UN ANNO DI "TONO COSTITUZIONALE": ALCUNE RIFLESSIONI SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUCCESSIVA ALLA SENTENZA N. 181 DEL 2024 IN TEMA DI RAPPORTI TRA ORDINAMENTI[*]

ROBERTO MASTROIANNI [**]

Sommario

1. Premessa – 2. La sentenza 181 del 2024, in pillole – 3. Le sentenze n. 7 e n. 31 del 2025 e la rivalutazione/correzione della giurisprudenza della Corte di giustizia – 4. L'ordinanza n. 21 del 2025 e l'intervento correttivo sul giudice a quo (con corollario di allungamento dei tempi dei procedimenti giudiziari) – 5. Conclusioni: per una visione unitaria del principio del primato nel rispetto dell'art. 11 della Costituzione, con corredo di suggerimenti per la valorizzazione del "percorso europeo".

Abstract

This paper examines the recent jurisprudential shift in the relationship between the Italian and European Union legal systems following Italian Constitutional Court judgment no. 181/2024.
By analyzing the 2025 case law applying the new "constitutional dimension" doctrine, and against the backdrop of the Court of Justice's case law on primacy, the Author criticizes the potential marginalization of common judges and the risks to the uniform application of EU law.
Finally, he advocates for a return to the foundational principles of Article 11 of the Italian Constitution to ensure loyal cooperation within the European integration process.

Suggerimento di citazione

R. MASTROIANNI, *Un anno di "tono costituzionale": alcune riflessioni sulla giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2025. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti

[*] Testo rivisto ed aggiornato delle relazioni presentate al Corso della Scuola Superiore della Magistratura su "*Interpretazione conforme alla Carta EU dei diritti fondamentali ed alla CEDU e ruolo della comparazione nelle pratiche giurisprudenziali*", Napoli , 26-28 maggio 2025 e all'Incontro della Formazione decentrata della Corte di Appello di Napoli del 10 ottobre 2025 su "*I rapporti tra le Carte e le Corti: il giudice nazionale alla ricerca di nuovi equilibri nella tutela dei diritti fondamentali*".

[**] Professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Napoli "Federico II". Giudice del Tribunale dell'Unione europea (2019-2025).

Contributo non sottoposto a referaggio per la particolare autorevolezza dell'A. (art. 5 del *Regolamento per la valutazione dei contributi proposti alla Rivista*).

Contatto: roberto.mastroianni@unina.it

© 2007-2025 Osservatoriosullefonti.it – Anno XVIII - Fascicolo 3/2025
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. Premessa

Con sentenza n. 182/2025, depositata il 5 dicembre 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibile e in parte infondata la questione di costituzionalità, sollevata dalla VI sez. penale della Corte di Cassazione, dell'art. 37, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, con riferimento alla mancata previsione dell'incompatibilità (ex art. 34 c.p.p.) e della conseguente ricusazione (ex art. 37 c.p.p.) tra i componenti del collegio del tribunale, sezione misure di prevenzione, che dispongono la restituzione degli atti all'organo proponente per "lacune istruttorie" nella proposta di sequestro e confisca, da un lato, e i componenti del collegio dello stesso tribunale che decide (successivamente alla integrazione) sul sequestro, dall'altro.

Per quello che qui interessa, nel giudizio ora richiamato, la Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile la questione concernente l'asserita violazione dell'art. 47 CDFUE (*ex parte* diritto ad un giudice imparziale), parametro interposto di costituzionalità attraverso l'art. 117 Cost., in quanto il giudice rimettente non aveva indicato perché, e in che termini, la fattispecie sarebbe disciplinata dal diritto dell'Unione. Per motivare i suoi dubbi sulla conformità a Costituzione della disciplina prima ricordata, nell'ordinanza di rimessione[1] la Cassazione aveva invocato, tra i parametri del giudizio di costituzionalità, l'art. 117 Cost., ragionando in questi termini: " Il diritto fondamentale all'imparzialità del giudice trova, del resto, ulteriore ed esplicito riconoscimento sia nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che sancisce il «diritto a un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale»), che nell'art. 6, paragrafo 1, CEDU (che stabilisce che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e in un tempo ragionevole, da parte di un tribunale indipendente e imparziale») e nell'art. 14, par. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (secondo cui «Ogni individuo ha diritto ad un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge»).

Correttamente, la Corte ha escluso di potersi pronunciare sul parametro interposto relativo al diritto unionale in ragione dell'assenza di elementi tali da giustificare l'applicazione delle norme della Carta. Essa ricorda che, in virtù dell'art. 51, paragrafo 1, CDFUE, le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Ne discendono due conseguenze, "più volte evidenziate da questa Corte. Da un lato, «la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo (ex plurimis, sentenze n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021, n. 278 e n.

[1] L'ordinanza è pubblicata nella in GU 1ª Serie Speciale - Corte costituzionale n. 3, 2025.

254 del 2020 e n. 194 del 2018)» (sentenza n. 213 del 2021). Da un altro, è onere del rimettente illustrare per quali ragioni la disciplina censurata ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, sicché l'eventuale carenza di motivazione impedisce di invocare i diritti riconosciuti dalla CDFUE «quali parametri interposti nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (ex multis, sentenze n. 213, n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021)» (sentenza n. 28 del 2022, nonché, nello stesso senso, più di recente, sentenze n. 5 del 2023 e n. 34 del 2022); «[i]l che naturalmente non esclude la possibilità che i diritti della Carta possano essere utilizzati come strumenti interpretativi nella lettura delle stesse disposizioni costituzionali corrispondenti (come, ad esempio, nelle sentenze n. 33 del 2021, n. 102 del 2020, n. 272 del 2017 e n. 236 del 2016)» (ancora, sentenza n. 28 del 2022)".

Questo episodio, di per sé di minore portata, mi sembra un buon punto di partenza per una riflessione aggiornata sulla giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione, alla luce della prassi successiva alla nuova svolta impressa dalla notissima sentenza n. 181 del 2024[2]. I motivi sono due: in primo luogo, la pronuncia di inammissibilità della Consulta in merito al denunciato *vulnus* della Carta, in assenza di elementi tali da giustificare l'applicabilità di quest'ultima nella fattispecie, dimostra che non sono ancora chiari, nella prassi delle corti interne anche di vertice, i limiti del suo campo di applicazione[3]. Non è un mistero che una non perfetta consapevolezza di questi limiti - con riferimento sia al sistema costituzionale interno, sia alla CEDU - è stata (ed in parte è ancora) una delle motivazioni delle critiche rivolte ad un presunto eccessivo impatto (ed ingerenza)

[2] Sugli sviluppi successivi alla sentenza 181 del 2024, a fronte di una produzione dottrinale alluvionale, mi limito a richiamare alcune delle opere più recenti: i vari contributi contenuti nei fascicoli della rivista *Giurisprudenza costituzionale* (n. 6 del 2024; nn. 1 e 2 del 2025), dedicati al quarantesimo anniversario della sentenza n. 170 del 1984 (c.d. Granital), nonché nella *Rivista del contenzioso europeo* (fascicolo speciale a cura di C. AMALFITANO, S. BARBIERI, su *Da Granital al "tono costituzionale": l'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto UE, oggi*, 4 settembre 2025: https://europeanlitigation.eu/category/segnalazioni/fascicolo-speciale/), ed in *Eurojus* (fascicolo speciale a cura di V. CAPUANO, C. SCHEPISI, su *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le corti: quali nuovi equilibri?*, settembre 2025: https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/FASCICOLO-PRIMATO-definitivo.pdf), nonché a E. CANNIZZARO, *Il legato storico di Granital e il suo impatto sui conflitti sistemici fra Corti supreme in Europa*, in *Dir. Un. eur.*, 2025, pag. 1; D. GALLO, *L'effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità,* in *Rivista del contenzioso europeo,* 2025, n. 1; C. AMALFITANO, *Tutto cambia perché nulla cambi? L'incerto superamento del modello Granital*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025. Per un'approfondita analisi di carattere generale v. A. RUGGERI, *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025.

[3] Sui quali rimando per tutti a K. LENAERTS, *Le Charte dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, in *Cahiers de Droit Européen*, 01/2021, pp. 29 ss.

del diritto dell'Unione europea sul sistema costituzionale nazionale[4], nonché la causa delle difficoltà incontrate dalla giurisprudenza al momento di individuare il sistema di tutela dei diritti fondamentali rilevante nelle fattispecie proposte al suo scrutinio.

Il secondo motivo per cui ho inteso prendere questo episodio come punto di partenza è il richiamo, nell'ordinanza di remissione e quindi nella sentenza della Consulta, al solo articolo 117, e non all'art. 11, come norma di riferimento per la copertura costituzionale dei rapporti tra ordinamento nazionale ed ordinamento dell'Unione: questa lacuna evidenzia (*rectius*: continua ad evidenziare) delle difficoltà di inquadramento delle basi costituzionali dell'impatto dell'ordinamento europeo su quello interno, con conseguente confusione tra situazioni del tutto diverse alla quale temo abbia dato il suo contributo anche la stessa Corte costituzionale con i suoi riferimenti "altalenanti" all'art. 11 Cost. come norma di principio sulla quale regge l'intera costruzione dei rapporti tra i due ordinamenti[5]. Ridimensionato l'art. 11 Cost., infatti, può comprendersi che la Cassazione si orienti verso una sorta di equiparazione, ai fini del giudizio di costituzionalità basato sull'art. 117 Cost., di tre diversi testi normativi "esterni" (la Carta, la CEDU ed il Patto ONU), la cui incidenza sull'ordinamento interno è tuttavia molto diversa.

Sulla base di queste prime considerazioni, vorrei dedicare le prossime pagine ad una lettura della prassi recente, attraverso un'analisi che si limita a considerare alcune pronunce della Consulta che appaiono maggiormente significative, prima di concludere con alcune osservazioni di carattere generale sulla

[4] Per riprendere qui un solo, autorevole esempio di questo approccio, si veda G. SCACCIA, *Il controllo della legittimità costituzionale del diritto dell'Unione europea,* in *Federalismi,* 2 novembre 2022, p. 3, secondo il quale «Il vero cambio di paradigma è stato segnato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale si pone in diretta concorrenza con le Costituzioni nazionali in riferimento alla tutela di diritti anche estranei alla tradizionale sfera del mercato e perciò si colloca inevitabilmente in un rapporto di tensione con il sindacato accentrato di legittimità costituzionale. Questa tensione immanente contribuisce a spiegare perché il controllo costituzionale sul diritto europeo si è irrigidito nell'ultimo quindicennio; e, per quanto si attiene all'Italia, perché sono state elaborate nuove, raffinate strategie processuali che hanno ridefinito le modalità di relazione fra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea». Per una critica di questo approccio rimando alle riflessioni contenute in 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 delle fonti*, fasc. 1/2018.

[5] Sulla sottovalutazione dell'art. 11 Cost. nella recente giurisprudenza costituzionale v. G. GAJA, *La Corte costituzionale innesta la retromarcia?* in *Riv.dir.int.*, 2024, p. 1 e 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*, 1/2025; C. PINELLI, *Corte costituzionale: scompare l'art. 11 Cost. quale "sicuro fondamento" del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto dell'Unione europea*, in *Riv. cont. eur.*, fasc. 2/2025; B. NASCIMBENE, *Articolo 11 della Costituzione, recente giurisprudenza e diritto dell'Unione europea. Una norma che "compare" e "scompare"?*, in *Federalismi*, 17 dicembre 2025, p. 151 e ss.

direzione che sta prendendo lo scrutinio giurisdizionale sulla "fedeltà europea" del nostro ordinamento.

2. La sentenza 181 del 2024, in pillole

È appena il caso di ricordare che con la sentenza n. 181 del 2024[6], la Corte costituzionale ha dato un importante seguito alla sua precedente giurisprudenza inaugurata con la sentenza 269 del 2017, con la quale, in evidente – se pure non manifesto – disaccordo con l'impianto teorico offerto e le conseguenze pratiche raggiunte con la sentenza n. 170 del 1984 (*Granital*)[7] e ribadita in numerose successive occasioni, ha accettato di valutare, in quanto rilevanti, le questioni di legittimità costituzionale relative a norme interne sospettate di confliggere con norme europee dotate di efficacia diretta e quindi immediatamente applicabili dal giudice chiamate a dirimere una controversia. Messa da parte la soluzione estrema, pur contemplata nella sentenza 269 del 2017, della priorità del giudizio costituzionale, la Corte ha sposato quasi immediatamente

[6] Tra i numerosissimi commenti v. S. BARBIERI, *La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione europea?*, in *RCE*, n. 3, 2024; F. FERRARO , *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, in questa *Rivista*, 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*, p. 174 ss.; R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024, cit.;* 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 on line*, fasc. III, 2024, 21 novembre 2024; C. AMALFITANO, *"Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante*, in *Riv. cont. eur*., 2025, fasc. 1, pp. 1-9B. SBORO, *Sindacato accentrato e doppia pregiudiziale di "impatto sistemico" dal "tono costituzionale". Note a margine di Corte Cost., sent. N.181/2024*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 1/2025; 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*, 18 dicembre 2024; 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 On Line, Studi 2024*, p. 1346 e ss.; M. PARODI, *La Corte costituzionale si pronuncia (ancora) sulla questione di genere nell'ordinamento del personale del corpo di polizia penitenziaria e coglie l'occasione per ritornare sul tema della disapplicazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 30, 2025; P. GAMBATESA, *Reversing or Updating Granital? La nuova "regola 181" nell'ambito dei rapporti interordinamentali (in margine a Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2024*), ivi; L.S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea: è davvero una questione di "tono"?*, in *Federalismi*, 21 maggio 2025**;** C. ACOCELLA, I*mplementing European law principles in the framework of transformations of the relationships between national legal systems and EU law: Reflections on the Ruling of the Italian Constitutional Court No. 181/2024*, in. *P.A. Persona E Amministrazione*, *16*(1), 2025, p. 285–304; G. GRECO, *A un anno dalla sentenza n. 181/2024 della Corte costituzionale: i nodi irrisolti*, in *Eurojus*, n. 4/2025, p. 250 ss.

[7] Per una recente analisi del modello Granital e del suo superamento nella giurisprudenza costituzionale recente v. F. DONATI, *Quale ruolo per il "modello Granital" nella definizione dei rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea?*, in *Primato del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 16 e ss.

un approccio più "temperato"[8], mantenendo la svolta rispetto alla soluzione raggiunta nella sentenza *Granital* ma attribuendo al giudice comune la facoltà di scelta tra il percorso europeo "classico", quello fondato sulla interpretazione conforme e sulla disapplicazione, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e quello interno del giudizio di costituzionalità.

Con la sentenza 181 del 2024, dunque, in un sistema oramai improntato a un "concorso di rimedi", la Corte, da un lato, ha esteso il suo ragionamento a tutte le norme del diritto dell'Unione europea e non più alla sola Carta o alle fonti ad essa collegate; dall'altro, ha tentato di offrire al giudice, chiamato ad operare una scelta tra il percorso interno e quello europeo, alcuni suggerimenti utili a precisare in quali occasioni il primo dei due, che la vede principale (ma non unica) protagonista, dovrebbe essere preferito a quello che affida invece il principale compito al giudice della controversia, con il coinvolgimento eventuale della Corte di giustizia. In breve, la mancata valorizzazione della portata dell'art. 11 Cost., come interpretato ed applicato in decenni di giurisprudenza costituzionale, porta a ritenere che la norma interna confliggente con quella europea, a qualsiasi fonte quest'ultima appartenga[9], presenta sempre e comunque un profilo di incostituzionalità, riferito all'art. 117 Cost. nella parte in cui inserisce il diritto comunitario nell'elenco delle fonti "superiori" che operano da parametro di incostituzionalità delle leggi statali e regionali[10]. La Consulta precisa, comunque, che non sempre questo profilo è sufficiente per innescare un giudizio di costituzionalità, essendo necessario, come elemento aggiuntivo, che la fattispecie presenti un "tono costituzionale": è richiesto, cioè, che alla violazione della norma europea (che si tratti di norma produttiva di effetti diretti non è, in questo contesto, rilevante) si aggiunga un ulteriore dubbio di costituzionalità che coinvolga "interessi o principi di rilievo costituzionale". Ne consegue che, in assenza di questo "tono", la questione del rapporto tra fonti

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

[9] Qui la profonda svolta rispetto alla sentenza 269 del 2017, nella quale il profilo della c.d. "doppia pregiudizialità" veniva limitato alle norme interne sospettate di confliggere con norme relative alla tutela dei diritti fondamentali: quindi la Carta di Nizza/Strasburgo nonché, secondo la giurisprudenza successiva, gli atti di diritto derivato ad essa direttamente collegabili, da un lato, e i diritti fondamentali garantiti in Costituzione, dall'altro.

[10] Sulla genesi del nuovo testo dell'art. 117, primo comma, e sulla sua portata (non) innovativa rispetto all'inquadramento costituzionale del rapporto tra ordinamento interno e comunitario basato sull'art. 11 Cost., rinvio a R. MASTROIANNI, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Dir Un. Eur*., 2007, pp. 585-60. Nella direzione di escludere la rilevanza dell'art. 117 come norma di base dei rapporti tra fonti interne e fonti europee può essere utile ricordare, tra le altre cose, che l'art. 117 è inserito nel Titolo V della Costituzione, dedicato ai *Rapporti tra Stato e Regioni*, e quindi anche per motivi sistematici e di collocazione nel testo costituzionale esso non è stato concepito (e non dovrebbe essere interpretato) come disposizione chiave per la disciplina dei rapporti tra detti ordinamenti.

dovrebbe essere risolta secondo il meccanismo tradizionale, vale a dire seguendo il percorso europeo che contempla, per il giudice, di valutare l'eventualità di un'interpretazione conforme della norma interna al vincolo europeo nonché, qualora questo risultato non sia praticabile, di procedere all'applicazione della norma europea a preferenza di quella interna (c.d. "disapplicazione"), salvo, in ogni caso, l'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea in presenza di dubbi sulla corretta applicazione (o sulla validità) della fonte europea coinvolta.

Qualora invece il suindicato "tono" sia rinvenibile, la Consulta procede indicando alcune (cinque) situazioni sintomatiche, in presenza delle quali suggerisce al giudice comune di preferire l'interlocuzione con il giudice delle leggi[11], arrivando, nella prima sentenza di questo nuovo corso, a ritenere persino "ineludibile" questa scelta qualora si sia di fronte, come in realtà succede quasi sempre, ad una "normativa che coinvolge una vasta platea di interessati e si presta ad applicazioni reiterate" (sentenza 181 del 2024, punto 6.6)[12], in aperta

[11] Sentenza 181 del 2024, punto 6.5. del Considerando in diritto, che può essere utile qui riprodurre per esteso. Dopo aver premesso che, in presenza di una fattispecie che sollevi questioni di legittimità costituzionale sia interne, sia europee, "sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame", la Consulta precisa che "L'interlocuzione con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua, 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. Ove, poi, sussista un dubbio sull'attribuzione di efficacia diretta al diritto dell'Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazioni, la via della questione di legittimità costituzionale consente di fugare ogni incertezza. Questa Corte potrà dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale, se accerta l'esistenza del conflitto tra la normativa nazionale e le norme dell'Unione, indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta".

La Consulta aggiunge poi che "La dichiarazione di illegittimità costituzionale «offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione – sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione – può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea» (sentenza n. 15 del 2024, punto 8.2. del *Considerato in diritto*)".

[12] Non rileva questa non secondaria sfumatura P. DE PASQUALE, secondo la quale invece "la Corte costituzionale, in nessuna delle sue pronunce, appare limitare la libertà di scelta del giudice di merito" (cfr. *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*, in *Unione europea e diritti*, n. 2, 2025, p. 4). Ad ogni modo, il termine "ineludibile" non compare più nella giurisprudenza successiva.

contraddizione con la facoltà di scelta del giudice comune riconosciuta poca prima nel testo della stessa sentenza.

In sede di primo commento a questa importante svolta, avevo sollevato alcune critiche, riferite a tre questioni principali: in primo luogo, alla volontà della Corte di affermare una propria visione del principio del primato, non coincidente con quella fornita dalla Corte di giustizia in una giurisprudenza consolidata a partire dalla sentenza *Simmenthal*[13] nella misura in cui, in sostanza, non contempla come elemento essenziale del primato che "il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto dell'Unione ha *l'obbligo*[14] di garantire la piena efficacia delle medesime, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale"[15]. In secondo luogo, alla non nascosta volontà di orientare la scelta del giudice comune verso il "percorso interno", da un lato, fornendo un parametro-filtro (il "tono costituzionale") troppo ampio per fornire un reale punto di riferimento per la prassi dei giudici comuni[16]; dall'altro, indicando, come appena ricordato, cinque situazioni "sintomatiche" in presenza delle quali la fattispecie, superato il filtro del tono costituzionale, dovrebbe di preferenza essere inquadrata e risolta nel percorso interno: tutte situazioni che lasciavano tuttavia ampi margini di dubbio, per la loro vaghezza o per comportare inevitabilmente uno sconfinamento nei rispettivi ruoli dei giudici nazionali di vertice e della stessa Corte di giustizia. In terzo luogo, per avere, nella parte motiva, escluso ogni riferimento alla norma di base dell'intera costruzione dei rapporti tra ordinamenti, l'art. 11 Cost., in favore di un'altra disposizione costituzionale (l'art. 117) che, per una lunga serie di motivi che non è necessario ripetere in questa sede, è del tutto inadeguata a rappresentare *l'Europa Artikel* del testo costituzionale.

Avevo anche inserito un *caveat* in questa analisi, ritenendo utile ritornare sulle critiche alla luce della prassi successiva, in quanto una tale svolta avrebbe, per così dire, naturalmente avuto bisogno di riscontri. I riscontri, in effetti, non si sono fatti attendere, e in questo contributo proverò ad esaminare la prassi

[13] Sentenza del 9 marzo 1978, *Simmenthal*, causa 106/77, punti 21 e 24.

[14] Corsivo aggiunto

[15] Sentenza 24 giugno 2019 causa C-573/17, *Popławski II*, punto 58. V. anche, tra le numerose altre pronunce in questa direzione, le sentenze del 4 dicembre 2018, *Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, punto 35; 28 gennaio 2025, *ASG 2*, causa C-253/23, punto 90; 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 [Alace] e C-759/24 [Canpelli], punto 63.

[16] Non a caso, nella prassi successiva la presenza del "tono costituzionale" è così scontata da essere qualificata come "innegabile". V. sul punto B. GUASTAFERRO, *«Dissuadere» e persuadere: la Corte costituzionale tra pregiudiziale europea e pregiudiziale costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2025, p. 485 e ss., spec. p. 501-502

successiva alla sentenza 181 del 2024, cercando di comprendere se i suggerimenti provenienti dalla Corte abbiano effettivamente orientato o determinato il comportamento dei loro destinatari, i giudici comuni. Anticipo sin da ora che, come era peraltro facilmente prevedibile, e in continuità con quanto avvenuto dopo la principale svolta della sentenza 269 del 2017, non si riscontra un deciso cambiamento di rotta nella direzione del giudizio di costituzionalità, continuando il giudice comune, proprio nelle questioni più sensibili per le quali veniva auspicato un accentramento in ragione di una non meglio identificata "straordinaria varietà di posizioni della giurisprudenza ordinaria italiana"[17], a preferire il percorso europeo per la sua maggiore rapidità e per la possibilità di interloquire in maniera diretta con la Corte di giustizia qualora ritenga necessario un suo intervento ai fini della uniforme interpretazione (o, più raramente, del giudizio di validità) della norma europea da applicare[18].

Tuttavia, non sono mancati casi in cui il giudice comune ha preferito ricorrere al *percorso interno*, come testimoniato da una serie di sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale nel corso dell'anno 2025, in risposta a questioni di legittimità costituzionale proposte rispetto a norme interne accusate di violare sia le norme costituzionali, sia un parametro del diritto UE non più confinato

[17] Così P. DE PASQUALE, *op. cit*., p. 4, la quale, riprendendo la nota locuzione coniata da S. CASSESE (*I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009), evoca, a sostegno della giurisprudenza costituzionale orientata all'accentramento, la "frammentarietà delle decisioni giurisprudenziali, che ben rappresenta la "babele" dei tribunali nazionali".

[18] Già subito dopo la sentenza 269 del 2017 la tendenza dei giudici comuni era piuttosto verso il mantenimento del percorso europeo nonostante l'invocazione di norme della Carta o ad esse collegabili. Per fare solo alcuni esempi, rimando all'iniziativa del Tribunale di Napoli in tema di contratti a tempo determinato per i docenti di religione, che ha portato alla sentenza della Corte di giustizia del 13 gennaio 2022, causa C-282/19*, MIUR*, concernente l'interpretazione del divieto di discriminazione per motivi religiosi codificato nella direttiva 2000/78 e nell'art. 21 della Carta. Nel penale, l'iniziativa del Tribunale di Bologna in tema di interpretazione della Carta (artt. 7, 18, 24 e 52) e della direttiva 2002/90 (sanzioni penali per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina – assenza di scopo di lucro - rapporto di filiazione e tutela nei confronti di minori), che ha portato alla sentenza della Corte di giustizia del 3 giugno 2025 causa C-460/23 *Kinsa*. In materia amministrativa, il rinvio proposto dal Consiglio di Stato in tema di limite di età per l'accesso al concorso notarile (discriminazione in base all'età – art. 21 Carta e direttiva 2000/78), che ha portato alla sentenza del 3 giugno 2021, C-914/19, *Ministero della Giustizia.* Le numerose ordinanze "italiane" di rinvio pregiudiziale giunte in Corte di giustizia *dopo* la sentenza 181 del 2024 nonostante la presenza del "tono costituzionale" si rinvengono nella banca dati della Rivista *Eurojus.it.* : ad es. l'ordinanza del Tribunale di Torino del 17 settembre 2025 in tema di giudicato e restituzione delle somme pagate dall'INPS ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo (numero di causa non ancora attribuito), oppure la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Catania il 26 giugno 2025 (procedimento penale a carico di ignoti, Causa C-427/25, *Uffida),* in tema di tutela dei dati personali; ancora, l'ordinanza del Consiglio di Stato del 7 marzo 2025, in tema di giochi e scommesse, causa C-194/25, *Leovegas Gaming*.

alla sola Carta ed alle fonti secondarie ad essa collegabili. Nelle pagine che seguono daremo uno sguardo più ravvicinato ad alcuni di questi casi[19], cercando di individuare da un lato, sulla base di quali ragionamenti il giudice remittente abbia preferito seguire il percorso interno rispetto a quello europeo e, dall'altro, quali parametri, diretti o "interposti", la Corte abbia inteso prendere in considerazione al momento di fornire le risposte ai dubbi di costituzionalità.

3. Le sentenze n. 7 e n. 31 del 2025 la rivalutazione/correzione della giurisprudenza della Corte di giustizia

La prima occasione in cui la Consulta ha avuto modo di dare seguito al nuovo approccio inaugurato con la sentenza n. 181 del 2024 si rinviene nella sentenza n. 1 del 2025, in tema di diritto all'abitazione. Tuttavia, da questa pronuncia non emergono dati significativi se non la prima applicazione del filtro del "tono costituzionale", ritenuto "innegabile" in presenza di una fattispecie nella quale si contestava la violazione sia dell'art. 3 che dell'art. 117 Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE[20]. Come già avvenuto in anni precedenti[21], la Corte giunge al risultato della pronuncia di incostituzionalità riferendosi in maniera puntuale all'art. 3 Cost., trovando poi conferma della soluzione raggiunta riferendosi anche all'art. 117 e quindi al testo della direttiva 2003/109. Va inoltre rilevato, sempre rispetto alla sentenza 1 del 2025, che la Corte costituzionale, nel risolvere in maniera definitiva la questione di costituzionalità con l'accertamento della violazione dei parametri su menzionati, comprese le norme di diritto dell'Unione, *non* rivolgeva quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia.

Merita un'analisi più approfondita la sentenza n. 7 del 2025[22], con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2641, secondo comma, del Codice civile, nella parte in cui prevedeva la confisca obbligatoria di una somma di denaro o beni di valore equivalente a quelli utilizzati

[19] Per valutazioni più ampie sulla giurisprudenza della Corte costituzionale successive alla sentenza 181 del 2024 v. F. FERRARO, *I chiarimenti forniti dalla giurisprudenza costituzionale sul "tono costituzionale" e i nodi ancora da sciogliere*, in *Primato del diritto dell'Unione europea*, cit., 77 e ss.

[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, in GU, L15/44, del 23 gennaio 2004.

[21] *Ex multis*, cfr. la sentenza n. 44 del 2020. Sul punto mi permetto di rinviare a R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 2020, p. 493 ss.

[22] Tra i commenti v. 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 On line, Studi* 2025/I; P.F. BRESCIANI, *Doppia pregiudizialità in materia penale: il giudice resta libero di disapplicare le pene sproporzionate (ma la corte preferirebbe di no)*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 1/2025.

per commettere il reato (nella fattispecie, di aggiotaggio e ostacolo alla vigilanza della Banca d'Italia e della BCE). La sentenza giungeva all'esito di un giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte di cassazione, sezione quinta penale, con ordinanza del 27 febbraio 2024[23], nella quale i dubbi di costituzionalità venivano riferiti agli artt. 3, 27, primo e terzo comma, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Per quello che qui rileva, la sentenza merita una segnalazione per diversi motivi. In primo luogo, per essere stato uno dei primi banchi di prova del nuovo approccio con il quale la Consulta riconosce al giudice comune la facoltà di scelta tra ricorrere al percorso interno o a quello europeo in presenza del "tono costituzionale" della questione. La Corte affronta il problema in sede di giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale (punto 2.2 del *Considerando in diritto*), e dunque di valutazione della decisione della Corte di Cassazione di chiedere il suo intervento a preferenza della scelta, operata invece dalla Corte d'Appello di Venezia, di disapplicare la norma censurata in quanto contraria al principio di proporzionalità dei reati e delle pene codificato all'art. 49, par. 3, della CDFUE. La Corte territoriale aveva raggiunto questa conclusione facendo leva su una recente pronuncia della Corte di giustizia (dell'8 marzo 2022, causa C-205/20, *NE*[24]), che a correzione di soluzioni precedentemente raggiunte[25] aveva considerato dotato di efficacia diretta, e quindi utilizzabile come parametro di compatibilità comunitaria di una legge interna ai fini della sua disapplicazione, il principio di diritto dell'Unione europea, tratto in quell'occasione dall'art. 20 della direttiva 2014/67/UE[26], che richiede che le sanzioni alle violazioni delle regole europee siano proporzionate, con la conseguenza di consentire al giudice di ridurre la sanzione nella parte che ritiene non conforme al principio in discorso.

[23] L'ordinanza si rinviene in GU 1ª Serie Speciale - Corte costituzionale n.27 del 3-7-2024.

[24] Per commenti a questa sentenza v. F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'Unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta alla luce di una recentissima sentenza della Corte di giustizia*, in *Sistema penale*, 22 aprile 2022; M. LANOTTE, *La proporzionalità della sanzione: un principio ritrovato? Note a margine della sentenza NE*, in *I Post di AISDUE*, V (2023), 2 maggio 2023.

[25] Corte giust., 4 ottobre 2018, causa C-384/17, *Link Logistik.*

[26] Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI») (GU 2014, L 159, pag. 11).

La Suprema Corte non aveva condiviso questo ragionamento, ritenendo che la soluzione della disapplicazione (sia pure in *bonam partem*) di una sanzione come quella della confisca per equivalente per violazione del principio di proporzionalità non potesse essere condivisa in ragione del potenziale conflitto con principi e valori di rilievo costituzionale, arrivando quindi ad invocare implicitamente la teoria dei controlimiti per opporsi all'applicazione, nel nostro ordinamento, di una tale regola[27]. La Corte di Cassazione aveva poi, quanto al merito, denunciato la violazione del diritto dell'Unione, rilevante ai fini del giudizio di costituzionalità tramite gli articoli 11 e 117, rinvenendo nell'art. 49, par. 3, della Carta il parametro interposto e in una serie di atti legislativi dell'Unione gli elementi necessari per giustificare l'invocazione della Carta "nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione"[28].

[27] Nelle parole della Corte di Cassazione, "Indipendentemente dalle considerazioni svolte dalla Corte territoriale, quanto al fatto di rappresentare la disapplicazione un rimedio foriero, nell'immediato, di incertezze e disparità di trattamento inevitabilmente conseguenti a decisioni adottate da singole autorità giudiziarie, si osserva che la citata Corte costituzionale, ordinanza n. 24 del 2017 ha chiarito come il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione è un dato certamente acquisito, ai sen si dell'art. 11 della Costituzione, ferma restando la necessità di garantire l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona, tra i quali si colloca il principio di legalità in materia penale. Esso esprime un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e formulate in termini chiari, precisi e stringenti, sia allo scopo di consentire alle persone di comprendere quali possono essere le conseguenze della propria condotta sul piano penale, sia allo scopo di impedire l'arbitrio applicativo del giudice. Si tratta di un principio che, come è stato riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia, appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri quale corollario del principio di certezza del diritto (Corte giust. Ue, sentenza 12 dicembre 1996 in cause C-74/95 e C-129/95, punto 25).

In altri termini, le esigenze di certezza del diritto penale e quelle correlate di predeterminazione, quantomeno dei criteri di riferimento ai quali il giudice deve attenersi per apprezzare l'esistenza o non (ed eventualmente in che misura) della sproporzione, inducono ad escludere la possibilità di dare un'applicazione, prevedibile negli esiti, del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria, quando ciò possa condurre a non applicare una misura che il legislatore interno prevede come obbligatoria, senza lasciare al giudice interno alcuno spazio di graduazione".

[28] Nelle parole della Suprema Corte, "A tali parametri deve poi aggiungersi l'art. 49, par. 3, CDFUE, in relazione agli articoli 11 e 117 della Costituzione, alla luce delle conclusioni raggiunte dalla Corte di giustizia (Corte di giustizia, 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate SA e altri, in causa C-537/16, par. 56). Siffatta conclusione si giustifica tenendo conto del principio di proporzionalità che informa la disciplina eurounitaria delle misure ablatorie di carattere patrimoniale sin dal 2003 (decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio), nel contesto della regolamentazione finalizzata a garantire il riconoscimento reciproco e, quindi, la circolazione e l'esecuzione delle decisioni delle autorità nazionali (oltre alla decisione quadro citata, si vedano: la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca; la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea; il regolamento UE 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco

Nella sentenza n. 7 del 2025, la Corte costituzionale ritiene utile ribadire i principi già affermati nella sentenza n. 181 del 2024 in tema di facoltà del giudice comune di scegliere il "percorso più appropriato". La valutazione che la Corte effettua con riferimento alla presenza di un "tono costituzionale" della questione non si accompagna tuttavia ad un esplicito inquadramento tassonomico della scelta di seguire il percorso interno nelle situazioni sintomatiche elencate nella sentenza n. 181 del 2024 e poi nella sentenza 1 del 2025, se si esclude un riferimento alla constatazione, effettuata dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza di rimessione, per cui" la disapplicazione (totale o parziale) di una pena prevista dalla legge italiana sarebbe foriera di «incertezze e disparità di trattamento», con conseguente pregiudizio per i principi di eguaglianza, di certezza del diritto".

In realtà, la Corte giunge alla conclusione che il percorso interno non sia percorribile, condividendo la posizione della Corte di Cassazione per cui la disapplicazione della norma penale per contrasto con il principio di proporzionalità della pena si pone "in tensione rispetto al principio di legalità in materia penale", il quale esige che "le norme penali – anche nella parte in cui prevedono sanzioni per la violazione dei relativi precetti – siano formulate in modo chiaro e preciso". Aggiunge infatti la Corte che i rischi di violazione del principio in questione "sono evidenziati da una situazione come quella verificatasi nel processo a quo, in cui sulla base del solo principio di proporzionalità di cui all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE il giudice di merito potrebbe decidere se applicare o non applicare, ovvero applicare soltanto in parte, una confisca di importo pari a quasi un miliardo di euro a carico di quattro persone fisiche"[29].

Questa conclusione, di per sé certamente condivisibile, merita tuttavia una precisazione: la questione della disapplicazione in toto dell'art. 2641 c.c. per violazione del principio di proporzionalità codificato nella Carta, e del potere del giudice di valutare la sanzione in base al principio in questione, prende le mosse dalla constatazione, fatta propria nel giudizio *a quo* e ribadita nella sentenza n. 7 del 2025 in sede di valutazione della rilevanza della qlc, per cui la Corte di giustizia avrebbe "attribuito recentemente effetto diretto nell'ordinamento degli Stati membri" all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE (Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 8 marzo 2022, in causa C-205/20, NE)". Effetto

dei provvedimenti di congelamento e di confisca). Ne discende che i parametri sopra menzionati, anche nel diverso ambito qui rilevante della confisca per equivalente di importo corrispondente ai «beni utilizzati per commettere il reato», non consentono di giustificare la norma qui censurata, alla luce della componente afflittiva derivante dallo sproporzionato - perché' non correlato ad alcun reale vantaggio conseguito - peggioramento della situazione dei destinatari della misura rispetto a quella conseguente all'applicazione di strumenti di carattere meramente ripristinatorio e tenuto conto della forbice edittale prevista dalla fattispecie incriminatrice".

[29] Paragrafo 2.3 del *Considerando in diritto*.

diretto che, continua la Consulta, "implica, in particolare, il potere del giudice nazionale di disapplicare, anche solo parzialmente, eventuali disposizioni statali che, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, lo vincolino a risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alla gravità del reato".

Credo che questa affermazione meriti alcuni chiarimenti. In effetti, dalla lettura della pronuncia della Corte di giustizia emerge che l'invocazione del principio di proporzionalità come parametro (come già detto, *in bonam partem*) di una sanzione imposta dal diritto nazionale in un settore disciplinato dal diritto dell'Unione, riguardava una fattispecie in cui veniva in discussione l'applicazione non della Carta ma di una direttiva, precisamente l'art. 20 della direttiva 2014/67/UE nella parte in cui prevede che "gli Stati membri stabiliscono le sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'osservanza. Le sanzioni previste sono effettive, proporzionate e dissuasive". Inoltre, nella fattispecie che ha portato alla pronuncia della Corte di giustizia veniva in rilievo non una sanzione penale (come sicuramente può essere qualificata la confisca di cui all'art. 2641 c.c.) ma una sanzione amministrativa, precisamente la sanzione imposta dall'ordinamento austriaco in caso di inosservanza degli obblighi imposti ai datori di lavoro dalla citata direttiva 2014/67/UE in materia distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi[30]. Ora, è vero che anche per le sanzioni amministrative c.d. "punitive", secondo i c.d. criteri *Engel*, operano principi di base come quello di legalità, e che la stessa Corte di giustizia svolge nella sentenza *NE*, pur in assenza di una qualificazione della risposta sanzionatoria prevista dall'ordinamento austriaco come "sostanzialmente penale", alcune valutazioni sulla compatibilità della disapplicazione totale o parziale di detta risposta non proporzionata con i parametri dell'art. 49, par. 3, della Carta, è anche vero che la Consulta avrebbe potuto distinguere le due fattispecie, non essendo il principio di proporzionalità in materia di sanzioni amministrative "pure" pienamente equiparabile, nei presupposti e nelle conseguenze, al medesimo principio invocato rispetto a sanzioni penali.

La seconda osservazione riguarda il merito della violazione del diritto dell'Unione. Nella sentenza n. 7 del 2025 la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della norma censurata rispetto ai vari parametri invocati dal giudice *a quo*, inclusi gli articoli 11 e 117 Cost., in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, ritenendo sproporzionata la confisca obbligatoria dei beni utilizzati per commettere il reato. L'inquadramento della fattispecie

[30] Il regime sanzionatorio austriaco portato all'attenzione della Corte di giustizia definiva, in materia di diritto del lavoro, taluni illeciti relativi all'inosservanza di obblighi connessi alla dichiarazione di lavoratori e alla conservazione della documentazione salariale e prevedeva sanzioni per tali illeciti.

nell'ambito di applicazione della Carta, elemento imprescindibile, alla luce dell'art. 51 della stessa, per giustificare di sottoporre una norma interna ad un giudizio di conformità con le sue disposizioni, viene affrontata sia in sede di valutazione della rilevanza della qlc, sia in sede di risposta di merito ai dubbi di costituzionalità in base ai parametri "interposti" europei, ma in maniera non completamente omogenea. Nella prima (punto 2.3 del *Considerato in diritto*), infatti, la Corte "corregge" l'ordinanza di rimessione, escludendo per vari motivi che le fonti "processuali" europee richiamate dalla Cassazione[31] possano assumere rilevanza ai fini di questo inquadramento ed invocando piuttosto altre fonti europee, di carattere sostanziale[32], rispetto alle quali la risposta sanzionatoria della confisca si troverebbe in rapporto di strumentalità. Nella seconda (punto 3.4.2), la Corte giunge a ritenere violati gli articoli 11 e 117 Cost.

[31] La Cassazione richiama il «principio di proporzionalità che informa la disciplina eurounitaria delle misure ablatorie di carattere patrimoniale», in particolare la decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio; la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca; la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea; il regolamento UE 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca. V. par. 1.3 della sentenza n. 7 del 2025.

[32] Dopo avere escluso la rilevanza degli atti europei citati nella nota precedente, la Corte così procede: "Piuttosto, che nel caso di specie si versi nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione è attestato, quanto meno, dalle due considerazioni seguenti. Da un lato, le condotte contestate agli imputati – costitutive, secondo la pubblica accusa, anche del delitto di ostacolo alle funzioni di vigilanza – costituiscono violazioni di specifici obblighi di fonte unionale, come nel caso del divieto di considerare parte del patrimonio di vigilanza della banca come capitale di classe 1 le azioni proprie acquistate con un finanziamento erogato dalla banca medesima *ex* art. 28, comma 1, lettera *b*), del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012. Dall'altro, gli obblighi di cooperazione con la BCE a carico delle banche sottoposte all'attività di vigilanza di quest'ultima – obblighi la cui violazione è considerata dalla pubblica accusa costitutiva, nel caso in esame, del delitto di cui all'art. 2638 cod. civ. – sono essi stessi stabiliti dagli strumenti di diritto derivato del diritto dell'Unione che hanno istituito il cosiddetto Meccanismo di vigilanza unico o MVU, quali, segnatamente, il regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, nonché il regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la BCE e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate. Tanto basta per concludere che il caso in esame ricade in una materia interessata da obblighi discendenti dal diritto dell'Unione: con conseguente applicabilità – ai sensi dell'art. 51 CDFUE – di tutte le restanti disposizioni della Carta medesima, tra cui l'art. 49, paragrafo 3.

Il che comporta la possibilità di evocare anche questo parametro a sostegno dei prospettati dubbi di illegittimità costituzionale della disposizione censurata".

non già riprendendo lo stesso ragionamento svolto in sede preliminare, ma riferendosi soltanto alle fonti di diritto derivato "processuale" prima ricordate, delle quali in ogni caso si continua a sottolineare *l'estraneità* alla vicenda processuale *de qua* in quanto le prime si riferiscono a reati diversi rispetto a quelli per cui si procede.

In definitiva, può dirsi che la lezione che si può trarre da questa vicenda è che il coinvolgimento del diritto dell'Unione – e quindi dei parametri costituzionali che ne richiedono il rispetto da parte del legislatore nazionale – nello scrutinio della disciplina della confisca per equivalente trova fondamento in due valutazioni non totalmente condivisibili: la prima, che ha innescato l'intera vicenda processuale, riguarda la possibilità di invocare il principio di proporzionalità delle sanzioni in materia penale, codificato all'art. 49, par. 3, della Carta, come norma dotata di effetto diretto, quindi capace di provocare la disapplicazione dell'art. 2641 del codice civile, alla luce della sentenza *NE* della Corte di giustizia. Si è prima visto come il collegamento tra questa sentenza e la questione sollevata nell'iter processuale a partire dalla fase dell'appello dinanzi alla Corte di Venezia non sia del tutto corretto, in quanto la sentenza *NE* interveniva in materia di sanzioni amministrative di cui non veniva espressamente accertata la natura "sostanzialmente penale".

La seconda valutazione, propria sia del giudice remittente che della Corte costituzionale, riguarda l'inquadramento della fattispecie nell'ambito di applicazione della Carta, ambito che l'art. 51 limita all'attività degli Stati membri quando agiscono in attuazione del diritto dell'Unione. Anche qui, è tutt'altro che evidente che la vicenda processuale fosse inquadrabile nel campo di applicazione ora citato, in quanto, da un lato, i riferimenti legislativi invocati dalla Cassazione erano in realtà fuori fuoco perché applicabili a reati diversi rispetto a quelli cui si riferisce la norma censurata; dall'altro, quelli "sostitutivi", che la Corte costituzionale utilizza ai fini del giudizio di rilevanza della qlc, scompaiono al momento della valutazione di merito sulla presenza di una violazione dell'art. 49 della Carta. Emerge quindi, come prima anticipato, il problema di una (a volte) non esatta consapevolezza dell'ambito di applicazione del diritto dall'Unione e quindi del suo impatto sull'ordinamento nazionale, in particolare sui suoi principi e valori di base. Come anticipato, attribuire al diritto dell'Unione competenze e portata ulteriori rispetto a quelle, pur amplissime, da essa detenute può portare ad una valutazione imprecisa dei vincoli imposti al legislatore nazionale, con il risultato di vedere problemi di conformità dove essi non sono realmente presenti. Ad ogni modo, nel caso di specie il risultato finale è stato positivo, nel senso che la soluzione raggiunta con l'invocazione dei parametri europei ha coinciso con quella relativa ai parametri interni, con-

fermando quel filone della giurisprudenza costituzionale che vede i due scrutini muoversi nella medesima direzione, garantendo così una più forte protezione dei valori comuni.

Infine, è il caso di evidenziare che anche in questo caso, nonostante abbia dovuto affrontare questioni interpretative riferibili sia alla Carta, sia degli altri atti dell'Unione assunti a parametro interposto di legittimità costituzionale, e nonostante abbia in parte *deviato* rispetto alla soluzione raggiunta in *NE* quanto all'effetto diretto del principio di proporzionalità, la Corte *non* rivolge quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia.

Considerazioni in parte analoghe merita la successiva sentenza n. 31 del 2025, in tema di reddito di cittadinanza. La vicenda è sufficientemente nota per limitarci a poche osservazioni, relative al modo in cui la Corte costituzionale ha ravvisato un "tono costituzionale" nella complessa vicenda del reddito di cittadinanza (Rdc) ed ha provato ad armonizzare, da un lato, la sua precedente giurisprudenza (ad es., sentenza n. 19 del 2022) in tema di qualificazione della misura in questione, secondo la quale il reddito avrebbe natura mista (assistenziale e di avviamento al lavoro) e, dall'altro, la diversa posizione espressa dalla grande sezione della Corte di giustizia nella sentenza del 29 luglio, cause riunite *C.U. e N.D.*, secondo la quale invece il reddito sarebbe inquadrabile tra le prestazioni di assistenza sociale per le quali l'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109 richiede la parità di trattamento dei comunitari titolari del permesso di soggiorno con i cittadini del Paese che eroga la misura.

La norma contestata[33] richiedeva che il componente (cittadino europeo) del nucleo familiare richiedente il beneficio del reddito dovesse essere, tra i vari requisiti, residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo. Con l'ordinanza di rimessione, la Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, sollevava dubbi in merito alla legittimità costituzionale di questa disciplina in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 CDFUE, 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE.

Rispondendo ad una eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale, la Corte riprende anche in questo caso la sua posizione ormai consolidata in merito ai casi di c.d. doppia pregiudizialità, sostenendo di trovarsi in presenza di una norma interna sospettata di violare sia il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sia il principio di non discriminazione codificato all'art. 21 TFUE e attuato dalla direttiva 2004/38, rilevanti come parametro interposto

[33] Art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26.

rispetto alla violazione degli artt. 11 e 117 Cost. Nonostante la Corte d'appello di Milano avesse prospettato, come prima premesso, la violazione di norme di diritto dell'Unione dotate di efficacia diretta, la Consulta segue il ragionamento espresso dalla stessa corte remittente, rinvenendo nella questione sollevata un "tono costituzionale" e giustificando il suo coinvolgimento, nell'ottica delle cinque figure sintomatiche proposte dalla sentenza 181 del 2024, come rimedio più appropriato in ragione della "evidente idoneità di una pronuncia ad efficacia erga omnes a rimuovere in radice la discriminazione" (punto 4.1. della sentenza). Nelle parole della Corte, "In questa evenienza di *overlapping* di tutele di livello costituzionale, sussiste l'opportunità «di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale» (ancora sentenza n. 269 del 2017), con conseguente possibile assorbimento della denunciata violazione del diritto europeo, ferma restando la possibilità, per il giudice comune, del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o, ricorrendone i presupposti, della non applicazione".

Scelto dal giudice remittente il percorso interno, ed escluso oramai da tempo di poter ricorrere al rimedio della inammissibilità per carenza di rilevanza della questione di legittimità costituzionale in presenza di norme dell'Unione dotate di efficacia diretta, la Corte si trova comunque a dover scegliere il parametro da utilizzare per il giudizio di costituzionalità, e risolve il caso confermando la linea giurisprudenziale, oramai consolidata, secondo la quale in contestuale presenza di dubbi di costituzionalità riferibili sia all'art. 3 Cost., sia al principio di non discriminazione come codificato nelle disposizioni di diritto (primario e derivato) europeo e rilevante come parametro interposto, la Corte preferisce riferirsi al primo (punto 7). La Corte arriva quindi ad un giudizio di illegittimità costituzionale della regola interna, nella parte in cui richiede il periodo di residenza decennale, "per contrasto con i principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost." (punto 8.2), e ritiene "assorbite le questioni sollevate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 CDFUE e 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE" (punto 9 della sentenza).

Tuttavia, a differenza di altre occasioni, la Consulta non si preoccupa di giustificare questa scelta – e questa soluzione, in linea con la giurisprudenza europea nella misura in cui elimina il requisito della residenza decennale – alla luce della posizione assunta, in casi simili, dalla Corte di giustizia. Anzi, nell'analisi relativa alla qualificazione del reddito di cittadinanza, si muove in direzione opposta, in definitiva correggendo la soluzione offerta in precedenza dai giudici di Lussemburgo nella sentenza del 29 luglio 2024 (cause riunite C-112/22 *C.U.* e C-223/22, *N.D.*). In breve, in quella pronuncia la Corte di giustizia aveva risposto al giudice remittente (il Tribunale di Napoli) in merito alla

(non) conformità del requisito di residenza decennale – riferito, in quell'occasione al trattamento dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo - partendo dalla premessa per cui la misura in questione dovesse essere qualificata come "assistenziale" ai sensi e per gli effetti dell'art. 11, par. 1, lettera d) della direttiva 2003/109[34]. Nelle parole della Corte di giustizia, la norma ora richiamata "osta alla normativa di uno Stato membro che subordina l'accesso dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo a una misura riguardante le prestazioni sociali, l'assistenza sociale o la protezione sociale al requisito, applicabile anche ai cittadini di tale Stato membro, di aver risieduto in detto Stato membro per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, e che punisce con sanzione penale qualsiasi falsa dichiarazione relativa a tale requisito di residenza".

La qualificazione offerta dalla Corte di giustizia, ovviamente riproponibile anche alla fattispecie del trattamento del cittadino di altri Paesi membri trattandosi di una disciplina interna applicabile a tutti i richiedenti il reddito, non viene tuttavia ripresa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 33 del 2025. La Corte preferisce mantenere la diversa qualificazione della medesima misura già espressa in precedenti sentenze, e che fa leva sulla natura "mista" del RdC come misura che, oltre alla componente assistenziale, è "condizionata al conseguimento di obiettivi di inserimento nel modo del lavoro e comunque di inclusione sociale" (*ex multis*, sentenze 19 del 2002, 126 del 2021, 122 del 2020). Più precisamente, la Consulta ritiene che detta interpretazione della natura del Rdc, "affermata dalla giurisprudenza di questa Corte in termini di interpretazione costituzionalmente orientata (necessaria perché, *qualora fosse inteso quale prestazione meramente assistenziale, il Rdc non potrebbe che rivelarsi in-*

[34] Nella parte che qui interessa, l'articolo 11 della medesima direttiva, rubricato «Parità di trattamento», ai paragrafi 1, 2 e 4 prevede quanto segue:

«1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda:

(...)

d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale;

(...)

2. Per quanto riguarda le disposizioni del paragrafo 1, lettere b), d), e), f) e g), lo Stato membro interessato può limitare la parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questi chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio.

(...)

4. Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali».

trinsecamente contraddittorio e irragionevole alla luce dei principi costituzionali[35]) – deve essere ancora ribadita in questa sede, senza che a ciò possa ritenersi d'ostacolo la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D.".

Ciò in quanto, in sostanza, la risposta data dalla Corte di giustizia al giudice remittente si sarebbe fondata su un presupposto errato, avendo il Tribunale di Napoli offerto alla prima una interpretazione del diritto nazionale, in tema di natura assistenziale del Rdc, non corretta. La Consulta si preoccupa dunque di correggere questo presunto errore di partenza, ritenendo che "la sentenza della Corte di giustizia non ha verificato l'esattezza dell'interpretazione proposta dal giudice del rinvio, ovvero dal Tribunale di Napoli, in ordine alla natura del Rdc, ma ha correttamente rimesso tale verifica al sistema giurisdizionale e costituzionale che è deputato a garantire l'uniforme applicazione del diritto interno", e precisando inoltre che "se è indiscutibile che alla Corte di giustizia spetta l'interpretazione dei trattati e del diritto derivato, al fine di assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, è parimenti indiscutibile che l'interpretazione della Costituzione è riservata a questa Corte, così come la funzione di nomofilachia del diritto nazionale lo è alla Corte di cassazione, essendo orientate ad assicurare anche la certezza del diritto".

Questa presa di posizione della Corte costituzionale merita un approfondimento. In primo luogo, va chiarito che nella sentenza *CU e ND* la Corte di giustizia ha seguito la sua consolidata giurisprudenza, secondo la quale quando una disposizione di diritto dell'Unione (nella fattispecie, l'art. 11, par. 1, lett. D, della direttiva 2003/109) fa espresso rinvio alla normativa nazionale, "non spetta alla Corte attribuire ai termini di cui trattasi una definizione autonoma e uniforme ai sensi del diritto dell'Unione. Infatti, tale rinvio traduce la volontà del legislatore dell'Unione di rispettare le differenze che sussistono tra gli Stati membri riguardo alla definizione ed alla portata esatta delle nozioni di cui trattasi. Tuttavia, l'assenza di una definizione autonoma ed uniforme, ai sensi del diritto dell'Unione, delle nozioni di prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale e il rinvio al diritto nazionale relativamente a dette nozioni, contenuto in tale disposizione, non implicano che gli Stati membri possano pregiudicare l'effetto utile della direttiva 2003/109 al momento dell'applicazione del principio della parità di trattamento previsto da tale disposizione" (punto 35). Di seguito, la Corte ricorda che "allorché stabiliscono le misure riguardanti le prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale definite dalla loro legislazione nazionale e soggiacenti al principio della parità di trattamento sancito all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva

[35] Corsivo aggiunto.

2003/109, gli Stati membri devono rispettare i diritti ed osservare i principi previsti dalla Carta, segnatamente quelli enunciati all'articolo 34 di quest'ultima", e che "ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 3, della Carta, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione – e dunque gli Stati membri quando attuano il diritto di quest'ultima – «riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali» (sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punto 80)". Nella fattispecie, considerato che sia l'art. 34 della Carta, sia il citato articolo 11, par. 1, lett. D, rinviano al diritto nazionale, "spetta al giudice del rinvio stabilire se il «reddito di cittadinanza» di cui trattasi nei procedimenti principali costituisca una prestazione sociale rientrante tra quelle menzionate in detta direttiva" (punti 37 e 38).

Ciò premesso, la Corte dà conto del fatto che nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale il giudice *a quo* aveva qualificato il Rdc come una prestazione di assistenza sociale volta a garantire un minimo di sussistenza, quindi rientrante in uno dei tre settori indicati all'articolo 11, par. 1, lettera d) della direttiva. Di fronte alla qualificazione offerta dal giudice del rinvio, e nel rispetto della ripartizione di competenze tra quest'ultimo e la Corte stessa nel meccanismo di dialogo che si realizza con la procedura pregiudiziale, la Corte omette si svolgere valutazioni ulteriori: e ciò nonostante il governo italiano abbia, nel corso della procedura, contestato questa qualificazione ritenendo più corretta quella di misura "mista" fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale: "indipendentemente dalle critiche espresse dal governo di uno Stato membro nei confronti dell'interpretazione del diritto nazionale adottata dal giudice del rinvio, l'esame delle questioni pregiudiziali dev'essere effettuato sulla base di tale interpretazione e non spetta alla Corte verificarne l'esattezza" (punto 40).

È precisamente su questa ultima valutazione che la Corte costituzionale interviene in maniera da correggere il risultato interpretativo finale. Essa sostiene infatti che "in definitiva, la sentenza della Corte di giustizia non ha verificato l'esattezza dell'interpretazione proposta dal giudice del rinvio, ovvero dal Tribunale di Napoli, in ordine alla natura del Rdc, ma ha correttamente rimesso tale verifica al sistema giurisdizionale e costituzionale che è deputato a garantire l'uniforme applicazione del diritto interno. Del resto, se è indiscutibile che alla Corte di giustizia spetta l'interpretazione dei trattati e del diritto derivato, al fine di assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, è parimenti indiscutibile che l'interpretazione della Costituzione è riservata a questa Corte, così come la funzione di nomofilachia del diritto nazionale lo è alla Corte di cassazione, essendo orientate ad assicurare anche la certezza del diritto" (punto 7.3). In altri termini, la Consulta ritiene che la qualificazione del

Rdc accolta dalla Corte non sia vincolante, ma possa essere rivista attraverso una diversa e più corretta interpretazione del diritto interno, tale da escludere l'inquadramento della misura tra quelle disciplinate dalla norma della direttiva prima richiamata.

Si tratta di una affermazione che merita di essere valutata nelle sue premesse e nelle sue conseguenze. La premessa, tecnicamente discutibile, è che nel contesto del dialogo tra giudici proprio del rinvio pregiudiziale, la Corte costituzionale possa sostituirsi ad uno dei protagonisti di questo dialogo (il giudice remittente), offrendo una lettura interpretativa delle norme interne diversa da quella proposta da quest'ultimo e che aveva provocato una determinata risposta da parte della Corte di giustizia, "tenuta a prendere in considerazione il contesto materiale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali così come definite dal giudice di rinvio" (sentenza *CU e ND*, punto 40). La conseguenza è che un risultato interpretativo di una norma di diritto dell'Unione, raggiunto dalla Corte di giustizia sulla base di una rappresentazione della portata e del significato della normativa interna, e che ha portato la stessa a concludere che la direttiva 2003/109 "osta" alla normativa italiana che subordina l'accesso a una misura rientrante nel campo di applicazione dell'art. 11, par. 1, lett. d), al requisito della residenza decennale, viene ad essere di fatto "sostituito" ai fini del giudizio di costituzionalità della medesima norma interna.

In definitiva, la Corte costituzionale fornisce una qualificazione della misura diversa da quella fatta propria dalla CGUE, ritenendo che quest'ultima sia partita da una diversa interpretazione della normativa interna che ritiene di avere il potere/dovere di correggere. Non è questa la sede per indagare più a fondo se la rivendicazione di monopolio interpretativo della Costituzione in capo alla Consulta abbia un fondamento, e soprattutto quale sia il rapporto tra questa rivendicazione e la decisione in merito alla natura del reddito di cittadinanza. Ancora meno chiaro appare il riferimento alla funzione nomofilattica affidata alla Corte di Cassazione, in quanto, portata alle sue estreme conseguenze logiche, questo ulteriore monopolio porterebbe a ritenere poco utile qualsiasi dialogo tra il giudice comune diverso dalla Cassazione, da un lato, e la Corte di giustizia, dall'altro, se questo dialogo si fonda su una determinata interpretazione della norma interna di cui si chiede alla Corte di valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione.

Ciò che mi pare sia utile rimarcare è che, ancora una volta, la deviazione dal risultato raggiunto dalla Corte di giustizia avviene senza consentire a quest'ultima di pronunciarsi nuovamente sull'interpretazione della direttiva sulla base di una diversa presentazione della natura del Rdc. In altri termini, la deviazione rispetto ai risultati raggiunti attraverso il rinvio pregiudiziale promosso dal giudice di merito avviene senza che la Corte costituzionale abbia consentito alla

Corte di giustizia di giungere ad un risultato diverso, quanto alla qualificazione del Rdc, attraverso la formulazione di un nuovo quesito pregiudiziale.

4. L'ordinanza n. 21 del 2025 e l'intervento correttivo sul giudice a quo (con corollario di allungamento dei tempi dei procedimenti giudiziari)

La difficoltà di armonizzare i ruoli rispettivi del giudice comune e della Corte costituzionale in presenza di un preteso contrasto tra norme interne e norme europee dotate di diretta efficacia, nonché i rischi di un allungamento non necessario dei tempi di definizione dei giudizi, emergono nella vicenda processuale che ha portato la Consulta ad operare l'unico rinvio pregiudiziale del 2025 in un giudizio incidentale (ordinanza n. 21 del 2025).

In breve, la complessa vicenda processuale prende le mosse dall'approvazione di una disposizione contenuta nella legge di bilancio 2023[36], con la quale veniva imposto un "contributo di solidarietà" temporaneo ad imprese operanti nel settore dell'energia, inteso come "equivalente" a quello richiesto agli Stati membri dal Regolamento (UE) 2022/1854, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia[37]. La norma interna non faceva diretto riferimento al Regolamento, ed investiva dell'onere anche imprese che quest'ultimo non coinvolgeva come destinatarie della misura in quanto operanti in settori o in fasi diverse rispetto a quella della produzione ("upstream") dell'energia.

Investito da numerosi ricorsi di imprese che si consideravano ingiustamente inserite nella platea in questione in quanto estranee al campo di applicazione

[36] Art. 1, comma 115, della legge 197 del 2022.

[37] L'articolo 14 del Regolamento, contenuto nel Capo III dedicato "Misura riguardante i settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione", così prevede:

"Articolo 14

Sostegno ai clienti finali di energia mediante un contributo di solidarietà temporaneo

1. Gli utili eccedenti generati da imprese e stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione sono soggetti a un contributo di solidarietà temporaneo obbligatorio, a meno che gli Stati membri non abbiano adottato misure nazionali equivalenti.

2. Gli Stati membri provvedono a che le misure nazionali equivalenti adottate condividano obiettivi simili a quelli del contributo di solidarietà temporaneo di cui al presente regolamento, siano soggette a norme analoghe e generino proventi comparabili o superiori ai proventi stimati del contributo di solidarietà.

3. Gli Stati membri adottano e pubblicano misure che attuano il contributo di solidarietà temporaneo obbligatorio di cui al paragrafo 1 entro il 31 dicembre 2022".

A sua volta, l'art. 2, n. 17 del medesimo Regolamento, qualifica come «imprese e stabili organizzazioni dell'Unione con attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione» le imprese o stabili organizzazioni dell'Unione che generano almeno il 75 % del loro fatturato da attività economiche nel settore dell'estrazione, della raffinazione del petrolio o della fabbricazione di prodotti di cokeria di cui al regolamento (CE) n. 1893/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio.

delle misure europee, il TAR del Lazio individuava un problema di conformità tra le scelte operate dal legislatore ed il testo del Regolamento. In linea con la giurisprudenza costituzionale recente, il Tribunale preferiva rivolgersi alla Consulta, sollevando questione di legittimità costituzionale riferite sia all'art. 117 (l'art. 11 veniva una volta di più ignorato), sia a parametri interni (artt. 3 e 53 Cost.). Quanto al primo, il TAR esponeva un'opinione piuttosto netta in merito alla incompatibilità della misura interna con il Regolamento, nel senso che la prima avrebbe posto il contributo a carico ai soggetti anche diversi da quelli indicati testualmente a livello europeo per violazione del campo di applicazione del secondo. Nelle parole del TAR, "a fronte di così chiare ed espresse indicazioni, nel regolamento europeo, sulle motivazioni del contributo di solidarietà e sul suo conseguente ambito soggettivo (Capo III del regolamento specificamente dedicato, appunto, alla «Misura riguardante i settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione»), tuttavia, con le norme qui in esame, il legislatore italiano, come visto, ha posto tale contributo a carico di soggetti anche diversi dai soli testualmente indicati a livello europeo (in quanto, come spiegato, le loro dinamiche di impresa giustificano, nel testo del regolamento, la previsione di uno specifico contributo). Ritiene il Collegio, sul punto, che la scelta legislativa nazionale così operata sia direttamente violativa dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*, senza che sussista la necessità di procedere alla interpretazione del dato normativo europeo*[38]".

In definitiva, e volendo prescindere da valutazioni di merito che coinvolgono la corretta interpretazione del vincolo di *preemption* che il Regolamento, fondato sull'art. 122 TFUE, avrebbe imposto agli Stati membri anche in settori diversi da quelli oggetto della misura emergenziale[39], il TAR riteneva di poter risolvere agevolmente il problema del contrasto tra le fonti, ma ciò nonostante preferiva ricorrere all'intervento della Consulta, a ciò indotto dalla giurisprudenza costituzionale, richiamata nell'ordinanza di rimessione in sede di considerazioni preliminari, in tema di c.d. "doppia pregiudizialità" e ritenendo più in generale che la priorità al giudizio accentrato della Corte dovesse essere riconosciuta in quanto "un eventuale rinvio della medesima questione alla Corte di giustizia dell'UE sarebbe inutile, qualora la Corte costituzionale dovesse accogliere la questione di costituzionalità delle norme censurate" (par. 10.1 dell'ordinanza di rimessione).

[38] Corsivo aggiunto

[39] Mi limito a questo proposito ad osservare che l'articolo 122 non contempla l'adozione di misure di armonizzazione delle disposizioni nazionali, ma solo di misure emergenziali il cui impatto sul potere residuo di intervento degli Stati membri credo vada valutato in maniera diversa dall'incidenza sul medesimo potere delle misure di armonizzazione per il funzionamento del mercato interno disciplinate agli articoli 114 e ss. del TFUE.

Con Ordinanza n. 21 del 2025, la Corte costituzionale ribaltava in parte il discorso del Tribunale, ritenendo invece necessario operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per conoscere l'esatta interpretazione della portata del Regolamento rispetto ai poteri dello Stato di introdurre un contributo di solidarietà che coinvolga un numero di soggetti ulteriori e diversi rispetto a quelli espressamente coperti dal suo campo di applicazione.

Vista dal punto di vista del diritto dell'Unione, la vicenda pone all'interprete diversi interrogativi che riguardano questioni di fondo come la portata dell'art. 122 TFUE e il rapporto tra questo e le disposizioni del medesimo trattato che disciplinano il potere (e i limiti, in materia fiscale) delle istituzioni europee di armonizzare le normative nazionali ai fini del funzionamento del mercato interno. Si tratta di questioni che esulano dal discorso qui affrontato[40]. Per quello che qui interessa, la Corte ritiene, in primo luogo, che la diretta applicabilità del Regolamento non preclude l'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale (punto 6). Nel solco di una giurisprudenza ormai consolidata, precisa che "il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta, può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.". Ove il giudice comune decida di sollevare una questione di legittimità costituzionale, "questa Corte non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato, come nel caso di specie), che presenti un nesso con interessi o princìpi di rilievo costituzionale, così da assicurare il "tono costituzionale" della questione sollevata". In secondo luogo, la Corte ritiene di individuare questo "tono" nella vicenda posta alla sua attenzione, ritenendo che la sussistenza del tono costituzionale, anche nel caso di specie, sia "innegabile, anche perché tutti i rimettenti sollevano, con riferimento ai parametri "interni" di cui agli artt. 3 e 53 Cost., questioni coinvolgenti i principi costituzionali di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva".

La vicenda appare emblematica ed estremamente significativa per due motivi. In primo luogo, perché dimostra che la volontà della Corte costituzionale di ampliare in maniera amplissima il suo campo di intervento in questioni che coinvolgono sia il diritto interno, sia il diritto dell'Unione, porta i giudici (nel

[40] Rinvio sul punto all'analisi di S. BARBIERI, *Piazza del Quirinale, non Karlsruhe: l'ordinanza n. 21/2025 della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione europea al tempo delle crisi e rinvio pregiudiziale*, in *Unione europea e diritti*, 2025.

nostro caso, amministrativo) ad abdicare al ruolo di giudici comuni del diritto dell'Unione europea e di preferire il percorso interno anche in vicende che potrebbero essere più rapidamente risolte secondo i meccanismi propri dell'ordinamento dell'Unione: in definitiva, avendo il TAR espresso un'opinione molto precisa in merito alla violazione del Regolamento[41], la soluzione più coerente, ovviamente sottoponibile ad un secondo grado di giudizio, sarebbe stata quella della disapplicazione della legge nella parte in cui estende la misura fiscale a soggetti estranei al campo di applicazione del primo. In secondo luogo, perché dimostra che la Consulta è pronta, per così dire, ad approfittare del suo coinvolgimento provocato ad altri fini (quello della rimozione *erga omnes* della misura ritenuta incompatibile con il Regolamento 2022/1854, a preferenza della disapplicazione immediata) per svolgere un'operazione diversa da quella richiesta, mettendo in discussione i punti di partenza dell'analisi del giudice *a quo* e rivalutando argomenti, sollevati dalla parte pubblica e non valorizzati dal TAR, in tema di interpretazione (ma non di validità) del Regolamento che richiedono una risposta da parte della Corte di giustizia. In altri termini, la Consulta, consapevole della pendenza, dinanzi ai giudici lussemburghesi, di numerose cause pregiudiziali riferite all'interpretazione ed alla validità del Regolamento 2022/1854, si comporta come un giudice di secondo grado, rivalutando nel merito gli argomenti delle parti e rinvenendo dubbi interpretativi che il giudice *a quo* aveva ritenuto di superare nell'ordinanza di rimessione.

Si tratta, come è evidente, di un protagonismo che nel caso specifico ha certamente le sue ragioni, avendo le questioni sollevate un'importanza decisiva nella valutazione della correttezza di interventi emergenziali del legislatore dell'Unione, ma che provoca inevitabilmente un ridimensionamento del ruolo del giudice comune, non solo nella decisione nel merito di una questione di compatibilità tra fonti, ma anche come soggetto che, avendo un rapporto più diretto con la controversia principale, dovrebbe essere il naturale protagonista del dialogo con la Corte di giustizia.

5. Conclusioni: per una visione unitaria del principio del primato nel rispetto dell'art. 11 della Costituzione, con corredo di suggerimenti per la valorizzazione del "percorso europeo"

La sentenza *Granital* si poneva l'obiettivo di ravvicinare la giurisprudenza costituzionale alle posizioni espresse dalla Corte di giustizia nelle sue pronunce fondative del rapporto tra diritto europeo e diritto nazionale, utilizzando un percorso teorico, in parte diverso dal quello dei giudici del Lussemburgo, magari non perfetto ma solidamente ancorato su principi costituzionali di base (l'art. 11, appunto) e sulla volontà di riservare ad eventi improbabili, ma pur

[41] Detta posizione è riassunta al punto 3 del Considerando in diritto dell'Ordinanza n. 21.

sempre possibili, una reazione nei confronti di soluzioni (legislative, giurisprudenziali) inaccettabili per la tenuta del sistema costituzionale. In questo contesto, il ruolo decisivo veniva affidato alla Corte costituzionale, garante supremo di questa tenuta attraverso un giudizio sulla costituzionalità delle leggi di ratifica ed esecuzione dei trattati europei.

La sentenza 170 del 1984, pur mantenendo l'approccio dualistico nei rapporti tra ordinamenti, di fatto si poneva in armonia con una giurisprudenza costante della Corte di giustizia sul primato[42], ribadita nelle sue componenti essenziali sino alle più recenti pronunce[43], secondo la quale con i trattati comunitari gli Stati membri hanno volontariamente creato, a differenza dei "comuni trattati internazionali", un ordinamento giuridico "di nuovo genere" integrato a quello interno che comporta delle limitazioni di sovranità a favore di tale nuovo ordinamento giuridico dotato di propri organi e che i giudici nazionali, "giudici comuni del diritto comunitario"[44], sono tenuti a osservare. La Corte sottolinea quindi che i soggetti di tale ordinamento nuovo sono non solo gli Stati membri, ma anche i loro cittadini, destinatari di diritti e doveri attribuiti direttamente dalle norme europee

Per corollario, ne deriva l'impossibilità di far prevalere contro questo ordinamento delle disposizioni nazionali (anche successive) difformi senza mettere in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità (e oggi dell'Unione): l'efficacia del diritto comunitario non può variare da uno Stato membro all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, senza mettere in pericolo l'attuazione degli scopi dei Trattati, né causare una discriminazione in base alla cittadinanza. In altri termini, la Corte di giustizia mette in rilievo l'esigenza di garantire l'eguaglianza tra gli Stati e tra i cittadini dei vari Stati, messa a repentaglio da un'applicazione "a macchia di leopardo" delle regole europee.

In definitiva, nell'ottica della Corte di Lussemburgo rileva il bisogno di uniformità giuridica: l'applicazione omogenea e contestuale del diritto dell'Unione è una esigenza imprescindibile del diritto dell'Unione, oggi come allora. Da questo punto di vista, non è del tutto corretto distinguere, come spesso si fa in maniera a volte tralaticia, una prima fase (pre-Carta) dell'"Europa dei mercanti" da una successiva (post-Carta) "Europa dei diritti", in

[42] Da questo punto di vista, il dibattito sul "superamento di Granital" dovrebbe in realtà essere riqualificato come riguardante il "superamento di Simmenthal" e della giurisprudenza della Corte di giustizia che continua a ribadire i risultati di quest'ultima pronuncia.

[43] V. per tutti L. S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE* - Fascicolo speciale n. 1/2024. In merito alle origini del principio v. per tutti A. ARENA, Curia non facit saltus: *origini ed evoluzione del principio del primato prima della sentenza Costa c. ENEL*, in E. TRIGGIANI ET AL. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 949 ss.

[44] Cfr. G. VITALE, *Il giudice nazionale: giudice comune del diritto dell'Unione*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione Europea*, Torino, 2025, p.71 ss

quanto tale capace di intersecare le garanzie inserite in Costituzione. In primo luogo, questa distinzione temporale non considera che le esigenze di tutela dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico dell'Unione (perché è di questo che si occupa principalmente la Carta) si sono manifestate fin dagli albori del processo d'integrazione europea, molto prima dell'adozione della Carta e dell'attribuzione a quest'ultima, per volere di tuti gli Stati membri, di valore giuridico vincolante con il Trattato di Lisbona[45]. In secondo luogo, non valuta a pieno che l'innegabile sviluppo delle competenze normative dell'Unione, anch'esso voluto dagli Stati membri all'unanimità con le successive revisioni dei Trattati, a materie che toccano da vicino il cuore della sovranità nazionale (disciplina dell'Unione monetaria, diritto e procedura penale, regole sull'immigrazione e così via), non può non accompagnarsi all'estensione anche a queste materie delle regole di fondo del sistema, comprese quelle che disciplinano i rapporti tra ordinamenti e le modalità in cui il principio del primato trova concreta applicazione nell'attività delle corti. Non a caso, è proprio con il Trattato di Lisbona che il principio del primato trova un suo riconoscimento anche formale nei testi di base del diritto dell'Unione, sia pure in una Dichiarazione allegata ai Trattati[46].

Va poi ricordato che, quando i giudici di vertice di uno Stato membro hanno sottoposto alla Corte di giustizia la necessità di tenere in debito conto esigenze imprescindibili di tutela di valori ed interessi nazionali, come espressi dalle norme costituzionali, la Corte ha spesso dato seguito a queste legittime preoccupazioni, interpretando (o reinterpretando) le regole europee in maniera da armonizzare le diverse esigenze dei due ordinamenti, ma sempre a condizione che i risultati raggiunti non mettano in discussione i capisaldi dell'unità ed uniformità di applicazione del diritto dell'Unione. La vicenda *Taricco* è probabilmente la più significativa in questo senso. È utile precisare,

[45] L'incidenza del diritto dell'Unione europea sulla protezione dei diritti fondamentali precede questi eventi sia dal punto di vista sostanziale (le prime direttive antidiscriminatorie risalgono agli anni settanta, e sono direttamente collegate alla libera circolazione delle persone; gli atti della cooperazione penale sono i frutto semmai della revisione di Amsterdam del 1998, quindi più di un decennio prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: la decisione quadro sul mandato di arresto è del 2002) sia dal punto di vista delle tutele, avendo la CGUE sviluppato una giurisprudenza sullo scrutinio della legalità degli atti dell'Unione rispetto ai diritti fondamentali sin dalle storiche pronunce della fine degli anni sessanta (*Stauder, Hauer, Internationale Handelsgesellschaft*). In gran parte, la Carta dei diritti fondamentali ha realizzato una codificazione di risultati già raggiunti tramite il ricorso ai principi generali del diritto dell'Unione. Cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, VI ed., 2010, p. 129 e ss.

[46] Dichiarazione n. 17 relativa al primato, allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007: "La conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza".

inoltre, che, a ben vedere, buona parte delle questioni che tramite il "percorso interno" sono state recentemente sottoposte alla Corte costituzionale, riguardavano materie disciplinate da fonti europee "classiche" e di certo precedenti al Trattato di Lisbona: si pensi ad esempio alle Direttiva 76/207/CEE, che interviene sulla parità di trattamento tra uomo e donna (materia oggi disciplinata dalla 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), e alla Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, la cui violazione veniva denunciata dal Consiglio di Stato nella causa che ha portato alla sentenza n. 181 del 2024.

In termini più generali, va evidenziato che il modello *Granital* partiva, in sostanza, dalla fiducia riposta dalla Corte costituzionale sugli effetti positivi che l'appartenenza alla Comunità (ed oggi all'Unione) provoca sul sistema costituzionale nazionale, i cui obiettivi fondanti (*in primis*, la tutela della pace) vengono meglio perseguiti dall'appartenenza ad un ordinamento "esterno" finalizzato ed ispirato dagli stessi principi. Da qui l'*indispensabilità* del riferimento all'art. 11 della Costituzione, la cui esplicita o implicita sottovalutazione, e i richiami intermittenti, lungi da essere un "falso problema"[47], indeboliscono questo impianto teorico e porta quasi inevitabilmente ad equiparare i Trattati europei a qualsiasi altro trattato internazionale che, a partire dalla riforma del Titolo V, è diventato una fonte "intermedia" nel sistema delle fonti, superiore alle leggi ed agli atti aventi forza di legge – di cui fungono da parametro di legittimità costituzionale – ma inferiore alle norme costituzionali nel loro complesso. In altri termini, se non si imputasse, tramite l'art. 11 Cost., il fenomeno dell'integrazione europea all'*imperativo costituzionale* del mantenimento della pace e della comprensione tra i popoli[48], allora avrebbe ragione la Cassazione, nell'ordinanza da cui abbiamo preso le mosse, a mettere sullo stesso piano dei Trattati dell'Unione altri accordi internazionali importantissimi di cui l'Italia è parte (la CEDU e il Patto ONU sui diritti politici) ma che non assurgono al

[47] Così P. DE PASQUALE, *op. cit*., p. 21. Se è vero che, dopo il silenzio nella sentenza n. 181 del 2024, i riferimenti all'art. 11 Cost. sono spesso riapparsi nella giurisprudenza successiva "in coppia" con l'art. 117, sarebbe necessario dare coerenza a questa "ricomparsa", almeno spiegando se e per quali motivi il nuovo corso della giurisprudenza costituzionale sia coerente con la necessità di interpretare ed applicare il principio del primato nella maniera intesa dal giudice dell'Unione.

[48] V.A. RUGGERI, *Rapporti*, cit., p. 71 e ss.; R. MASTROIANNI, *L'art. 11 preso sul serio*, in *DPCE*, 2018, p. 5 e ss.; L. CARLASSARE, *L'art.11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013 Discorso a parte, che meriterebbe un'analisi appropriata, è valutare se alla luce di recenti decisioni assunte dalle istituzioni europee, ad esempio in tema di riarmo, l'integrazione europea tuttora "meriti" questa classificazione. Mi limito a rinviare alle riflessioni di U. VILLANI*, Dalla dichiarazione Schuman al Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea*, in FSJ, 2025, p. 1 e ss.

ruolo di strumenti indispensabili per il raggiungimento degli scopi indicati dall'art. 11 Cost., norma inserita "non a caso" tra i principi supremi della Costituzione[49].

Ed allora, ritengo che il vincolo di fedeltà ("leale collaborazione"), assunto con i trattati europei e reso esplicito da norme fondanti come l'art. 4, comma 3, TUE, non possa non passare dalla accettazione dei pilastri teorici e dei meccanismi concreti che il diritto dell'Unione, tramite il suo interprete ultimo (la Corte di giustizia), richiede vengano rispettati in sede di applicazione interna delle regole europee. Ogni altra ricostruzione, pur se genuinamente ispirata dalla volontà di collaborare al perseguimento degli obiettivi dei trattati europei attraverso un "surplus" di garanzia del primato, non garantisce questo risultato[50] e si pone in potenziale conflitto con la giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale non perde occasione per ricordare che "da una giurisprudenza costante risulta che il principio del primato del diritto dell'Unione *impone*[51] al giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione, qualora non possa effettuare un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle disposizioni di diritto dell'Unione, *l'obbligo*[52] di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione dotata di effetto diretto, *senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale*"[53].

A fronte di questa reiterata interpretazione del principio del primato, non è facile conciliare affermazioni, quale quella contenuta nella sentenza n. 7 del

[49] Elemento, questo, valorizzato dalla Corte cost. a partire dalla sentenza n. 183 del 1973. V. G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. Un. eur*., 2009, p. 195 e ss.; N. LUPO, *Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi*, 2022, p. 483 e ss.

[50] Sui rischi dell'accentramento in un'era di "sovranismo giudiziario" v. le riflessioni di R. GRECO, "*Doppia pregiudizialità" e dialogo tra Corti: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Primato del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 59 e ss.

[51] Corsivo aggiunto.

[52] Corsivo aggiunto.

[53] Corsivo aggiunto; v. sentenze del 9 marzo 1978*, Simmenthal*, 106/77, punto 24; del 24 giugno 2019, *Popławski,* C-573/17, punti 61 e 62, nonché del 22 febbraio 2022, *RS* (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, punto 53; sentenza del 24 luglio 2023, C-107/23 PPU*, Lin*, punto 95. Sui due profili (formale e sostanziale) del primato, entrambi da ritenere indispensabili in quanto intrinsecamente collegati, insiste F. LIGUORI, *L'incertezza applicativa del principio del primato nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Primato del diritto dell'Unione europea, cit*., p. 120 ss.

2025, secondo la quale "le due possibilità – configuranti un «concorso di rimedi giurisdizionali [che] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del *Considerato in diritto*) – *si fondano entrambe sul principio del primato del diritto dell'Unione*[54], la cui tutela può essere assicurata, in modo «sempre più integrato» (sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del *Considerato in diritto*), sia da ciascun giudice attraverso il rimedio della disapplicazione della legge nazionale incompatibile nel caso concreto, sia da questa Corte attraverso la dichiarazione della sua illegittimità costituzionale per contrasto con la norma unionale". Peraltro, anche la Consulta non manca di ribadire, da ultimo nella recentissima sentenza n. 1 del 2026, che i giudici, come l'amministrazione, sono soggetti all'"obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti", per cui non è chiaro come questo *obbligo* possa essere trasformato in *facoltà* avendo il giudice l'alternativa di non dar corso all'obbligo preferendo il ricorso al giudizio di legittimità costituzionale. In definitiva, a mio modo di vedere, di *surplus* di garanzia del primato si può discutere quando il giudizio di costituzionalità *si accompagna* alla disapplicazione della norma interna confliggente[55], mentre il termine mi sembra meno appropriato quando il rimedio dell'incidente di costituzionalità *è il solo* che il giudice comune attiva pure in presenza di un conflitto con norme europee dotate di diretta efficacia, in quanto in questo secondo caso viene meno una delle caratteristiche principali del principio del primato

Per concludere, ritengo che ci siano buoni motivi per ritenere, anche alla luce della giurisprudenza *Melki*[56] e *Åkerberg Fransson*[57], che il meccanismo del "doppio percorso alternativo" prefigurato dalla Consulta, nella misura in cui ritiene di fatto equivalenti i due percorsi, anzi suggerendo al giudice comune

[54] Corsivo aggiunto.

[55] È il caso della soluzione raggiunta dalla Consulta con la sentenza n. 15 del 2024, su cui v. per tutti C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del Giudice delle leggi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, p. 35 e ss. Sulle prospettive di un uso combinato dei due rimedi, e quindi di una coesistenza tra "via interna" e "via europea", v. F. DONATI, *op. cit*., p. 31-32

[56] Sentenza 22 giugno 2010, C-188/10 e C-189/10.

[57] Sentenza 26 febbraio 2013, causa C-617/10, punto 29: "quando un giudice di uno Stato membro sia chiamato a verificare la conformità ai diritti fondamentali di una disposizione o di un provvedimento nazionale che, in una situazione in cui l'operato degli Stati membri non è del tutto determinato dal diritto dell'Unione, attua tale diritto ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione".

di seguire quello interno in un amplissimo ventaglio di circostanze che presentano un "tono costituzionale"[58] e sono riconducibili alle cinque figure sintomatiche individuate a partire dalla sentenza 181, non sia pienamene in linea con la visione del primato propria della giurisprudenza europea. Dunque, continuo a sostenere che, qualora si presenti dinanzi al giudice una richiesta di giustizia fondata su una norma europea direttamente efficace, e che coinvolga una questione di compatibilità di una legge interna con il diritto dell'Unione, di qualsiasi fonte si tratti, ed una norma costituzionale diversa dall'art. 117, la scelta più corretta, in quanto maggiormente rispondente alle conseguenze delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11, dovrebbe essere quella di risolverla utilizzando il percorso europeo, lasciando alla Corte costituzionale il compito (questo sì, "di vertice") di verificare se i risultati raggiunti seguendo questo percorso siano o meno in linea con ulteriori imperativi costituzionali.

Ciò detto, non si può certo disconoscere che, a meno di poco probabili ripensamenti, una volta proposta dalla Corte costituzionale ed accettata dai giudici comuni, la facoltà di scelta del percorso "più idoneo" potrebbe progressivamente diventare la regola alla quale la prassi tenderà ad uniformarsi. Ritengo tuttavia evidente che la scelta del percorso interno, se può avere una giustificazione in situazioni in cui il *tono costituzionale* è così intenso (ad esempio, quando la norma interna produce discriminazioni vietate dall'art. 3 Cost. e che coinvolgono un'ampia sfera di destinatari, non limitata cioè ai titolari di diritti attribuiti dall'ordinamento dell'Unione) da mettere in secondo piano, in applicazione del principio di prossimità[59], le esigenze di tutela delle posizioni giuridiche soggettive attribuite dal diritto europeo, in tutte le altre situazioni comporta una serie di complicazioni che dovrebbero suggerire al giudice comune di favorire la scelta opposta.

Mi limito qui ad indicarne alcune: il percorso interno, in primo luogo, aggrava per le parti in causa i tempi ed i costi del giudizio, aumentando le istanze giudiziarie coinvolte e negando ai titolari dei diritti invocati una tutela immediata e quindi per definizione più efficace; ciò vale, in particolare, nei casi in cui il giudice della causa sia convinto della possibilità di attribuire immediatamente il bene della vita richiesto, in ragione della diretta efficacia (e quindi della chiarezza) della regola europea invocata e nonostante la presenza di una norma interna confliggente. Come è noto, casi in cui si è comunque preferito il percorso interno nonostante il pieno convincimento, espresso dal giudicante

[58] Per valutazioni critiche sulla scelta di questo parametro v. A. RUGGERI, *I confini mobili tra tecniche interpretative e tecniche decisorie, con specifico riguardo ai rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno*, in Consulta online, 23 giugno 2025, fasc, II/2025, p. 952 e ss.

[59] Sul principio di prossimità come filtro per la scelta del parametro più appropriato mi permetto di rinviare a R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *EP*, 2020, p. 493 ss.

nell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, della possibilità di risolvere immediatamente la controversia con l'immediata applicazione della regola europea, sono facilmente rinvenibili nella prassi recente, a partire da quello che ha provocato la sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024[60]. La prospettata esigenza di offrire una soluzione valida *erga omnes* non può di per sé giustificare una scelta diversa, a pena di mettere in discussione in radice il potere/dovere di disapplicazione che la giurisprudenza della Corte di giustizia pone a carico del giudice comune come componente ineludibile del primato. In definitiva, se l'antinomia tra la norma interna e la norma europea risulta palese, magari anche alla luce della precedente giurisprudenza della Corte di giustizia, e la seconda norma è dotata di efficacia diretta, davvero non sembra possano esserci dubbi sulla necessità di una risposta rapida e adeguata alla richiesta di giustizia. Essendo la durata ragionevole del processo a sua volta un valore primario della Costituzione, la circostanza che la medesima questione possa ripresentarsi in altri giudizi non mi sembra una ragione sufficiente per allungare i tempi del processo a discapito della parte nel giusto.

In secondo luogo, come corollario di quanto appena detto, il "percorso interno" non è idoneo per questioni interpretative del diritto dell'Unione che richiedono una rapida definizione, per le quali è a disposizione del giudice comune la procedura pregiudiziale d'urgenza o la procedura accelerata dinanzi alla Corte di giustizia. In effetti, in presenza di dubbi sulla corretta interpretazione del diritto dell'Unione, se la questione presenta un'urgenza tale da giustificare la richiesta alla Corte di giustizia di trattare la causa ricorrendo alla procedura d'urgenza (PPU) ex art. 23 bis dello Statuto della Corte e 107 e ss. del Regolamento di procedura o alla procedura accelerata ex art. 23 bis e 105 del Regolamento di procedura, sembra evidente che il coinvolgimento in prima battuta della Corte costituzionale non sia opportuno nonostante la norma in questione abbia vocazione ad essere applicata in un numero considerevole di contenziosi. È il caso, per restare nell'attualità, delle recenti iniziative che hanno visto i giudici italiani rivolgersi immediatamente alla Corte di giustizia per ottenere risposte in merito alla corretta interpretazione delle regole europee sul trattamento dei migranti, in procedimenti caratterizzati dal coinvolgimento di persone sottoposte alla privazione della libertà personale[61].

[60] R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024*, cit., p. 5; la Corte sottolinea infatti in quella pronuncia che «nessun ostacolo si frappone all'esame del merito anche sotto il contrasto con disposizioni del diritto dell'Unione europea, che il rimettente ritiene dotate di efficacia diretta».

[61] Oltre al noto contenzioso relativo alla designazione dei "Paesi terzi sicuri", che ha portato alla decisione della Corte di giustizia del 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24, *Alace*, e C-759/24, *Canpelli*, si veda da ultimo le ordinanze di rimessione alla Corte di giustizia adottate dalla Corte di Appello di Roma, Sezione Persona, Famiglia, Minorenni e Protezione Internazionale, del 5 novembre 2025, in

In terzo luogo, il percorso interno comporta il mantenimento degli effetti della norma anti-europea sino alla pronuncia della Corte costituzionale, consentendo alla medesima norma di produrre effetti potenzialmente irreversibili, con il rischio, remoto[62] ma da non escludere *in toto*, della responsabilità patrimoniale dello Stato per mancato o tardivo intervento: in altri termini, qualora il giudice, pur convinto di poter dare immediata risposta alla domanda di giustizia fondata su una norma europea che egli stesso ritiene immediatamente applicabile, prescelga di non procedere alla disapplicazione della norma interna incompatibile per rivolgersi alla Corte costituzionale, potrebbe produrre un danno alla parte nel giusto, valutabile ai sensi della giurisprudenza *Köbler* e *Traghetti del Mediterraneo* sulla responsabilità extracontrattuale dello Stato membro per violazione del diritto dell'Unione "per fatto del giudice"[63]. Può essere utile ricordare che ai sensi dell'art. 2 della legge n. 117 del 1988 sulla responsabilità dei magistrati, come modificata con legge n. 18 del 2015, costituisce colpa grave "la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea"[64]: come più volte evidenziato, quest'ultimo richiede che "ove non possa procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto dell'Unione *ha l'obbligo*[65] di garantire la piena efficacia delle medesime, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale"[66].

tema di conformità al diritto dell'Unione del Protocollo Italia-Albania per la gestione dei flussi migratori (cause pregiudiziali riunite C-706/25 e C-707/25, *Comeri e a*, per le quali la Corte ha disposto il procedimento accelerato), commentate da S. MONTALDO, *L'Italia era competente a siglare il Protocollo con Albania in materia di migrazione e asilo? Riflessioni sulla competenza esterna implicita dell'Unione europea a margine di 4 rinvii pregiudiziali della Corte d'Appello di Roma*, in *Giustizia insieme*, 10 dicembre 2025.

[62] La rapidità dei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale (intorno ai dieci mesi) contribuisce a rendere remota questa eventualità.

[63] Nella pronuncia del 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo,* C-173/03*,* riaffermando il principio già elaborato nella precedente sentenza *Köbler* (Corte giust., 30 settembre 2003, C-224/01), la Corte di giustizia ha statuito che osta al diritto dell'Unione la normativa nazionale che escluda la responsabilità dello Stato per i danni arrecati ai singoli, per il solo motivo che la violazione del diritto dell'Unione sia derivata dall'interpretazione di norme di diritto o di valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale.

[64] Cfr. R. MASTROIANNI, V. BOCCHETTI, *La responsabilità dello Stato "per fatto del giudice": una lettura della legge 27 febbraio 2015, n.18, alla luce del diritto dell'Unione europea*, in *Giustiziacivile.com* (1° ottobre 2015).

[65] Corsivo aggiunto.

[66] Sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski*, C-573/17, punto 58, e giurisprudenza ivi citata

In quarto luogo, va ricordato che una delle situazioni in cui la Consulta suggerisce il ricorso alla Corte costituzionale in quanto soluzione "particolarmente proficua" per gli effetti di rimozione definitiva della norma interna incompatibile, è quando "l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra da incertezze". Potendo questa locuzione riferirsi sia alla normativa interna che a quella europea, l'interlocuzione con la Corte costituzionale a fonte di problemi di interpretazione o in presenza di situazioni in cui la "mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate", rischia di invadere le competenze delle corti interne di vertice, chiamate a garantire la nomofilachia nel rispettivo ambito di appartenenza, e della CGUE, che, come visto, non sempre viene coinvolta nel suo ruolo di giudice competente in via esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva delle norme del diritto dell'Unione. Peraltro, in casi del genere**,** la Corte costituzionale, come già avvenuto (v. sentenza 31 del 2025) ma sinora senza conseguenze di rilievo, non vorrà far mancare una propria lettura della soluzione del conflitto, non necessariamente convergente con quella precedentemente offerta dalla Corte di giustizia. Qualora questa diversa lettura non venisse sottoposta alla valutazione dei giudici europei, essa rischierebbe di essere successivamente smentita da un nuovo rinvio pregiudiziale su iniziativa del giudice comune. Quanto appena detto porta ad affermare, come logica conseguenza, che l'esigenza della certezza del diritto, più volte invocata a sostegno della dell'utilità di un intervento *erga omnes*, non sembra sia un argomento decisivo, in quanto la stessa Consulta ricorda che la propria decisione può non essere l'ultima parola, potendo il giudice, anche dopo la pronuncia del giudice delle leggi, riprendere il percorso europeo sottoponendo alla Corte di giustizia la conformità al diritto dell'Unione dei risultati raggiunti attraverso il percorso interno[67].

In quinto luogo, se scelto in maniera sistematica, il percorso interno può provocare un affastellamento dei rinvii alla Corte costituzionale e un suo coinvolgimento per questioni poco o per nulla problematiche, facilmente risolvibili attraverso il percorso europeo[68], e in definitiva rischiando, per eterogenesi dei fini, di ridurne l'importanza ed il ruolo**,** maggiormente valorizzato invece se la Corte limita il suo intervento – ed il suo dialogo diretto con la Corte di giustizia – ai casi più importanti. Certamente, il dialogo tra le Corti costituzionali nazionali e la Corte di giustizia è fondamentale per la stessa crescita dell'ordinamento dell'Unione[69], essendo le prime meglio posizionate per rappresentare

[67] Corte di giustizia, sentenza 15 gennaio 2013, causa C-416/10*, Križan*, punto 62 e ss.

[68] È emblematica in questo senso la questione sottoposta alla Corte costituzionale nella vicenda processuale che ha portato alla sentenza n. 181 del 2024.

[69] Sulle virtù del dialogo tra le corti o è illuminante l'analisi recente di S. SCIARRA, *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, Bologna, il Mulino, 2025.

alla seconda le esigenze di garanzia che ritengono ineludibili per la tenuta del proprio sistema costituzionale e contribuire alla formazione delle "tradizioni costituzionali comuni" che la stessa Corte di giustizia è chiamata a valorizzare in sede di interpretazione della Carta dei diritti fondamentali. È quindi del tutto auspicabile che la Corte costituzionale italiana, come tutte le altre corti di vertice degli Stati membri, qualora non condividano una soluzione raggiunta dalla Corte di giustizia nel dialogo con il giudice comune (è il caso della nota saga Taricco) o vogliano sollevare una questione di rispetto dell'identità nazionale come espressa dalle regole di base del sistema costituzionale[70], apra un canale di dialogo con la Corte di giustizia attraverso il rinvio pregiudiziale[71].

In sesto luogo, il ricorso sistematico al percorso interno appare una soluzione disarmonica con il principio, sinora indiscusso anche nella giurisprudenza italiana nonostante alcuni isolati tentativi in direzione contraria[72], secondo il quale il potere/dovere di disapplicazione, in quanto principio fondante il rapporto tra ordinamenti, concerne l'attività non solo del potere giudiziario ma anche dell'amministrazione. In altri termini, se si suggerisce come scelta più efficace il percorso interno, e quindi in sostanza si ridimensiona l'importanza del potere di disapplicazione del giudice comune, diventa obiettivamente più difficile aspettarsi che lo stesso potere venga serenamente esercitato dall'amministrazione.

In settimo luogo, la strada del coinvolgimento della Corte costituzionale al principale scopo di rimuovere la norma interna ritenuta incompatibile con una regola europea dotata di efficacia diretta porta il giudice comune a perdere il controllo della vicenda processuale, potendo ovviamente la Consulta, come dimostrato dall'ordinanza n. 21 del 2025, rileggere diversamente la norma europea assunta a parametro interposto ai sensi dell'art. 117 Cost. e procedere essa stessa ad aprire quel dialogo con la Corte di giustizia che il giudice *a quo*, a torto o a ragione, non aveva ritenuto necessario.

[70] Sentenza 7 settembre 2022, causa C-391/20, *Boriss Cilevičs e a*.

[71] K. LENAERTS, *Opening Speech: Constitutional Dialogue In Changing Times*, relazione svolta all'incontro tra la Corte di giustizia e la Corte costituzionale bulgara il 3 settembre 2025 (https://evropeiskipravenpregled.eu/eunited_i/). L'A. suggerisce inoltre come forma di dialogo "informale" l'adozione di regole processuali o di prassi che consentano alle Corti costituzionali di offrire la loro visione delle cause in Corte di giustizia attraverso l'allegazione, da parte del proprio governo, di un brief aggiuntivo alla memoria depositata nella procedura scritta, che consenta loro di esprimere un punto di vista diverso rispetto a quello rappresentato dal giudice del rinvio. Un'altra strada, che avevo già prospettato in sede di primo commento alla sentenza 181 del 2024 (*La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024*, *cit.* p. 24 e ss.), potrebbe essere quella di fare ricorso alla (sinora inesplorata) figura del giudice relatore aggiunto di cui all'art. 13 dello Statuto della Corte di giustizia.

[72] Cfr. TAR Puglia-Lecce, Sezione Prima, sentenza del 18 novembre 2020 n. 1321, pubblicata il 27 novembre 2020, commentata positivamente da R. ROLLI-M. MAGGIOLINI, *La disapplicazione della norma nazionale contrastante con il diritto dell'Unione (nota a TAR Puglia-Lecce, sez. I, 18 novembre 2020 n. 1321)*, in *Questione Giustizia*, 22 dicembre 2020.

Va infine aggiunto che l'inserimento della Consulta nel contesto "naturale" del percorso che porta alla definizione della causa comporta delle complicazioni non banali rispetto alla stessa individuazione del giudice tenuto al rinvio pregiudiziale in quanto giudice di ultima istanza. Non è questa la sede adatta per approfondire questo aspetto, ma è chiaro che se la questione di interpretazione (o di validità) del diritto dell'Unione viene posta all'attenzione della Corte costituzionale, anche allo scopo di confermare una soluzione sulla questione di legittimità costituzionale fondata essenzialmente su altre disposizioni della Costituzione, ci sono buoni motivi per ritenere che detta questione *debba* essere sottoposta in maniera pressocché sistematica alla Corte di giustizia, ovviamente con riserva delle eccezioni all'obbligo di rinvio codificate dalla giurisprudenza europea, con altrettanto sistematico allungamento dei tempi dei giudizi.