritto dell’Unione europea.

Così, mentre nell’ordinamento nazionale il *dialogo da giudice a giudice* mostra i segni di una possibile “verticalizzazione”, rischiando di diventare un’interlocuzione tra Giudici supremi, il sistema di tutela giurisdizionale dell’Unione si è aperto ad un trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale¹²⁴; e la domanda non può che essere se la (positiva) volontà di dialogo delle Corti nazionali sarà la medesima anche con il nuovo interlocutore¹²⁵.

¹²⁰ Sull’importanza di tale dialogo, senza pretesa di esaustività, v. L. S. ROSSI, “*Un dialogo da giudice a giudice*”. Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia, in *I Post di AISDUE*, n. 4, 2022, p. 50 ss.; A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell’UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *DUE*, 2019, p. 441 ss.

¹²¹ Sul dialogo pregiudiziale nel nostro ordinamento, v. A. TIZZANO, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, in *DUE*, 2018, p. 403 ss.

¹²² Si fa riferimento all’istituto del rinvio pregiudiziale in Cassazione attraverso il quale i giudici civili possono investire la Suprema Corte di questioni relative all’interpretazione del diritto nel corso di un procedimento *a quo*. Si consenta di rimandare a S. BARBIERI, *Tutte le strade portano a Lussemburgo. Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale alla Cassazione e l’art. 267 TFUE*, in *Quaderni di AISDUE*, 2023, p. 115 ss.

¹²³ Sul punto, v. P. DE PASQUALE, *Il problema delle parti nel rinvio pregiudiziale: problemi vecchi e nuovi*, in *RCE*, n. 2, 2023, p. 1 ss. Ad esempio, rispetto alla vicenda del c.d. “d.m. Paesi di origine sicura”, v. M. COMETTI, *Rinvio pregiudiziale in Cassazione e in Corte di giustizia e disapplicazione di un atto amministrativo contrario al diritto U.E. Il caso del d.m. paesi di origine sicura*, in *RCE*, n. 4, 2024, p. 149 ss.

¹²⁴ A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023; C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell’architettura giurisdizionale dell’Unione europea*, in *DUE*, 2023, p. 1 ss.; C. AMALFITANO, *Nizza arriva (infine) a Lussemburgo: il futuro della Corte di giustizia dell’Unione europea tra garanzie e sfide*, in *DUE*, 2024, p. 1 ss.

¹²⁵ Sul punto, v. J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall’entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell’Unione*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO

In conclusione, se rimangono saldi i principi “costituzionali” dell’ordinamento sovranazionale, che la Corte costituzionale metta a disposizione il sindacato di costituzionalità nell’ottica di garantire un’applicazione efficace del diritto dell’Unione nell’ordinamento e, in tale cornice, decida di dialogare con la Corte di giustizia può essere un positivo *cambio di pelle*.

Che questo non porti il giudice conciliatore di Milano o il pretore di Susa a rinunciare a far sentire la propria voce a Lussemburgo¹²⁶.

Post-scriptum

A testimonianza della vivacità della recente giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamenti, dopo la scrittura del presente contributo la Corte costituzionale ha sollevato con ordinanza del 20 febbraio 2025, n. 21, il primo rinvio pregiudiziale nella “vigenza” del nuovo modello, qui descritto, della sentenza n. 181/2024. La questione di interpretazione diretta alla Corte di giustizia riguarda la delicata questione della compatibilità del contributo nazionale sugli extraprofitti nel settore dell’energia con il regolamento (UE) 2022/1854. Nell’estrema brevità di queste poche righe si può affermare che l’ordinanza conferma e consolida l’orientamento della sentenza n. 181/2024, che inizia così a mostrare la pienezza delle sue implicazioni. Infatti, non può sfuggire che ammissibile viene ritenuta la censura di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio, che ha quale parametro interposto dell’art. 117, comma 1, Cost. un regolamento del Consiglio, al quale si associano i dubbi di costituzionalità relativi agli artt. 3 e 53 Cost. Così la Consulta mostra – si ritiene – di voler proseguire nella strada dall’allargamento delle maglie dell’ammissibilità delle questioni che coinvolgono anche il diritto dell’Unione direttamente efficace e/o applicabile. Il che invita l’interprete ad osservare, con ancora maggiore attenzione, la direzione

(a cura di), *Il rinvio pregiudiziale alla Corte UE come strumento di sviluppo dei sistemi giudici nazionali. Atti del Convegno del Dottorato in Diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali*, Università di Ferrara – sede di Rovigo, 13/14 ottobre 2022, Pisa, 2023, p. 121 ss.

¹²⁶ Il riferimento è ai giudici del rinvio – come noto – delle cause *Costa/ENEL* (Corte giust. 15 luglio 1964, 6-64,) e *Simmenthal* (Corte giust. 9 marzo 1978, 106/77).

S. Barbieri – I tre passi (decisi e decisivi) del 2024 nel “cammino comunitario” della Corte costituzionale

in continua evoluzione del *cammino comunitario* della Corte costituzionale, che in queste pagine si è tentato di descrivere.

ABSTRACT (ITA)

Il 2024 sarà ricordato come un anno cruciale del “*cammino comunitario*” della Corte costituzionale. Con un primo “passo”, la Consulta ha definito le implicazioni della disapplicazione della norma nazionale in contrasto con il diritto dell’Unione europea direttamente efficace nell’azione civile contro le discriminazioni (sentenza n. 15/2024). Con un secondo “passo”, la Corte costituzionale ha confermato la propria giurisprudenza sulla “doppia pregiudiziale” che ha fatto propria sin dalla sentenza n. 269/2017, dialogando con la Corte di giustizia in tema di accesso per gli stranieri alle prestazioni sociali (ordinanza n. 29/2024). Con un terzo “passo”, la Corte costituzionale ha definito un nuovo “modello” di relazioni con i giudici comuni, ritenendo ammissibili questioni di costituzionalità anche nel caso in cui la norma nazionale contrasti con una norma dell’Unione direttamente efficace o applicabile, a prescindere dalla sua fonte (sentenza n. 181/2024). Dunque, il presente contributo vuole offrire una lettura critica di questi tre passi che hanno ridefinito le relazioni tra il diritto interno e quello dell’Unione europea. Un filo rosso lega queste tre pronunce: la *certezza del diritto*, intesa come applicazione a “livello ordinamentale” del diritto dell’Unione, quale “bene costituzionale” che il sindacato accentrato di costituzionalità consente di raggiungere.

ABSTRACT (ENG)

The year 2024 will be remembered as a crucial year for the “*Community path*” of the Italian Constitutional Court (“ICC”). With a first “step”, the Court has defined the legal implications of the disapplication of the national law in contrast with EU Law having direct effect in the peculiar framework of the action against discrimination (judgement no. 15/2024; “azione civile antidiscriminatoria”). Through a second “step”, the ICC has confirmed its case-law on the case in which a national rule infringes, at the same time, a fundamental right enshrined both in the Constitution and in the EU Charter of Fundamental Rights (the so called “doppia pregiudiziale”; order no. 29/2024). With a third (and very decisive) “step”, the ICC has framed a new scenario of relations with Italian ordinary judges, stating that no matter the EU Law sources in

which the rule is foreseen neither if it has direct effect, the question of constitutionality will be admissible and open to the scrutiny of the ICC itself (judgement no. 181/2024). A “fil rouge” linked together these three decisions, namely the *legal certainty* – as correct application of EU Law in the Italian legal order – that the centralized system of review of legislation could (in the ICC’s view) possibly achieve.