



La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell’Unione provviste di effetto diretto

DI FABIO FERRARO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale. – 3. Il nuovo orientamento accentratore del Giudice delle leggi fondato sul tono costituzionale. - 4. *Segue*. Le possibili frizioni con il ruolo dei giudici nazionali e della Corte di giustizia. – 5. Conclusioni non definitive in attesa di nuovi chiarimenti della Corte costituzionale e degli orientamenti dei giudici nazionali.

1. Premessa

Negli ultimi tempi sono stati scritti fiumi di parole sulla questione della c.d. doppia pregiudizialità¹, ma il dibattito è destinato a essere nuovamente acceso dalla recente sentenza n. 181/2024², che sembra dare origine a un nuovo *revirement*. L’obiettivo più o

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

¹ Per un lavoro recente, v. G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La doppia pregiudizialità*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, II ed., Torino, 2024, p. 341 ss. V. anche D. GALLO, G. PICCIRILLI (eds.), *Dual Preliminary Through National, EU and Comparative Case Law*, in *The Italian Journal of Public Law*, Special Issue, vol. 15, n. 1, 2023; A. RUGGERI, *Il giudice e la doppia pregiudizialità: istruzioni per l’uso*, in *federalismi.it*, n. 6, 2021; F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *DUE*, n. 4, 2019, p. 729 ss. Sulla giurisprudenza interna concernente la questione della doppia pregiudiziale, cfr. la banca dati Eurojusitalia (consultabile sul sito <https://www.eurojusitalia.eu>).

² Corte cost., 19 novembre 2024, n. 181. Per un primissimo commento, 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 *Riv. cont. eur.*, n. 3, 2024; A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla*

meno velato di tale sentenza appare quello di intervenire sulle più recenti discussioni concernenti il primato del diritto dell'Unione europea, al fine di rafforzare ulteriormente il controllo accentrato della Corte costituzionale sul diritto dell'Unione.

Diciamo subito che il risultato finale al quale perviene la sentenza è sicuramente meritorio e condivisibile, considerato che nel caso in esame il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che distinguono secondo il genere i posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore del Capo di Polizia penitenziaria. Si tratta, infatti, di una manifesta violazione del principio di parità di trattamento tra uomo e donna, che non può essere giustificata dalle peculiarità del ruolo di ispettore in ragione dei compiti di direzione e di coordinamento che contraddistinguono le sue funzioni.

Nondimeno, solleva diverse perplessità l'affermazione di principio contenuta nella sentenza n. 181/2024 in merito alla competenza della Corte costituzionale a pronunciarsi sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto, laddove la questione posta dal remittente presenti un «tono costituzionale»³, per il nesso con interessi e principi di rilievo costituzionale. Tali perplessità discendono anche dal fatto che la Corte costituzionale avrebbe potuto collocarsi nel solco della giurisprudenza più recente sulla tutela dei diritti fondamentali e dichiarare l'illegittimità della norma di legge discriminatoria facendo riferimento alla parità tra uomo e donna sancita dall'art. 3 Cost., oltre che dagli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali⁴, che giustifica di per sé l'intervento del Giudice delle leggi.

Leggendo la sentenza e confrontandola con le precedenti pronunce, ci si rende conto invece che la Corte costituzionale ha inteso prefigurare una nuova soluzione, che sembra distonica rispetto ad alcuni principi ormai sedimentati nell'ordinamento dell'Unione e nella stessa giurisprudenza costituzionale.

2. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla doppia pregiudizialità

Prima di soffermarci sul contenuto della sentenza, è utile ricordare, in estrema sintesi, l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, che per un lungo periodo di tempo è rimasta sostanzialmente invariata⁵.

In particolare, a partire dalla nota sentenza *Granital*⁶, si è messo in chiara evidenza che la norma dell'Unione provvista di effetto diretto deve essere applicata direttamente dal giudice comune in luogo della norma nazionale confliggente, di talché, non ponendosi una questione di legittimità costituzionalità ma di incompetenza, l'eventuale proposizione

Consulta, in attesa di successive messe a punto (a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024), in Consulta online, n. 3, 2024, p. 1346 ss.

³ Corte cost. n. 181/2024, cit., punto 6.3 del considerato in diritto.

⁴ In particolare, nel caso di specie vengono in rilievo l'art. 3, paragrafo 2, TUE, l'art. 8 (e 10) TFUE, gli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 14 della direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006.

⁵ Per maggiori approfondimenti, si rimandi a G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, IV ed., Napoli, 2023, p. 303 ss.

⁶ Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170.

del contrasto dinanzi al Giudice delle leggi veniva considerata inammissibile. Correlativamente, in presenza di un dubbio e del convincimento del giudice nazionale dell'esigenza di una collaborazione per risolverlo, la Corte costituzionale ha per lungo tempo dato costantemente precedenza al rinvio pregiudiziale, ritenendo la questione di compatibilità con il diritto dell'Unione europea «un prius logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio principale e, pertanto, la rilevanza di codesta questione»⁷.

Il noto *obiter dictum* contenuto nell'arresto n. 269/2017 ha poi modificato radicalmente questo orientamento laddove ha ipotizzato l'obbligo del giudice comune di sollevare prima una questione di costituzionalità, in presenza di dubbi di legittimità, tanto in relazione ai diritti protetti dalla Costituzione italiana quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali in ambito di rilevanza comunitaria⁸. L'*obiter dictum* ha attribuito quindi priorità alla questione di costituzionalità in tema di diritti fondamentali, sia pur facendo salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per «altri profili»⁹ rispetto a quelli già definitivamente risolti dalla Corte costituzionale. La Consulta è pervenuta a questo discutibile orientamento, muovendo dal presupposto che le violazioni dei diritti fondamentali richiedono un intervento *erga omnes*, che non può essere assicurato dalla diretta disapplicazione da parte del giudice comune della legge incompatibile con il diritto dell'Unione.

Successivamente, il Giudice delle leggi ha finito per assumere una posizione senz'altro più equilibrata, che esclude aprioristiche preclusioni nei confronti di una delle due Corti e rimette alla libertà del giudice comune la scelta se rivolgersi alla Corte di giustizia o alla Corte costituzionale¹⁰. La Consulta ha dunque voluto ristabilire un dialogo

⁷ Corte cost., ord. 2 marzo 2017, n. 48. V. anche 30 marzo 2012, n. 75; ord. 9 novembre 2011, n. 298; ord. 7 luglio 2010, n. 241; 2 aprile 2009, n. 100; 13 luglio 2007, n. 284; ord. 28 dicembre 2006, n. 454; ord. 21 marzo 2002, n. 85.

⁸ Corte cost. 14 dicembre 2017, n. 269, *Ceramica Sant'Agostino*. In dottrina, v. F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2019, spec. p. 273 ss.; D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2019; G. MARTINICO, G. REPETTO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *ECLR*, vol. 15, 2019, p. 731 ss.; R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018; L. S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018; L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269 del 2017*, in *forumcostituzionale.it*, p. 1 ss.; C. SCHEPISI, *I futuri rapporti tra le Corti dopo la sentenza n. 269/2017*, in *federalismi.it*, n. 22, 2018.

⁹ Corte cost. n. 269/2017, cit., punto 5.2 del considerato in diritto.

¹⁰ Corte cost., 23 gennaio 2019, n. 20, spec. punto 2 del considerato in diritto e 20 febbraio 2019, n. 63, spec. punto 4.3 del considerato in diritto, su cui v. G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in *Questione giustizia*, 4 marzo 2019; F. MEDICO, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20/2019: verso un doppio custode del patrimonio costituzionale europeo?*, in *DUE*, n. 1, 2019, p. 87 ss.; O. POLLICINO, G. REPETTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019. A ciascuno il suo: ancora sui rapporti tra Carte e tra Corti*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2019, p. 434 ss.; A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura*

costruttivo e ha raggiunto una soluzione ragionevole, riconoscendo al giudice comune il potere-dovere «di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta»¹¹.

Pertanto, si erano, per così dire, “normalizzati” i rapporti trilaterali tra giudici nazionali, Corte costituzionale e Corte di giustizia, senza individuare dei criteri per indirizzare i giudici nazionali a rivolgersi all’una o all’altra Corte¹², pur se erano state prospettate in dottrina diverse soluzioni per agevolare la scelta tra la pregiudiziale comunitaria e la questione incidentale di costituzionalità¹³.

Indipendentemente dall’omessa individuazione di un criterio idoneo a guidare la decisione del giudice rimettente, qualora quest’ultimo avesse coinvolto la Corte costituzionale, la questione incidentale di legittimità costituzionale sarebbe stata dichiarata inammissibile per difetto del requisito della rilevanza laddove il dubbio avesse riguardato la corretta interpretazione di norme dell’Unione provviste di effetto diretto. Non si sottraevano, e non si sottraggono tuttora, al controllo della Corte costituzionale tutte le ipotesi in cui entrano in gioco la tutela dei diritti fondamentali e la Carta dei diritti fondamentali, i controlimiti o la perdurante inosservanza delle norme del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi (c.d. “ribellione del

di Corte cost. sent. n. 20 del 2019), in *Consulta online*, n. 1, 2019, p. 113 ss.; G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 10, 2019, pp. 1-15. Il riavvicinamento della Corte costituzionale alla giurisprudenza *Granital* era stato auspicato, e in qualche modo sollecitato, dalla Corte di Cassazione: v. Cass., sez. V lavoro, 30 maggio 2018, n. 13678 e 10 gennaio 2019, n. 451. Successivamente, v. Corte cost., 10 maggio 2019, n. 117, con commento di N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema ‘a rete’ di tutela dei diritti in Europa*, in *federalismi.it*, n. 13, 2019; A. RUGGIERI, *Ancora un passo avanti della consulta lungo la via del “dialogo” con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 117 del 2019)*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2019, p. 242 ss.; G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all’ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2019, p. 166 ss. V. anche Corte cost. ord. 8 luglio 2020, n. 182 (c.d. bonus Bebè), con note di F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2022, p. 2 ss.; D. GALLO, A. NATO, *L’accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell’ordinanza n. 182/2020 della Corte Costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 4, 2020, p. 308 ss.; N. LAZZERINI, *Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *European Papers*, n. 3, 2020, p. 1463 ss. Per un’efficace ricostruzione dei rapporti tra le due corti nel modello “post-269”, v. P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell’UE: dalla sentenza 269/2017 all’ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?*, in *I Post di AISDUE*, 2019.

¹¹ Corte cost. n. 63/2019, cit., punto 4.3 del considerato in diritto.

¹² S. BARBIERI, *Quel che rimane della sentenza n. 269 del 2017: il finale (non previsto?) di un tentativo di ri-accentramento*, in questa *Rivista*, n. 2, 2021, p. 110.

¹³ Si era ipotizzato, ad esempio, il ricorso al “criterio di prossimità” (R. MASTROIANNI, *La Carta UE dei diritti fondamentali fa gola o fa paura?*, in *Giustizia insieme*, Intervista di R. G. Conti, aprile 2019; ID., *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.) o al “criterio del centro di gravità” (ci permettiamo di rinviare al nostro *Giudice nazionale, centro di gravità e doppia pregiudiziale*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Napoli, 2021, p. 511 ss.).

legislatore” o “legge di rottura”)¹⁴. Al di là di queste ultime ipotesi, si riteneva che il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto alle disposizioni dell’Unione provviste di efficacia diretta dovesse essere risolto immediatamente dal giudice comune ovvero con la collaborazione della Corte di giustizia¹⁵.

Per completare il quadro, occorre ricordare che la sentenza n. 15/2024 ha arricchito la cassetta degli attrezzi del giudice nazionale, mettendo a sua disposizione il cumulo dello strumento della disapplicazione della legge con la contestuale rimessione alla Corte costituzionale di una questione di legittimità costituzionale sulla medesima legge, sia pure limitatamente ai giudizi antidiscriminatori ai sensi dell’art. 28, comma 5, del decreto legislativo 150/2011¹⁶. Prima di questo arresto il giudice comune, scegliendo di rivolgersi alla Corte costituzionale, avrebbe potuto previamente disapplicare la norma censurata solo in via cautelare e interinale, restando infatti irrilevante la questione di legittimità costituzionale, ove il potere di disapplicazione fosse stato esercitato, in via definitiva e non solo cautelare, prima del promovimento della questione stessa. Nell’*iter* procedimentale delineato dalla sentenza n. 15/2024, invece, il giudice è stato legittimato a disapplicare definitivamente la norma di legge discriminatoria, con «attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell’accertata discriminazione»¹⁷ per poi promuovere l’incidente di costituzionalità al fine di rimuovere definitivamente la norma dall’ordinamento. Se è vero che questa sentenza si è riferita soltanto ai giudizi antidiscriminatori, non vi è dubbio che essa, garantendo la tutela piena dei soggetti coinvolti attraverso l’immediata disapplicazione della legge incompatibile, ha valorizzato il ruolo del giudice nazionale e, al tempo stesso, ha contribuito a rafforzare il controllo centralizzato della Corte costituzionale¹⁸, lasciando in qualche modo presagire ulteriori sviluppi.

¹⁴ V. Corte cost., n. 170/1984, cit.; 23 dicembre 1986, n. 286. Questa ipotesi non sembra sia poi stata considerata e sottoposta concretamente all’attenzione della Corte costituzionale.

¹⁵ In tal senso, il Consiglio di Stato ha affermato, nell’esprimere dubbi sulla compatibilità europea di una norma nazionale, che «[...] il presupposto della rilevanza [che verrebbe a mancare in ipotesi di vaglio sfavorevole da parte della Corte di Giustizia, ostandovi l’obbligo di disapplicazione nel caso concreto], sussisterebbe solo nell’evenienza opposta [ovverossia, il vaglio favorevole della Corte sulla compatibilità europea]». In quest’ultimo caso, il giudice amministrativo si è comunque espressamente riservato «la possibilità di vagliare in via successiva [anche, eventualmente] la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, secondo i parametri interni [si tratta degli artt. 3, 24 e 117 della Costituzione], considerato altresì che, nell’ipotesi in cui un eventuale giudizio dinanzi alla Corte costituzionale si concludesse con una pronuncia di incostituzionalità della norma, ciò comporterebbe l’espunzione della norma dall’Ordinamento con effetti erga omnes, anziché limitati, come nell’altra ipotesi, alla disapplicazione nel singolo caso concreto» (5 settembre 2019, n. 6101).

¹⁶ Corte cost., 12 febbraio 2024, n. 15. Per un commento, v. C. AMALFITANO, *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2024, p. 420 ss.; C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *Riv. cont. eur.*, n. 1, 2024, p. 26 ss.;

¹⁷ Corte cost. n. 15/2024, cit., punto 7.3.3 del considerato in diritto.

¹⁸ In questi termini, O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccentramento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024, p. 280 ss., spec. p. 293 ss.

3. Il nuovo orientamento accentratore del Giudice delle leggi fondato sul tono costituzionale

Nel quadro sommariamente richiamato irrompe la sentenza in esame, che non considera più inammissibile la questione di legittimità costituzionale di una norma di legge in contrasto con una norma dell'Unione provvista di effetto diretto nella parte in cui statuisce che «nessuno ostacolo si frappone all'esame del merito anche sotto il profilo del contrasto con disposizioni del diritto dell'Unione, che il rimettente ritiene dotate di efficacia diretta».

Tale sentenza riconosce anche in tal caso la libertà di scelta del giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta, tra non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost., fermo restando il potere della stessa Corte costituzionale di coinvolgere la Corte di giustizia.

Incidentalmente, si noti che la sentenza mette in risalto che «a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, nei casi di doppia pregiudizialità, questa Corte ha rimesso alla discrezionalità del giudice la scelta di quale strada percorrere [...] e ha escluso l'antitesi oppure un ordine di priorità fra tali strumenti»¹⁹.

In realtà, come evidenziato in precedenza, la libertà di scelta del giudice e l'esclusione di un ordine di priorità non sono state riconosciute dalla sentenza n. 269/2017, bensì dalla successiva giurisprudenza costituzionale che ha individuato una soluzione ragionevole, con la modifica del controverso *obiter dictum*, manifestando così effettivamente l'intenzione di collaborare con la Corte di giustizia e di salvaguardare le prerogative del giudice nazionale.

Al di là di questa breve precisazione, vieppiù rileva che la soluzione offerta dalla Corte costituzionale non è più circoscritta alla tutela dei diritti fondamentali, ma si estende a tutte le norme dell'Unione provviste di efficacia diretta. A giudizio della Corte, l'obbligo di rispettare il primato del diritto dell'Unione può risultare violato da una legge e giustificare il suo intervento tanto se il contrasto riguarda la Carta dei diritti fondamentali o gli atti a questa collegabili quanto se ha ad oggetto una qualsiasi altra normativa del diritto dell'Unione. Si tratta di una significativa novità, poiché la possibilità di rivolgersi in via incidentale alla Corte costituzionale aveva riguardato finora soltanto le norme dell'Unione prive di efficacia diretta, oltre quelle inerenti alla tutela dei diritti fondamentali, mentre adesso non sembra sussistere alcuna preclusione per il Giudice delle leggi.

È ben noto, peraltro, che nell'ambito dei giudizi promossi in via principale, numericamente piuttosto consistenti, la Corte costituzionale è pienamente legittimata a pronunciarsi sulle disposizioni dell'Unione provviste di effetto diretto, per il tramite del parametro interposto offerto dall'art. 117, primo comma, Cost.²⁰, e può dichiarare

¹⁹ Corte cost. n. 181/2024, cit., punto 6.2 del considerato in diritto.

²⁰ Corte cost., sentenza 30 marzo 1995, n. 94; 15 aprile 2008, n. 102.

l'illegittimità costituzionale delle norme con esse contrastanti²¹. In questi casi la Corte costituzionale è il giudice della controversia e la disapplicazione rappresenta una soluzione inadeguata a dare pieno adempimento agli obblighi dell'Unione²².

La Corte aggiunge però un ulteriore tassello a questo complesso mosaico laddove afferma che per poter scrutinare nel merito le ipotizzate violazioni di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile è necessario che la questione incidentale posta dal rimettente presenti un "tono costituzionale", volendo alludere alla sussistenza di un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale. Così facendo, la Corte circoscrive solo formalmente il suo raggio di azione, ma in realtà lo estende notevolmente, in considerazioni del fatto che il nesso degli interessi e principi costituzionali con le norme dell'Unione provviste di efficacia diretta è piuttosto ampio e alquanto difficile da definire con precisione.

Il tono costituzionale del conflitto è stato più volte richiamato dalla giurisprudenza costituzionale, ad esempio «quando il ricorrente lamenti una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali [...], per effetto di un atto o di un comportamento significativo, dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza [...], in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente»²³ oppure per evidenziare le ricadute sistematiche che implicano le questioni sollevate²⁴.

A ben vedere, il ricorso al concetto di tono costituzionale, che è stato in origine elaborato dalla dottrina a proposito dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato²⁵, al duplice fine di stigmatizzare il ricorso a questo strumento per difendere attribuzioni di scarso "pregio" costituzionale e impedire l'accesso indifferenziato alla Corte costituzionale²⁶, potrebbe avere l'effetto opposto rispetto all'obiettivo perseguito e far aumentare in senso esponenziale i giudizi di legittimità costituzionale. La Consulta potrebbe, tuttavia, non essere attrezzata a risolvere celermente un contenzioso di così ampia portata che si estende a tutto il diritto dell'Unione, sicché è prevedibile un allungamento della durata ragionevole dei giudizi.

Sta di fatto che il concetto di "tono costituzionale", di per sé vago e sfuggente, appare troppo generico, si presta a letture molto divergenti e non risulta facilmente declinabile in relazione alle questioni concernenti l'effetto diretto delle norme dell'Unione; sicché è facile immaginare che, in assenza di elementi di chiarificazione, il suddetto nesso verrà

²¹ V. ad esempio, sulla questione delle concessioni demaniali marittime, Corte cost. 24 giugno 2024, n. 109.

²² Ne discende che con la sentenza n. 181/2024 sembra attenuarsi l'esigenza di un trattamento differente a seconda che il giudizio in cui si fa valere il dubbio di compatibilità con le norme dell'Unione provviste di efficacia diretta penda davanti al giudice comune o alla Corte costituzionale in via principale, in quanto si dovrebbero ridurre notevolmente le pronunce di inammissibilità delle questioni incidentali di legittimità costituzionali riguardanti le norme dell'Unione provviste di effetto diretto.

²³ Corte cost. 27 luglio 2023, n. 173, punto 3.1 del considerato in diritto.

²⁴ Corte Cost. 23 luglio 2024, n. 143, punto 5 del considerato in diritto.

²⁵ C. MAZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur.cost.* 1979, I, 110 ss., 112 s.

²⁶ R. BIN, "Tono costituzionale" del conflitto vs. "tono regionale" della Repubblica, in *Le Regioni*, 1998, p. 447.

individuato con sempre maggiore frequenza e la Corte costituzionale difficilmente dichiarerà il difetto di rilevanza per l'assenza di nesso della questione incidentale con interessi e principi di rilievo costituzionale.

Non appare idonea a precisare il suddetto concetto la considerazione che «l'interlocuzione con la Corte 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 principi di carattere costituzionale»²⁷. Anzi, la sentenza sembra andare oltre il concetto di tono costituzionale laddove mette in evidenza sia che «ove 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»²⁸, sia che l'esigenza di una pronuncia efficace *erga omnes* «si dimostra ineludibile a fronte di una normativa che coinvolge una vasta platea di interessati e si presta ad applicazioni reiterate»²⁹.

In definitiva, la sentenza in esame individua in modo esteso, e non certo residuale, le ipotesi di preferenza per l'intervento della Corte costituzionale, facendo riferimento al tono costituzionale della questione da trattare, mentre i casi di priorità pregiudiziale della Corte di giustizia si ricavano “in negativo”, ossia nel senso che il giudice nazionale dovrebbe prioritariamente rivolgersi al giudice dell'Unione in tutte le ipotesi in cui la questione posta dal rimettente non presenti un tono costituzionale.

4. Segue. Le possibili frizioni con il ruolo dei giudici nazionali e della Corte di giustizia

La sentenza in commento appare, *prima facie*, in linea di continuità con la precedente giurisprudenza costituzionale nella parte in cui lascia libertà di scelta al giudice nazionale. In particolare, tale arresto sembra porsi sulla scia della sentenza 63/2019, sebbene quest'ultima utilizzi l'espressione “impronta costituzionale” anziché riferirsi al “tono costituzionale”³⁰. A ben vedere, invece, la sentenza 181/2024 si discosta notevolmente dai precedenti specifici della Corte, in quanto stimola il giudice nazionale a rivolgersi alla Corte costituzionale, sulla base di criteri piuttosto ampi ed evanescenti virtualmente applicabili in relazione a tutto il diritto dell'Unione e non più soltanto ai diritti fondamentali.

²⁷ *Ivi*, punto 6.5 del considerato in diritto.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ La preoccupazione di possibili contrasti e tensioni tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia era già stata manifestata in relazione all'espressione «impronta costituzionale», ripresa da Corte cost. n. 269/2017, cit., punto 5.2 del considerato in diritto (U. VILLANI, *Il “nuovo cammino comunitario” della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, p. 88).

Si desume quindi che nella presa di posizione della Consulta il pendolo della bilancia risulta fortemente orientato verso la questione di legittimità costituzionale. In tal senso, è stato autorevolmente affermato che il nuovo orientamento rischia di accordare in ogni caso la precedenza alla pregiudizialità costituzionale, quale che sia la normativa dell'Unione lesa, svuotando di senso pratico il principio dell'effetto diretto³¹.

Tale preoccupazione appare condivisibile, giacché l'affermazione della Corte costituzionale, portata alle sue estreme conseguenze, potrebbe rendere inefficace il principio dell'effetto diretto, che assume una rilevanza fondamentale nel diritto dell'Unione ai fini della tutela effettiva dei diritti dei singoli.

Come era stato evidenziato nella nota sentenza *Simmenthal*, «il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, 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»³². Tale principio è stato precisato dalle pronunce *Melki e Abdeli*³³ e *A/B*³⁴, le quali hanno messo in risalto che l'art. 267 TFUE non osta a una procedura incidentale di legittimità costituzionale, purché siano rispettate alcune condizioni fondamentali: i) la procedura costituzionale non deve pregiudicare la possibilità delle giurisdizioni nazionali (comprese quelle competenti ad effettuare il sindacato di costituzionalità) di riferire, in ogni momento, una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia; ii) deve consentire l'adozione di tutte le misure necessarie ad assicurare la tutela giurisdizione in via provvisoria dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, e iii) non deve pregiudicare il dovere del giudice nazionale di disapplicare la disposizione nazionale controversa, laddove questa sia da tale giudice ritenuta in contrasto con il diritto dell'Unione³⁵.

È rimasta quindi invariata, anche dopo le sentenze *Melki* e *A/B*, l'incompatibilità con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto dell'Unione di qualsiasi disposizione o prassi (legislativa, amministrativa o giudiziaria) facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, la quale porti ad una "riduzione della concreta efficacia del diritto dell'Unione" per il fatto che sia negato al giudice competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto sia necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme dell'Unione³⁶.

³¹ A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta*, cit., p. 1348.

³² Corte giust., 9 marzo 1978, causa 106/77, punto 24.

³³ Corte giust., 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10.

³⁴ Corte giust., 11 settembre 2014, causa C-112/13.

³⁵ Cfr. R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia e il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2014, p. 4097 ss.

³⁶ *Simmenthal*, cit., punto 22; Corte giust., 19 giugno 1990, causa C-213/89, *Factortame e a.*, punto 20. Anzi, il giudice nazionale è stato finanche legittimato a «disapplicare, sulla base del diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di tale efficacia» (18 gennaio 2022, causa C-261/20, *Thelen Technopark*, punto 33).

In tale contesto, che considera ancora fondamentale l'immediata applicazione di una norma dell'Unione europea provvista di effetto diretto da parte del giudice nazionale³⁷, viene naturale domandarsi se l'ultimo arresto della Corte costituzionale - che in un numero indefinito di casi considera una soluzione ottimale la rimozione costituzionale della norma di legge contrastante con una norma dell'Unione provvista di efficacia diretta - presenti delle frizioni con la sentenza *Simmenthal*, sia pure rivisitata alla luce della successiva giurisprudenza della Corte di giustizia. Invero, il nuovo quadro disegnato dalla Corte costituzionale potrebbe indebolire il ruolo centrale esercitato dal giudice nazionale in relazione alle norme dell'Unione provviste di effetto diretto.

La Corte costituzionale sembra consapevole delle preoccupazioni che il suo nuovo orientamento inevitabilmente solleva laddove precisa che il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate in un rapporto di vicendevole arricchimento.

Al di là delle affermazioni di principio e delle rassicurazioni contenute nella sentenza, la preferenza per una procedura incidentale di controllo di costituzionalità delle leggi, in presenza di una questione di "tono costituzionale", suggerisce al giudice nazionale di non ricorrere a soluzioni diverse da quella costituzionale.

Tale indicazione potrebbe avere l'effetto di indurre il giudice nazionale a non disapplicare immediatamente la norma di legge contrastante con una norma dell'Unione provvista di effetto diretto, né a rivolgersi alla Corte di giustizia, prima del pronunciamento della Corte costituzionale. Una soluzione che appare differente dal rimedio duale prefigurato dalla sentenza 15/2024, che non indebolisce il ruolo del giudice nazionale, in quanto prevede la possibilità per il giudice nazionale di disapplicare direttamente la disposizione nazionale e di dare immediata risposta alla richiesta di giustizia, e contestualmente di rimettere la questione incidentale di legittimità costituzionale, sebbene soltanto in relazione ai giudizi antidiscriminatori.

Non risulta poi affatto chiaro quale spazio sia riservato al principio di interpretazione conforme nelle questioni di tono costituzionale, visto che tale principio ha finora consentito al giudice interno di evitare di rimettere la questione alla Corte costituzionale³⁸. Tanto più che si è affermato nella giurisprudenza della Corte di giustizia un criterio gerarchico in base al quale la questione sulla necessità di disapplicare una disposizione nazionale contraria al diritto dell'Unione si pone solo se non risulta possibile alcuna interpretazione di tale disposizione conforme al diritto dell'Unione³⁹.

La sentenza della Corte costituzionale rischia di generare una possibile frizione anche con il ruolo della Corte di giustizia e di entrare in conflitto con la sua funzione

³⁷ Cfr., *ex multis*, Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Popławski*, punti 61 e 62; 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, punto 53; 24 luglio 2023, causa C-107/23 PPU, *Lin*, punto 95.

³⁸ Corte cost. 3 luglio 2013, n. 207; 11 febbraio 2013, n. 21; 21 marzo 2012, n. 75, 14 ottobre 1996, n. 356.

³⁹ Corte giust., 24 gennaio 2012, causa C-282/10, *Tecom Mican e Arias Domínguez*, punto 23. Tale criterio non si applica nelle ipotesi di applicazione diretta di un regolamento.

nomofilattica, che consiste nell'assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» ai sensi dell'art. 19 TUE.

Non appare superfluo ricordare che il rinvio pregiudiziale è diventata la “chiave di volta” del sistema giudiziario dell'Unione⁴⁰ e ha consentito l'affermazione dei principi del primato e dell'effetto diretto, i quali continuano tuttora ad essere oggetto di rilevanti interpretazioni e ulteriori chiarimenti da parte della Corte di giustizia. La sentenza di cui si discute non sembra però prendere in adeguata considerazione che la Corte di giustizia è chiamata ad intervenire sul piano interpretativo e, quindi, a chiarire quali norme dell'Unione siano provviste di effetto diretto (verticale, orizzontale o trilaterale)⁴¹ con l'obiettivo di ricondurre a unità un sistema multilivello che coinvolge ben ventisette differenti Stati membri, mentre la Corte costituzionale si pronuncia su questioni di sospetta costituzionalità piuttosto che d'interpretazione⁴².

Al riguardo, risultano emblematiche le seguenti parole (pronunciate sempre della Corte costituzionale): «ferma per un verso la possibilità del controllo di costituzionalità per violazione dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona (cfr. da ultima sent. n. 509 del 1995) - non compete per altro verso a questa Corte fornire l'interpretazione della normativa comunitaria che non risulti di per sé di “chiara evidenza” (sentenza n. 168 del 1991), né tanto meno le spetta risolvere i contrasti interpretativi insorti (come nella fattispecie) in ordine a tale normativa, essendone demandata alla Corte di giustizia delle Comunità europee la interpretazione con forza vincolante per tutti gli Stati membri»⁴³. La lettura di queste parole ci fa comprendere come, a partire dalla sentenza 269/2017 fino ad arrivare alla sentenza 181/2024, sia cambiata la posizione della Corte costituzionale sul diritto dell'Unione.

Vero è che la preclusione o la limitazione del dialogo tra il giudice nazionale e la Corte di giustizia, attraverso l'ampio utilizzo della nozione di tono costituzionale, rischia di far venire meno la disapplicazione, giacché non consente al primo di avere dalla seconda un supporto sull'interpretazione della norma dell'Unione e, conseguentemente, sulla valutazione della diposizione nazionale con essa (eventualmente) contrastante⁴⁴. Pertanto, in presenza di dubbi sull'efficacia diretta della norma dell'Unione che il giudice nazionale non intenda risolvere immediatamente e autonomamente, rimane preferibile la priorità della questione pregiudiziale per consentire alla Corte di giustizia di esercitare la sua interpretazione.

5. Conclusioni non definitive in attesa di nuovi chiarimenti della Corte costituzionale e degli orientamenti dei giudici nazionali

⁴⁰ A. TIZZANO, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici nazionali*, in *DUE*, 2018, n. 2, p.403.

⁴¹ Cfr. F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi*, cit., pp. 756 e 757.

⁴² In questi termini, v. A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta*, cit., p. 1349.

⁴³ Corte cost. ord. 15 dicembre 1995, n. 536.

⁴⁴ Cfr. I. ANRO, J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in AA.VV., *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, p. 72.

Tirando le somme del discorso sin qui svolto, il nuovo orientamento della Corte costituzionale implica che la pronuncia di inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza sarà limitata soltanto ai casi in cui il conflitto tra norme nazionali e norme dell'Unione non abbia un tono costituzionale ovvero non dia origine a una diffusa incertezza del diritto.

Questa soluzione porta con sé il problema della definizione della nozione di effetto diretto, che sarà rimessa anche alla Corte costituzionale in presenza del nesso della questione controversa con interessi e principi di rilievo costituzionale, nonostante il ruolo fondamentale svolto dalla Corte di giustizia sul piano sistematico per l'uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione. Questo ruolo si è manifestato anche in relazione al principio dell'effetto diretto che, unitamente a quello del primato, ha fornito un contributo fondamentale all'autonomia e specificità del diritto dell'Unione, nella prospettiva di una tutela effettiva e capillare dei diritti dei singoli.

Siffatta tutela rischia di subire una battuta d'arresto, in quanto il concetto di "tono costituzionale" estende le competenze della Corte costituzionale, ma non appare effettivamente idoneo a guidare la scelta del giudice nazionale, soprattutto in relazione a norme dell'Unione provviste di effetto diretto. Ciò che rimane inesplorato, o almeno incerto, riguarda la definizione dei limiti di questa competenza accentratrice, che non può essere affidata a una espressione ambigua, specie in materia di applicazione diretta di norme dell'Unione da parte di giudici nazionali.

Se è vero che la sentenza in esame mette più volte in luce l'esigenza di un rapporto di collaborazione tra le Corte costituzionale e Corte di giustizia, non vi è dubbio che il nuovo orientamento della prima può creare delle tensioni con la seconda. In relazione a una questione avente ad oggetto l'effetto diretto di una norma dell'Unione, il giudice nazionale dovrebbe procedere all'immediata disapplicazione della norma nazionale ovvero dare priorità alla Corte di giustizia laddove vi siano incertezze sul piano interpretativo⁴⁵, ma tale priorità potrebbe venir meno a seguito dell'ultima pronuncia della Corte costituzionale. Quest'ultima sembra ricorrere al tono costituzionale e/o all'esigenza di offrire indicazioni inequivocabili ai consociati e al legislatore per acquisire una sistematica centralità nella tutela dei diritti dei singoli e, quindi, decidere se e come rivolgersi al giudice dell'Unione, ai fini della definizione di una questione concernente l'effetto diretto di una norma dell'Unione.

Fermo restando che i rimedi primari dovrebbero essere quelli dell'interpretazione conforme e della disapplicazione, in presenza di reiterate, e spesso ingiustificate (come

⁴⁵ Così, in precedenza, Corte cost., 15 luglio 2014, n. 226, punto 3.1 considerato in diritto: «qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario».

nel caso delle concessioni demaniali marittime)⁴⁶ divergenze dei giudici nazionali (o delle amministrazioni), può essere ipotizzata l'esigenza di una sentenza della Corte costituzionale con effetti *erga omnes*, anche per sopperire all'eventuale inerzia del legislatore.

Vero è che nella sentenza in commento e, più in generale, nel dibattito sul primato sembra passare in secondo piano la legge 234/2012, che dovrebbe disciplinare l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, al fine anche, e soprattutto, di rimuovere dall'ordinamento le norme interne contrarie alle regole dell'Unione⁴⁷. Parimenti, nell'attuale dibattito è del tutto assente la discussione sul ruolo della Corte di cassazione, quale organo supremo della giustizia, che dovrebbe pur sempre assicurare «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni»⁴⁸.

L'esigenza in taluni casi di una pronuncia della Corte costituzionale con effetti *erga omnes*, messa in risalto dalla sentenza 181/2024, è meritevole di attenta considerazione e richiede ulteriori riflessioni anche in relazione all'intervento del legislatore e della Corte di cassazione. Ciò non toglie però che l'eventuale intervento centralizzato e risolutivo della Corte costituzionale dovrebbe essere, in linea di massima, successivo alla sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia sulla norma dell'Unione provvista di effetto diretto o, quanto meno, dovrebbe lasciare spazio alla libertà del giudice nazionale di rivolgere preventivamente la questione d'interpretazione al giudice dell'Unione.

La stessa sentenza pregiudiziale richiamata dalla Corte costituzionale⁴⁹, concernente l'assegno di natalità, ha dichiarato ricevibile la questione sottoposta dal Giudice delle leggi alla Corte di giustizia, proprio per consentire a quest'ultima di esprimersi per prima e mettere la Corte costituzionale nelle condizioni di fornire «non solo al proprio giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti *erga omnes*»⁵⁰. Beninteso, il dialogo tra le due Corti risulta particolarmente utile ed è ormai ampiamente favorito dalla stessa Corte costituzionale, ma ciò non comporta che il rinvio pregiudiziale debba essere necessariamente promosso dalla Corte costituzionale anziché dal giudice della controversia su tutte le questioni che presentano anche un tono costituzionale. Qualora l'incertezza diffusa permanga, invece, anche dopo una o più sentenze pregiudiziali, con evidenti ricadute sistematiche, può risultare opportuno come *extrema ratio* che il giudice nazionale, non intenzionato ad avvalersi del rimedio della disapplicazione, si rivolga alla Corte costituzionale piuttosto che alla Corte di giustizia, pur essendo legittimato a proporre un nuovo rinvio pregiudiziale.

⁴⁶ In questo senso, C. AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, pp. 317 e 318; A. CIRCOLO, *L'epilogo della proroga ex lege delle concessioni balneari*, in *SIE*, n. 3, 2021, pp. 588 e 589.

⁴⁷ R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Corte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 518.

⁴⁸ Art. 65 dell'Ordinamento giudiziario (Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12).

⁴⁹ Corte giust., 2 settembre 2021, causa C-350/20, *INPS*.

⁵⁰ *Ivi*, punto 40.

La sentenza in esame tende però a dare precedenza (sempre o quasi) alla questione di costituzionalità⁵¹, anche probabilmente per consentire alla Corte costituzionale di formulare fin da subito il suo punto di vista sulle questioni di tono costituzionale e influenzare l'eventuale interpretazione della Corte di giustizia. Questa intenzione del Giudice delle leggi di assumere un vero e proprio ruolo di *gatekeeper*⁵² sembra risultare, in particolare, dalla affermazione perentoria secondo cui «sarà poi questa Corte [costituzionale] a interrogare la Corte di giustizia»⁵³.

In conclusione, i continui richiami al dialogo tra le Corti non risolvono i dubbi sollevati, sicché è ipotizzabile, oltre che auspicabile, che anche in tal caso la giurisprudenza costituzionale sia in grado di precisare la portata della sentenza n. 181/2024 ai fini della “concreta efficacia” dei principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione. Una forte spinta in tal senso potrebbe essere fornita dalla prassi dei giudici comuni, atteso che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha costantemente affermato che tali giudici possono astenersi dal seguire una decisione della Corte costituzionale in contrasto con il diritto dell'Unione⁵⁴. Ciò significa che i timori manifestati potrebbero essere superati nei fatti, giacché non sussiste un rapporto di tipo gerarchico tra giudici nazionali, bensì un loro autonomo potere di valutazione del diritto dell'Unione, che può finanche discostarsi dalle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale⁵⁵. È questo uno dei profili caratterizzanti il sistema giurisdizionale dell'Unione, che si fonda ancora su quello che viene qualificato, secondo espressioni comunemente utilizzate, come “giudice comune o anche naturale del diritto dell'Unione”.

⁵¹ Sui rischi di una costante “prima parola” alla Corte costituzionale, v. A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *DUE*, n. 1, 2019, p. 17: «Ove quindi si volesse dare, per principio, priorità ad una Corte costituzionale nazionale, in realtà si enuncerebbe una sorta di sovranismo giudiziario, una sorta di “prima gli italiani”, in cui lo schema delle competenze viene alterato per favorire il giudice nazionale delle leggi e anteporlo alla Corte comune. Ma questo significherebbe in ultima analisi – com'è stato detto ad altro proposito – la retrocessione del sistema dell'Unione da ordinamento sovranazionale a semplice organizzazione internazionale».

⁵² Un ruolo analogo tende ad assumere il Tribunale costituzionale tedesco, ma limitatamente alla Carta dei diritti fondamentali: L. D. SPIEKER, *Il rinvio pregiudiziale nell'ordinamento tedesco: tre sfide per i “campioni del rinvio”*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *op. cit.*, p. 390. In merito a tale ruolo si esprime in termini positivi L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, 2024, p. 11: «il pendant del “nuovo corso” della giurisprudenza “riaccentratore” della Corte costituzionale è una crescente disponibilità di quest'ultima a “farsi carico” dell'attenta considerazione della portata e degli effetti del diritto dell'Unione, anche chiarendone il significato attraverso il rinvio pregiudiziale ex art. 267 Tfeue. Rinvio che è stato esperito proprio in riferimento a fattispecie relative all'accesso a prestazioni previdenziali e assistenziali, quali il c.d. bonus bebè (ordinanza n. 182 del 2021) e l'assegno sociale (ordinanza n. 29 del 2024)».

⁵³ Corte cost. n. 181/2014, cit., punto 6.1 del considerato in diritto.

⁵⁴ Corte giust., 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion*, punto 242; 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS* (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), punto 87.

⁵⁵ Corte giust., 4 giugno 2015, causa C-5/14, *Kernkraftwerke*, punto 32 ss.