



SIMONE BARBARESCHI\*

## «L'ORDINATO FUNZIONAMENTO DELLE FONTI INTERNE» E IL «CONCORSO» DEGLI STRUMENTI DI TUTELA DEI DIRITTI. CONSIDERAZIONI SULLA SENTENZA N. 15 DEL 2024\*\*

**Abstract [It]:** Il presente lavoro esamina la sentenza n. 15 del 2024, con la quale la Corte costituzionale ha risolto un conflitto di attribuzioni presentato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e una questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Udine. Nel contributo si evidenzia l'importanza di tale pronuncia, nella quale sembrerebbe delinearsi un nuovo meccanismo a tutela dei diritti fondamentali garantiti anche livello europeo, costituito dalla disapplicazione delle disposizioni legislative e dalla contestuale proposizione di un quesito di costituzionalità al giudice delle leggi.

**Abstract [En]:** This paper examines Judgment No. 15 of 2024, in which the Constitutional Court resolved a conflict of attributions filed by the Friuli-Venezia Giulia Region and a question of constitutionality raised by the Court of Udine. The paper highlights the importance of this ruling, in which a new mechanism for the protection of fundamental rights also guaranteed at the European level would seem to be emerging, consisting of the disapplication of legislative provisions and the simultaneous submission of a question of constitutionality to the court of laws.

**Parole chiave:** riaccentramento – disapplicazione – fonti del diritto – principio di legalità – tutela dei diritti

**Keywords:** Re-centralization – Disapplication – Sources of Law – Rule of Law – Rights Protection

**SOMMARIO:** 1. I quesiti rivolti alla Corte costituzionale e le loro soluzioni. – 2. Ogni fonte al suo posto e ad ogni meccanismo di tutela il suo compito. – 3. Le peculiarità del giudizio antidiscriminatorio: la scomposizione in due fasi e i riflessi sulla rilevanza della questione. – 4. Conclusioni. La sentenza n. 15 del 2024 e la “nuova” centralità del giudizio costituzionale, tra passato e prospettive future.

\* Ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi «Roma Tre».

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. I quesiti rivolti alla Corte costituzionale e le loro soluzioni

La sentenza n. 15 del 2024, che sin da subito ha destato l'attenzione della dottrina<sup>1</sup>, è certamente una decisione destinata a segnare i futuri sviluppi della giurisprudenza costituzionale sugli strumenti di tutela dei diritti fondamentali, laddove siano salvaguardati contestualmente a livello europeo e nazionale.

La pronuncia trae origine da un conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e da un dubbio di legittimità costituzionale in via incidentale, i cui giudizi sono stati riuniti dalla Corte costituzionale in ragione della analoga questione giuridica ad essi sottesa, relativa al funzionamento delle controversie in materia di discriminazione, disciplinate attualmente dall'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, e segnatamente al potere del giudice comune di ordinare la modifica di fonti secondarie nell'ambito di tale procedimento.

Inoltre, nelle vicende giudiziarie che hanno preceduto l'intervento della Corte costituzionale – due distinti processi civili – veniva in rilievo l'applicazione dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, insieme, in un caso, all'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 e, nell'altro caso, all'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020.

A tal riguardo, sin da ora si deve evidenziare la singolare connessione sussistente tra tali fonti – disciplinanti gli adempimenti necessari per l'erogazione del contributo per l'acquisto e la locazione dell'alloggio destinato a prima casa nel territorio friulano – in quanto le normative secondarie risultavano sostanzialmente riproduttive della legge regionale.

Più nello specifico, la Regione autonoma propone un conflitto di attribuzioni, chiedendo – in via principale – che sia dichiarato che non spettava allo Stato e, in particolare, al Tribunale di Udine (un giudice diverso da quello che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, sebbene appartenente al medesimo ufficio) adottare, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio *ex d.lgs. n. 150/2011*, l'ordinanza con la quale si comandava alla Regione di modificare il citato regolamento reg. n. 0144 del 2016, «nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero». Con tale doglianza si sostiene che il Tribunale avrebbe ecceduto rispetto a quelli che sono i poteri giurisdizionali, attraverso un'interferenza con il potere legislativo regionale, ledendo diverse disposizioni costituzionali relative al riparto delle competenze tra la Regione e lo Stato (artt. 4, 5, 6 dello Statuto speciale; 117, commi 3, 4, 5 e 6, e 120, comma 2, Cost.; art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), nonché concernenti i limiti dell'attività giurisdizionale (97, 101, 113, 134 e 136 Cost.).

In subordine, si chiede che la Corte statuisca che il Tribunale di Udine non poteva ordinare alla Pubblica amministrazione la modifica della norma regolamentare senza aver prima attivato il giudizio costituzionale in via incidentale e ottenuto la dichiarazione di illegittimità della legge regionale ad essa presupposta.

<sup>1</sup> L. TOMASI, *Diretta applicabilità 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; A. RUGGERI, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norma sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2024; O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccostamento del sindacato eurounitario. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2024; C. AMALFITANO, *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2024; C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 1/2024.

Sul punto è utile evidenziare che l'ordinanza oggetto del conflitto di attribuzioni è stata adottata dal Tribunale friulano a seguito della disapplicazione della normativa regionale, primaria e secondaria, per contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, dotato di effetto diretto, come si vedrà anche più avanti.

Nell'ambito di un analogo giudizio antidiscriminatorio *ex art. 28* del d.lgs. n. 150 del 2011, un altro giudice monocratico dello stesso Tribunale di Udine rileva un contrasto tra le disposizioni regionali e il diritto europeo, disapplicando le prime – così da conferire immediatamente ai ricorrenti il bene della vita reclamato, ossia l'inserimento nelle graduatorie per la concessione del contributo per il canone di locazione – ma escludendo di poter intimare all'amministrazione regionale la modifica della normativa regolamentare (regolamento reg. n. 066 del 2020). Infatti, poiché le disposizioni secondarie risultano riprodotte della legge regionale, ritiene più corretto sollevare in via preventiva una questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-*bis*, legge reg. n. 1/2016.

Nello specifico, nell'ordinanza di rimessione si delinea un contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. – quest'ultimo in relazione allo stesso art. 11 della direttiva 2003/109/CE – lamentando il carattere discriminatorio della previsione per cui i cittadini extra UE, ai fini della dimostrazione del requisito della c.d. impossidenza planetaria (*ex art. 29, comma 1-bis, lettera d), della medesima legge regionale*), hanno un onere documentale più gravoso rispetto ai cittadini italiani ed europei, non potendosi avvalere dello strumento dell'autocertificazione. In via subordinata, poi, invocando i medesimi parametri, il Tribunale di Udine solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 1/2016, «nella parte in cui tra i requisiti minimi per l'accesso al contributo per il sostegno alle locazioni previsto dall'art. 19 della medesima legge, indica “il non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all'unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente”».

In sostanza, come si vede, la ricostruzione avanzata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso per conflitto di attribuzioni viene sostanzialmente sposata dal secondo giudice del Tribunale di Udine, che considera indispensabile sollevare la questione di legittimità costituzionale prima di ordinare la rimozione della norma regolamentare. Da tale strettissima connessione tra le due questioni dipende la riunione dei giudizi<sup>2</sup>.

Riservando al resto della trattazione l'analisi delle argomentazioni che sono alle fondamenta della decisione, si può anticipare che la Corte costituzionale – attraverso un impeccabile ragionamento sul sistema delle fonti – risolve il conflitto statuendo che non spettava al Tribunale ingiungere la modifica dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento n. 144 del 2016, senza aver prima sollevato una questione di legittimità costituzionale sulla coincidente disposizione dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Quest'ultima, per altro verso, all'esito del giudizio di costituzionalità viene dichiarata illegittima perché, stabilendo delle diverse modalità di attestazione del requisito dell'impossidenza di immobili per i cittadini extra UE, rispetto agli oneri previsti per i cittadini italiani ed europei, risulta in contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con l'art. 117, primo comma, Cost.

<sup>2</sup> Cfr. Corte cost. n. 15 del 2024, *Considerato in diritto* n. 3.

## 2. Ogni fonte al suo posto e ad ogni meccanismo di tutela il suo compito

Provando ad individuare in modo schematico i principali nodi giuridici sottesi alla controversia che la Corte si è trovata a risolvere, innanzitutto si è posto il problema se il giudice ordinario possa comandare il mutamento di disposizioni regolamentari, specie nell'ambito di un giudizio antidiscriminatorio (I); poi, se un ordine di questo tipo possa essere emesso anche laddove la sua attuazione crei una situazione di contrasto con una legge illegittima, prescindendo quindi da una previa caducazione della fonte primaria (II); ancora, se ciò sia possibile a seguito della disapplicazione di quelle stesse disposizioni di cui si chiede la modifica (III); infine, se vi siano dei casi in cui una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale possa superare il vaglio di ammissibilità, seppur sia già stata disapplicata la normativa di cui si dubita (IV).

I primi tre aspetti verranno trattati nelle pagine che seguono, mentre all'ultimo sarà dedicato il prossimo paragrafo.

A tal riguardo, si deve evidenziare che – sebbene risenta fortemente delle peculiarità del giudizio antidiscriminatorio – la decisione è caratterizzata da un'indubbia “portata pedagogica”, in ordine al sistema delle fonti nazionali e ai meccanismi di tutela dei diritti fondamentali in un sistema multilivello.

Come prima cosa, richiamando anche la giurisprudenza della Cassazione<sup>3</sup>, la Corte costituzionale chiarisce che «quello delineato dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 è uno speciale giudizio che si articola in un concorso di rimedi che possono svolgersi anche in più momenti»<sup>4</sup>. Più nello specifico, nell'ambito dello stesso processo, oltre ad ordinare la cessazione del comportamento discriminatorio e a condannare la parte convenuta (privata o pubblica) al risarcimento del danno, il giudice ordinario può adottare «ogni altro provvedimento idoneo»<sup>5</sup> a rimuovere gli effetti della discriminazione. L'ampia portata della previsione normativa consente di ricomprendere tra gli effetti scaturenti dall'azione civile anche l'ordine all'amministrazione di rimozione o modifica di un atto regolamentare, che può costituire la fonte di una discriminazione destinata a perpetuarsi nuovamente in una serie indeterminata di provvedimenti dal contenuto particolare.

Le potenzialità di un siffatto strumento giuridico diretto a sopprimere le previsioni lesive dell'art. 3 Cost. permettono alla Corte costituzionale di affermare che, nell'ambito di un giudizio *ex art. 28* d.lgs. n. 150 del 2011, il giudice ordinario ben può imporre all'amministrazione di rimuovere la norma regolamentare all'origine di atti e comportamenti in contrasto con il principio di eguaglianza. Pertanto, il giudice delle leggi dichiara la non fondatezza del primo motivo del ricorso per conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto non è corretto affermare che – nell'ordinare la rimozione di un atto regolamentare – il Tribunale di Udine abbia travalicato quelli che sono i suoi poteri, esercitando una funzione sostanzialmente normativa<sup>6</sup>.

Questa è dunque la cornice del ragionamento del giudice costituzionale: la legge sul procedimento antidiscriminatorio consente l'emissione di un comando volto alla rimozione anche di fonti secondarie generative di discriminazioni. Anche in ragione del fatto che la disposizione dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 parla esclusivamente di provvedimenti rivolti alla «pubblica amministrazione», non è necessario aggiungere che, evidentemente, tali

<sup>3</sup> Corte di Cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186.

<sup>4</sup> Corte cost., sent. n. 15 del 2025, *Considerato in diritto* n. 6.2.

<sup>5</sup> Così l'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011.

<sup>6</sup> Corte cost., sent. n. 15 del 2025, *Considerato in diritto* n. 7.2.2

ordini non potrebbero mai essere diretti all'abrogazione di fonti legislative, poiché, in simili ipotesi, la magistratura interferirebbe con le scelte proprie ed esclusive di altri organi costituzionali.

È all'interno di questa intelaiatura che si inserisce l'euclidea ricostruzione del sistema delle fonti del giudice delle leggi, che conduce all'accoglimento del secondo motivo del conflitto promosso dalla Regione autonoma. Infatti, le conclusioni relative alla prima censura non si possono duplicare nel caso in cui la normativa regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva di quella legislativa: se è la legge «a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione solo in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge»<sup>7</sup>.

In sostanza, *in parte qua*, il conflitto viene dichiarato fondato perché si è di fronte ad un disaccordo tra la legge, ancora in vigore, e il comando emesso dal giudice, la cui esecuzione si porrebbe in contrasto con il principio di legalità (art. 97 Cost.) e con il corretto rapporto tra le fonti regionali (art. 117, comma 6, Cost.)<sup>8</sup>. Pertanto, in una simile ipotesi, l'ordine di modifica deve essere condizionato alla previa caducazione della disposizione legislativa alla radice della discriminazione contenuta nell'atto regolamentare. Detto altrimenti: se il giudice ordinario non vuole adottare un atto *ultra vires* – in frizione con il sistema delle fonti e le funzioni del giudice delle leggi – prima di procedere all'imposizione nei confronti dell'amministrazione è obbligato a promuovere l'incidente di costituzionalità<sup>9</sup>.

A tal riguardo, autorevole dottrina ha sostenuto che la Corte costituzionale avrebbe sostanzialmente applicato la medesima logica che è alla base della inammissibilità di un'iniziativa referendaria avente ad oggetto una disposizione riproduttiva di una previsione costituzionale, evidenziando criticamente, però, che nel caso di specie la norma legislativa (così come quella regolamentare) si presenta altresì in collisione con una normativa *self-executing* dell'Unione europea<sup>10</sup>. In buona sostanza, a seguire questa impostazione la decisione del giudice delle leggi sarebbe opinabile poiché avrebbe «assegna[to] prioritario (o, forse, meglio esclusivo) rilievo alla “logica” degli atti, non pure a quella delle norme (...) una logica che, tuttavia, non tiene conto del fatto che, pur risultando ogni norma prodotta da una sua propria fonte, l'applicazione ovvero “la non applicazione” non ha ad oggetto quest'ultima, ma, appunto, la prima, tanto più poi – viene da dire – laddove si riscontri che la norma in questione si presenti incompatibile con norma *self-executing* dell'Unione»<sup>11</sup>.

In realtà, a parere di chi scrive, tale posizione non coglie che le argomentazioni del giudice costituzionale si collocano in un contesto congeniale all'analisi del sistema delle fonti dell'ordinamento nazionale, anche nelle sue interrelazioni con il diritto dell'Unione europea, quale la decisione sul conflitto di attribuzione.

Infatti, questa è la sede non solo per garantire il riparto delle competenze tra gli organi costituzionali e gli enti, bensì anche (e conseguentemente) per scandagliarne i “mezzi” di reciproca interferenza, potendo difficilmente venire in rilievo i profili concernenti la stretta applicabilità delle norme giuridiche in una controversia e assumendo, invece, importanza

<sup>7</sup> Corte cost., sent. n. 15/2024, *Considerato in diritto* n. 7.3.2.

<sup>8</sup> Si veda in particolare la ricostruzione di L. TOMASI, *Diretta applicabilità del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, cit., 5.

<sup>9</sup> Cfr. ancora di L. TOMASI, *op. cit.*, 8.

<sup>10</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norma sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)*, cit., 306.

<sup>11</sup> *Ivi*, 306.

gli atti (le fonti) da cui esse si possono trarre, in quanto espressivi dell'esercizio del potere attribuito dalle disposizioni della Costituzione.

Non è un caso che, nell'accogliere il conflitto sulla base degli artt. 97 e 117, comma sesto, Cost., la Corte ponga l'accento sulla centralità della fonte legge nella dinamica dell'ordinamento, nazionale e regionale, nonché sul suo statuto giuridico-valore.

Inoltre, è singolare che, proprio nella parte motiva sul conflitto, la decisione presenti delle argomentazioni che ben si attaglierebbero ad una pronuncia resa all'esito di un procedimento in via incidentale, ma ciò si giustifica alla luce del fatto che le caratteristiche del giudizio antidiscriminatorio le sono funzionali ad incasellare ogni cosa al suo posto<sup>12</sup> nel concorso tra le diverse forme di sindacato(-potere) a cui può essere sottoposta una fonte primaria. Nello specifico, il giudice costituzionale si sofferma sul rapporto tra il procedimento *ex* art. 28 del d.lgs. n. 150/2011 e i principi del primato e dell'effetto diretto: tale operazione viene compiuta «assai opportunamente, perché la materia del diritto antidiscriminatorio interseca in larga parte il diritto Ue»<sup>13</sup>, di cui si può valere ogni operatore giuridico in via immediata, risultando così possibile una sovrapposizione con le tutele offerte dall'ordinamento costituzionale (riservate al giudice delle leggi).

Invero, nella decisione si afferma che la possibilità di scomporre la struttura del giudizio antidiscriminatorio in due fasi – l'una idonea all'eliminazione degli effetti concreti della discriminazione e al risarcimento del danno, l'altra volta alla adozione di ogni «altro provvedimento idoneo» – consente la coesistenza tra la garanzia immediata della *primauté* da parte del giudice ordinario e l'attivazione del giudizio costituzionale.

Attraverso l'applicazione della normativa unionale, nel primo frangente, il giudice comune può attribuire il bene della vita ai ricorrenti, eliminando nel caso concreto la discriminazione; l'ordine di rimozione, adottabile nel secondo momento, è diretto invece ad impedire «il ripetersi di discriminazioni identiche o analoghe che possano coinvolgere non tanto i ricorrenti, ma qualsiasi soggetto che si trovi nelle medesime condizioni»<sup>14</sup>.

Tuttavia, ben sottolinea la Corte costituzionale, nella seconda fase del procedimento antidiscriminatorio, ormai data piena applicazione al diritto europeo, opera soltanto «una logica interna all'ordinamento nazionale che, con una forma rimediabile peculiare e aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche pro futuro, della discriminazione» (primo corsivo aggiunto).

Pertanto, in questo momento deve essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, al fine di evitare che l'ordine di rimozione risulti un *flatus vocis*, continuando a rimanere in vigore una fonte primaria, la cui compatibilità con il diritto dell'Unione potrà essere diversamente valutata da altri giudici e dall'amministrazione.

È evidente allora che – seppur aiutata dalle peculiarità del caso – la Corte costituzionale si muove nel solco logico dell'*actio finium regundorum*<sup>15</sup> avviata con la sentenza n. 269 del 2017, con riferimento alle questioni doppiamente pregiudiziali<sup>16</sup>: se i giudici comuni posso

<sup>12</sup> Si usa, qui, la formula di recente adoperata da M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, *passim* (spec. 53, ove si parla della certezza come criterio ordinante dell'ordinamento e prospettiva privilegiata di analisi).

<sup>13</sup> L. TOMASI, *Diretta applicabilità del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, 5.

<sup>14</sup> Corte cost., sent. n. 15 del 2024, *Considerato in diritto* n. 7.3.3.

<sup>15</sup> Cfr. B. CARAVITA, Roma locuta, causa finita? *Spunti per un'analisi di una recente actio finium regundorum, in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 15/2018, 1 ss.

<sup>16</sup> Pur ritenendosi non possibile inquadrare, dal punto di vista della deroga al requisito della rilevanza, la sentenza n. 15 del 2024 nell'ambito della più recente giurisprudenza in tema di doppia pregiudizialità (su cui *infra*), si rinvia a O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccostamento del sindacato eurounitario. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, cit., 290, il quale – dopo aver ripercorso le note tappe della giurisprudenza costituzionale successiva al 2017 – afferma

procedere alla disapplicazione della normativa interna in contrasto con il diritto europeo immediatamente applicabile, l'intervento della Corte costituzionale è giustificato sia dal valore della fonte legge, massima espressione della volontà popolare, sia dall'efficacia *erga omnes* della pronuncia di incostituzionalità.

La riaffermazione di questi principi – su cui la letteratura si è ampiamente soffermata<sup>17</sup> – assume, ciononostante, una tonalità diversa nell'ambito del giudizio per conflitto di attribuzioni, in quanto la Corte costituzionale pare qualificare il proprio intervento come essenziale per assicurare «tanto l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne – e, nello specifico, i rapporti tra legge e regolamenti regionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea – quanto l'esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci»<sup>18</sup>. Insomma, pare dire di sé la Corte, non vi è un *trade-off* tra l'essere il giudice dei diritti e quello delle attribuzioni.

Sotto questo profilo, tra l'altro, la decisione conferma che i conflitti di attribuzioni sono un angolo di visuale privilegiato per una riflessione sul ruolo della giustizia costituzionale nella garanzia dei meccanismi che presiedono al corretto funzionamento della forma di governo<sup>19</sup>, anzitutto attraverso «il rispetto (...) del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto»<sup>20</sup>.

### 3. Le peculiarità del giudizio antidiscriminatorio: la scomposizione in due fasi e i riflessi sulla rilevanza della questione

Il ragionamento alla base della decisione sul conflitto di attribuzioni coincide con la condotta tenuta dall'altro giudice ordinario del Tribunale di Udine, che – anteriormente all'emissione dell'ordine di modifica della norma regolamentare regionale – solleva una questione di legittimità in via incidentale.

---

che la decisione deve essere inquadrata in «questo contesto di riaccentramento e di più generale “attivismo” della Corte costituzionale in relazione al diritto UE». Cfr. L. TOMASI, *Diretta applicabilità del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, cit., 6, per cui la sentenza n. 15 del 2024 si distinguerebbe dal nuovo *trend* in tema di doppia pregiudizialità «per diversi aspetti, legati alle peculiarità del giudizio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011».

<sup>17</sup> Si vedano, *ex multis*, A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *ConsultaOnline*, 18 marzo 2020; D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia, Bologna, 2020, 231 ss.; F. DONATI, *La questione prioritaria di costituzionalità: presupposti e limiti*, in B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Giappichelli, Torino, 2021, 9 ss.; S. SCIARRA, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio costituzionale*, *Ivi*, 49 ss.; B. RANDAZZO, *Il “riaccentramento” del giudizio costituzionale nella prospettiva di un sistema integrato di giustizia costituzionale*, *Ivi*, 220 ss.; T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, *Ivi*, 210 ss.; I. MASSA PINTO, *Il giudizio d'incostituzionalità delle leggi in caso di doppio parametro (interno ed europeo): il conflitto sulle regole d'ingaggio*, in G. CAMPANELLI – G. FAMIGLIETTI – R. ROMBOLI (a cura di), *Il sistema “accentrato” di costituzionalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 109 ss.; E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 216 ss.; 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*, n. 1/2020, 493 ss.; M. MASSA, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019; ID., *La prima parola e l'ultima. Il posto della Corte costituzionale nella tutela integrata dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2019, 737 ss.

<sup>18</sup> Corte cost., sent. n. 15 del 2024, *Considerato in diritto* n. 7.3.3.

<sup>19</sup> Cfr., *ex multis*, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, 2 e F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra poteri*, Giappichelli, Torino, 2019, spec. 16 ss.

<sup>20</sup> Corte cost., sent. n. 120 del 2014, *Considerato in diritto* n. 4.4.

Nel far ciò, prima di presentare il dubbio di costituzionalità alla Corte costituzionale procede alla disapplicazione delle disposizioni regionali, e segnatamente dell'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. n. 1 del 2016 e dell'art. 9, commi 3 e 3-bis, del regolamento reg. n. 66 del 2020, poiché in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE. Ciononostante, nella sentenza qui in commento si considera ammissibile la questione e si giunge ad una declaratoria di incostituzionalità: il che, *prima facie*, potrebbe far pensare a un contrasto con il *dictum* della precedente pronuncia n. 67 del 2022 e ad un'elusione del requisito della rilevanza da parte del giudice delle leggi.

Per le ragioni che ora si esporranno, con riferimento ad entrambe le problematiche – tra loro strettamente connesse – sembrerebbe doversi protendere per una soluzione negativa.

Rispetto al primo profilo, innanzitutto, si deve rilevare che nel precedente del 2022 è stato lo stesso giudice delle leggi a rammentare – sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>21</sup> – il carattere immediatamente precettivo dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, che prevede a favore dei soggiornanti di lungo periodo nel territorio europeo un generale principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni sociali<sup>22</sup>. In quell'occasione la Corte costituzionale dichiarò l'inammissibilità delle questioni di legittimità sollevate dalla Corte di Cassazione per difetto della rilevanza, così apparentemente ridimensionando il *trend* “accentratore” sulle questioni eurounitarie avviato con la sentenza n. 269 del 2017<sup>23</sup>.

Tuttavia, nelle scelte relative all'ammissibilità della questione sollevata dal Tribunale di Udine, il precedente non sembra in alcun modo aver avuto un peso<sup>24</sup> e ciò sembrerebbe doversi spiegare alla luce delle particolari condizioni in cui maturò quella decisione.

Le specificità della sentenza n. 67 del 2022 risiedono, innanzitutto, nelle fonti allora evocate a parametro dal giudice *a quo*, il quale si limitò a richiamare gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. e le norme interposte europee, non indicando alcuna disposizione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (e in particolare l'art. 34 CDFUE), né gli articoli “sostanziali” della Costituzione italiana<sup>25</sup>.

Inoltre, prima di sollevare la questione di costituzionalità, la Cassazione aveva proceduto ad un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia al fine di ottenere dei chiarimenti sulla compatibilità del diritto interno, censurato successivamente con il dubbio di legittimità costituzionale, con le disposizioni europee poi invocate come fonti interposte. A queste sollecitazioni aveva risposto il giudice europeo, affermando la necessità di interpretare la normativa sovranazionale nel senso per cui essa impone di riconoscere ai cittadini dei Paesi terzi le prestazioni di sicurezza sociale alle stesse condizioni previste per i cittadini degli Stati membri e di procedere alla non applicazione delle disposizioni nazionali in contrasto con il principio di parità di trattamento<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Si veda nt. 25.

<sup>22</sup> Corte cost., sent. n. 67 del 2022, *Considerato in diritto* n. 12.

<sup>23</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando un fecondo “dialogo” tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, in *Consulta On Line*, n. 1/2022, 253.

<sup>24</sup> Non a caso, infatti, nella parte della sentenza n. 15 del 2024 dedicata al giudizio di legittimità costituzionale non si fa *mai* riferimento alla sentenza n. 67 del 2022.

<sup>25</sup> Cfr. B. NASCIBENE – I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia insieme*, 31 marzo 2022, § 1.

<sup>26</sup> Si veda Corte cost., sent. n. 67/2022, *Considerati in diritto* nn. 1.3.1 e 1.3.2. In particolare, in Corte di giustizia, 25/11/2020, *INPS*, C-303/2019, è stato sostenuto che l'art. 11, par. 1, lett. d), dir. 2003/109/CE impone agli Stati membri, salvo che questi non si siano avvalsi in sede di recepimento della deroga al principio di parità di trattamento prevista dal par. 2 della medesima disposizione, di riconoscere ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo le prestazioni di sicurezza sociale alle medesime condizioni previste per i cittadini dello Stato membro. In un'altra decisione dello stesso giorno (*INPS*, C-302/2019) la Corte di giustizia aveva inoltre sostenuto che l'art. 12, par. 1, lett.



In quell'occasione, soprattutto l'opzione di interpellare in prima battuta il giudice di Lussemburgo sembrerebbe aver avuto un notevole rilievo nel condurre la Corte costituzionale a dichiarare l'inammissibilità delle questioni, mediante una valorizzazione del carattere vincolante per il rimettente delle statuizioni della Corte di giustizia e dell'onere conseguente in capo al giudice comune di procedere alla non applicazione delle disposizioni nazionali<sup>27</sup>.

Nonostante l'eccessivo formalismo che connota la sentenza n. 67 del 2022<sup>28</sup>, sono evidenti le differenze con il caso alla base della pronuncia n. 15 del 2024, poiché il Tribunale di Udine non procede ad un previo rinvio pregiudiziale, né omette di richiamare nell'ordinanza di rimessione le previsioni della Costituzione, invocando l'art. 3 Cost. a fianco all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

Ciò consente alla Corte costituzionale di distaccarsi, abbastanza agevolmente, dal suo precedente e di decidere nel merito la questione presentata.

A differenza di ciò che si potrebbe pensare, però, e nonostante le numerose affermazioni circa l'importanza del giudizio accentrato contenute nella pronuncia, su cui si tornerà nel prosieguo, il giudice delle leggi non applica la dottrina *Granital revisited*, bensì un ragionamento tutto incentrato sul rapporto di pregiudizialità tra giudizio costituzionale e processo *a quo*.

A tal riguardo, pur esprimendo una valutazione positiva per alcuni passaggi argomentativi, con cui la Corte costituzionale prenderebbe atto «che del meccanismo della rilevanza non si possa fare comunque a meno», una parte della dottrina ritiene di essere di fronte a «l'invenzione della soluzione salomonica del congiunto ricorso alle due tecniche di risoluzione delle antinomie». In sostanza, la questione avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile, risultando invece dal testo della decisione un compromesso che fa «a pugni con il meccanismo dell'incidentalità»<sup>29</sup>.

In realtà, nelle motivazioni della pronuncia ben si pone in luce come la questione di costituzionalità nasca da una sola delle domande proposte nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio, ossia «quella con cui le parti hanno chiesto di ordinare alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – al fine di impedire in futuro la ripetizione delle discriminazioni accertate [dal giudice *a quo*, nel rispondere alla prima domanda posta dai ricorrenti] – la rimozione dell'art. 9, commi 3 e 3-bis, del regolamento regionale 066 del 2020». Pertanto, con riferimento a questa parte dell'azione, pare sussistere ancora il requisito della rilevanza, poiché – stante l'identità di contenuto tra le due fonti di diverso grado – il previo intervento caducatorio della disposizione legislativa costituisce la condizione per l'adozione dell'ordine.

A parere di chi scrive, il percorso argomentativo della decisione n. 15 del 2024 sul punto non differisce di molto da quello che graniticamente viene seguito in tema di questioni promosse con sentenze parziali dai giudici amministrativi. In queste ipotesi, la

---

e), dir. 2011/98/CE deve essere interpretato nel senso per cui impone agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di avvalersi delle prestazioni di sicurezza sociale alle identiche condizioni previste per i cittadini degli Stati membri.

<sup>27</sup> Si veda Corte cost., sent. n. 67 del 2022, *Considerato in diritto* n. 10.2.

<sup>28</sup> Su di ciò, sia consentito rinviare a S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 252 ss.

<sup>29</sup> A. RUGGERI, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)*, cit., 306 s. Cfr. O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccentramento del sindacato eurounitario. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, cit., 292, secondo cui la soluzione individuata dal giudice delle leggi gli consentirebbe di «ammettere la questione di costituzionalità senza giustificarla, almeno formalmente, come un'eccezione a *Granital* (e a *Simmenthal*)».

giurisprudenza costituzionale ritiene ammissibili i dubbi di costituzionalità, sebbene il giudice *a quo* si sia già pronunciato su uno o più motivi di impugnazione ovvero di appello, poiché la pregiudizialità del quesito di costituzionalità viene valutata con riguardo esclusivo ai motivi non ancora decisi<sup>30</sup>.

In sostanza, sono le peculiari caratteristiche del giudizio antidiscriminatorio, e segnatamente la sua struttura “bifasica”, a giustificare nell’ambito del medesimo processo il ricorso alla disapplicazione di matrice eurounitaria e la proposizione della questione di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la medesima disposizione<sup>31</sup>. Infatti, la seconda fase del giudizio previsto dall’art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 può avere natura *astratta*, laddove il giudice – su richiesta delle parti – ordini la rimozione della fonte secondaria da cui scaturisce la discriminazione, prescindendo così dalla controversia concreta su cui si trova a decidere (*rectius*: ha già deciso).

A tal riguardo, si deve rilevare che se, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alle questioni doppiamente pregiudiziali, il nostro giudice delle leggi aveva già ammesso il ricorso alla disapplicazione delle previsioni nazionali in contrasto con le norme europee *self-executing* prima della presentazione del dubbio di legittimità, tale possibilità era stata circoscritta nell’ambito di una «tutela (...) provvisoria dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione»<sup>32</sup> (corsivo aggiunto), ossia doveva avere natura esclusivamente cautelare<sup>33</sup>. Nella decisione qui in commento, invece, viene introdotta una novità per il processo costituzionale, potendo il giudice comune accordare una tutela al bene della vita di tipo definitivo<sup>34</sup>.

Indubbiamente, seppur aiutata dalle singolari caratteristiche di un processo civile che ammette, a seguito della soluzione concreta della controversia, un rimedio che si può astrarre dal caso per eliminare la discriminazione in radice, la Corte costituzionale sembrerebbe tracciare una prima nuova via per la tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento giuridico, idonea ad assicurare contestualmente il principio del primato del diritto europeo con le esigenze di certezza, che solo una pronuncia del giudice delle leggi può garantire<sup>35</sup>. Tutto ciò, è bene ribadirlo, senza “tradire” il meccanismo dell’incidentalità<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Per i riferimenti bibliografici e giurisprudenziali sul tema si può vedere P.F. BRESCIANI, *Un caso di procedura liquida: l’impugnazione della sentenza parziale che rimette una questione alla Corte costituzionale. Nota a Cons. Stato, sent. n. 7076 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2023, 221 ss.

<sup>31</sup> Cfr. L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, cit., 9.

<sup>32</sup> Corte di Giustizia dell’Unione Europea, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 *A contro B e altri*; Corte di Giustizia dell’Unione Europea, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, *Melki* e C-189/10, *Abdeli*, le cui statuizioni, relative alle condizioni al ricorrere delle quali è consentito agli ordinamenti nazionali prevedere contestualmente la proposizione della questione di costituzionalità con gli strumenti a tutela del primato del diritto europeo, erano state riprese, seppur con una “piccola” interpolazione, nel *Considerato in diritto* n. 5.2 della sentenza n. 269 del 2017.

<sup>33</sup> Sul punto si veda anche C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo la sentenza l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 26, alla quale si rinvia per un’analisi della giurisprudenza costituzionale, altresì al di fuori dei casi di doppia pregiudizialità, che consente una tutela in via cautelare dei diritti e la contestuale proposizione della questione di legittimità costituzionale.

<sup>34</sup> Si sofferma su questa novità L. TOMASI, *op. cit.*, 8 s.

<sup>35</sup> Sul punto si veda C. AMALFITANO, *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, cit., 423. Sull’esigenza di conciliare effettività e certezza, ripensando anche i meccanismi di attivazione del giudizio costituzionale, l’A. si era già espressa in ID., *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo la sentenza l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, cit., 28.

<sup>36</sup> In dottrina già era stata evidenziata l’opportunità di superare – attraverso una modifica legislativa della legge n. 87 del 1953 – il requisito dell’incidentalità al fine di garantire maggiormente l’omogenea tutela dei diritti costituzionali (nonché del diritto europeo e di matrice internazionale). Sul punto si veda R. ROMBOLI, *I differenti livelli di protezione dei*

#### 4. Conclusioni. La sentenza n. 15 del 2024 e la “nuova” centralità del giudizio costituzionale, tra passato e prospettive future

Quanto illustrato sino ad ora consente di sviluppare delle riflessioni conclusive sulla sentenza n. 15 del 2024 e sul suo collocamento nell’ambito di quel fenomeno di “riaccentramento” del giudizio costituzionale, che negli ultimi anni sta caratterizzando la giurisprudenza del giudice delle leggi, non solo con riferimento alle questioni euro-unitarie<sup>37</sup>.

Invero, come già si è detto, è difficilmente dubitabile che la pronuncia presenti una logica di fondo simile a quella che ha guidato il *revirement* della Corte costituzionale sulla doppia pregiudizialità.

Innanzitutto, perché nella parte della sentenza dedicata al giudizio in via incidentale si richiamano alcuni dei precedenti più significativi in *thema*, al fine di sostenere che proprio le peculiarità del procedimento antidiscriminatorio consentono un «concorso di rimedi giurisdizionali, [il quale] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione»<sup>38</sup>. In tal senso, sembrerebbe deporre altresì il fatto che, nel dichiarare l’incostituzionalità della disposizione regionale, il giudice delle leggi fa autonomamente riferimento – senza che ve ne fosse alcuno nell’ordinanza di rimessione – all’art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, a cui connette (giustamente) l’art. 11 della direttiva 2003/109/CE<sup>39</sup>. Sotto quest’ultimo profilo, quindi, la decisione si presenterebbe in continuità con la sentenza n. 63 del 2019, in cui la Corte costituzionale affermò che non le è precluso rilevare *ex officio* la violazione di norme della Carta di Nizza<sup>40</sup>. Infine, è eloquente l’enfasi della sentenza sul «surplus di garanzia al primato del diritto dell’Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione»<sup>41</sup>, offerto dal sindacato accentrato di costituzionalità.

---

*diritti: un invito a ripensare i modelli*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015, 26 ss. In tal senso si esprime, anche a seguito della decisione qui commentata, A. RUGGERI, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)*, cit., 308 s.

<sup>37</sup> I primi due AA. che misero a sistema le diverse spinte centripete del giudizio costituzionale furono R. ROMBOLI, *Dalla «diffusione» all’«accentramento»: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il foro italiano*, 2018 e B. CARAVITA, Roma locuta, causa finita? *Spunti per un’analisi di una recente actio finium regundorum, in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale*, cit., 1 ss. Si può inoltre vedere il già citato volume di B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, cit.

<sup>38</sup> Corte cost., sent. n. 20 del 2019, che viene richiamata, al *Considerato in diritto* n. 8.2 della sent. n. 15 del 2024, insieme al noto passaggio al noto passaggio della sent. n. 269 del 2017, secondo cui il sindacato accentrato di costituzionalità si situa al centro dell’architettura costituzionale, all’affermazione relativa all’importanza dell’eliminazione con effetti *erga omnes* da parte del giudice delle leggi (contenuta nella decisione n. 63 del 2019) e alle statuizioni della sent. n. 149 del 2022, secondo cui «tanto il giudice comune quanto questa Corte [sono] impegnati a dare attuazione al diritto dell’Unione europea nell’ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell’ambito delle rispettive competenze».

<sup>39</sup> Corte cost., sent. n. 15 del 2024, *Considerato in diritto* n. 9.2.

<sup>40</sup> Sul punto si veda O. SCARCELLO, *Un altro passo nel riaccentramento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost., sent. n. 15 del 2024*, cit., 290, secondo cui «è la stessa Corte ad integrare il parametro proposto dal Tribunale di Udine, chiarendo come la normativa regionale in esame si ponga in contrasto non solo con l’articolo 11 della direttiva 2003/109, ma anche col diritto all’assistenza sociale e abitativa previsto dall’articolo 34 della Carta, come interpretato dalla Corte di giustizia. L’uso diretto della Carta sembra ormai divenuto una caratteristica strutturale della giurisprudenza costituzionale italiana. In questo senso, la sentenza si pone in continuità con le pronunce degli anni passati». Per un’attenta analisi dei precedenti si veda 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, 5 e 11.

<sup>41</sup> Corte cost., sent. n. 15 del 2024, *Considerato in diritto* n. 8.2.

Tuttavia, a parere di chi scrive, ben differenti sono le argomentazioni che nel caso di specie hanno condotto ad una valorizzazione del giudizio costituzionale, rispetto a quelle che, sino ad ora, hanno connotato il “riaccentramento” del giudizio costituzionale nelle questioni euro-unitarie.

In primo luogo, nei precedenti sembrava emergere più nitidamente una riaffermazione del giudizio accentrato *a discapito* di quello diffuso rimesso ai giudici comuni, mentre nella sentenza n. 15 del 2024 – in fin dei conti – si mettono in risalto le virtù di un giudizio, quello *ex art. 28* del d.lgs. n. 150/2011, che consente contestualmente la tutela dei diritti dei singoli (attraverso la disapplicazione) e l’uniforme applicazione delle disposizioni a tutela dei diritti fondamentali (per mezzo del giudizio costituzionale).

In secondo luogo, a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, nella giurisprudenza costituzionale prevale un approccio sostanzialista sulle questioni doppiamente pregiudiziali<sup>42</sup>, con il quale la Corte costituzionale – al ricorrere di alcune condizioni – supera la rigida impostazione risalente alla *Granital* (sentenza n. 170 del 1984) e i suoi riflessi in termini di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale. La sentenza n. 15 del 2024, invece, come confidiamo di aver mostrato, non presenta alcuna forzatura del requisito *ex art. 28* della legge n. 87 del 1953, differenziandosi proprio per questo aspetto – il più significativo del nuovo *trend* giurisprudenziale – dai recenti precedenti in tema di doppia pregiudizialità<sup>43</sup>.

Pertanto, tale decisione si può collocare nella fase di “riaccentramento” del giudizio costituzionale, non nel senso che si è di fronte ad un’ulteriore specificazione dello schema avviato nel 2017, ma piuttosto perché si connota per una valorizzazione del giudizio accentrato, attraverso l’individuazione di un’ipotesi in cui – senza far saltare l’incidentalità – è possibile accedere al giudizio costituzionale, nonostante la già avvenuta disapplicazione della legge.

A parere di chi scrive, allora, la pronuncia si pone sulla scia di quella tendenza della Corte costituzionale a “modulare” i presupposti per varcare il “portone che dà accesso”<sup>44</sup> a Palazzo della Consulta, al fine di favorire il suo scrutinio, come traspare in modo eloquente, ad esempio, dal nuovo, e ormai consolidato, orientamento sull’onere di interpretazione conforme ovvero dalla giurisprudenza funzionale allo scrutinio delle leggi elettorali<sup>45</sup>.

Tale decisione sollecita, inoltre, alcune considerazioni sull’estensione della “nuova via” in essa tracciata, volta alla conciliazione delle esigenze di effettività con quelle di certezza dei diritti, oltre le peculiarità del giudizio antidiscriminatorio. In pratica, ci si deve chiedere

<sup>42</sup> Cfr. G. PISTORIO, *Il cammino "comunitario" della Corte costituzionale*, in *La lettera*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2024, secondo cui a partire dalla sent. n. 269 del 2017 la «sostanza prevale sulla forma», rendendo recessivo il requisito della rilevanza.

<sup>43</sup> *Contra*, sicuramente, G. PISTORIO, *Il cammino "comunitario" della Corte costituzionale*, cit. e O. SCARCELLO, *Un altro passo nel riaccentramento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost., sent. n. 15 del 2024*, cit., 286 ss., che inseriscono la sentenza n. 15 del 2024 nel filone inaugurato nel 2017. Anche L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, cit., 6 ss., colloca la sentenza n. 15 nella giurisprudenza costituzionale successiva alla decisione n. 269 del 2017, ma pone altresì l’accento sul rispetto del requisito della rilevanza.

<sup>44</sup> Riprendendo la nota e felice espressione di Piero Calamandrei, su cui si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale (L’ordinamento costituzionale italiano – la Corte costituzionale)*, vol. II, Cedam, Padova, 1984, 263.

<sup>45</sup> Sulla più recente giurisprudenza in tema di interpretazione conforme si vedano, *ex multis*, M. RUOTOLO, *Quando il giudice deve "fare da sé"*, in *Questione giustizia*, 22 ottobre 2018; G. PITRUZZELLA, *L’interpretazione conforme e i limiti alla discrezionalità del giudice nell’interpretazione della legge*, in *Federalismi.it*, 161 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il giudice deve (o doveva) "fare da sé". Interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme, disapplicazione della norma di legge*, in *Diritto e società*, 2018, 646 ss. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel caso delle leggi elettorali si possono leggere le (profetiche) pagine di P. CARNEVALE, *La Cassazione all’attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2013, 1 ss.

se siano individuabili altre situazioni in cui è possibile l'attivazione contestuale degli strumenti a tutela dei diritti fondamentali (disapplicazione e giudizio accentrato).

A tal riguardo, nelle recenti decisioni sulle questioni doppiamente pregiudiziali, la Corte costituzionale ha già dato prova di saper far recedere le esigenze processuali, al fine di garantire con efficacia erga omnes la tutela dei diritti.

Dal nostro punto di vista, quindi, l'estensione del ricorso congiunto alla disapplicazione e al giudizio costituzionale, in ipotesi diverse dal procedimento antidiscriminatorio, potrebbe essere innanzitutto perseguita *in via giurisprudenziale*, individuando un nuovo “corollario” dell'approccio sostanzialistico, avviato nel 2017, che possa portare a prescindere del tutto dall'applicabilità in concreto delle disposizioni legislative indubiate<sup>46</sup>. Sino ad oggi, la Corte costituzionale ha sempre ragionato sulla *potenziale* incidenza che la normativa europea *self-executing* può avere sul dubbio di costituzionalità: si dovrebbe, invece, ammettere la proponibilità di una questione di legittimità su una norma che è già stata disapplicata in concreto.

Altrimenti, si potrebbe optare per l'introduzione di «una nuova disciplina legislativa in deroga, con esclusivo riferimento alle antinomie interordinamentali in parola, al canone della rilevanza»<sup>47</sup>. Tale soluzione sarebbe certamente più in linea con il riparto delle competenze proprio della nostra forma di governo, ma è fin troppo nota la ritrosia del nostro Legislatore a mettere mano alla normativa sul processo costituzionale e a positivizzare le soluzioni sollecitate dalla giurisprudenza costituzionale per tutelare i diritti fondamentali.

Solo il futuro, allora, ci dirà se, nonostante il suo ineccepibile ragionamento in punto di rilevanza, la sentenza n. 15 del 2024 costituisca l'abbrivio verso l'introduzione di un nuovo sistema a tutela dell'effettività e della sicurezza dei diritti fondamentali nell'ordinamento. Anche questa decisione, invero, non sembra precludere un successivo affinamento degli strumenti di raccordo con i giudici comuni, che sempre più vengono sollecitati a prendere sul serio il loro ruolo di “portieri” del sindacato sulle leggi e finanche a condividere con la Corte costituzionale la posizione di garante del suo carattere accentrato, a tutela della certezza dei diritti<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Patrocina questa tesi C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo la sentenza l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, cit., 27 ss., richiamando anche la posizione di autorevole dottrina, secondo cui la rilevanza non sarebbe un requisito indispensabile per la proposizione della questione di costituzionalità (G. ZAGREBELSKY, *La rilevanza, un carattere normale ma non necessario della questione incidentale di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, 1001 ss.; F. PIZZETTI – G. ZAGREBELSKY, “Non manifesta infondatezza” e “rilevanza” nell'instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Giuffrè, Milano 1974, 122 ss.).

<sup>47</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024*, cit., 308, che ripropone una sua tesi, già espressa più volte.

<sup>48</sup> Sia consentito rinviare a S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, cit., 242 ss. e *passim*.