
ADiM BLOG
Marzo 2024
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale n. 15 del 2024

*Centralità del discorso sulle fonti e tutela dei diritti fondamentali nella
sentenza della Corte costituzionale n. 15 del 2024*

Angelo Raffaele Salerno

Dottorando in Diritto dei mercati europei e globali. Crisi, diritti, regolazione
Università degli studi della Tuscia

Parole chiave

*Diritto nazionale e diritto europeo – Doppia pregiudiziale – Tutela dei diritti fondamentali –
Eguaglianza – Rilevanza della questione di legittimità costituzionale*

Abstract

Con la sentenza n. 15 del 2024 la Corte costituzionale ha spostato l'asse del proprio approccio al rapporto fra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea sulle dinamiche relative alle fonti, allontanandosi dall'impostazione che aveva caratterizzato la sua giurisprudenza successiva alla sentenza n. 269 del 2017.

In its judgment no. 15/2024, the Italian Constitutional Court focused its approach to the relation between national and EU law on the dynamics of the sources of law, marking an important difference with the framework adopted in the jurisprudence developed since the well-known obiter dictum of ruling no. 269/2017.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *Un altro passo nel «cammino comunitario» della Corte costituzionale*

La [sentenza](#) in commento è assai significativa. Nell'intendere il rapporto fra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea e, più in generale, il concorso fra rimedi nella tutela dei diritti fondamentali, essa sembrerebbe adottare un approccio diverso da quello che è andato dipanandosi dalla nota «precisazione» della decisione [n. 269 del 2017](#) in poi.

In sé considerate, le prospettazioni delle questioni che i giudici di Palazzo della Consulta erano stati chiamati a decidere convergevano sul comune terreno della necessità di un intervento *erga omnes* del giudice costituzionale. In particolare, la Corte era stata posta di fronte al problema del rapporto – meglio: del concorso – fra i rimedi a tutela dei diritti fondamentali a disposizione dei giudici comuni nel caso del conflitto d'una norma di legge regionale tanto con la Costituzione, quanto con una norma europea dotata di efficacia diretta. Nulla di nuovo, si dirà, rispetto a varie altre questioni giunte a Palazzo della Consulta negli ultimi anni, su cui l'orientamento «269 temperato» ([AMALFITANO](#)) ha in vario modo fornito delle risposte. Non fosse però che le peculiarità del caso – dalla particolare morfologia dei giudizi antidiscriminatori su cui la decisione si è innestata, alla riproduzione della disposizione legislativa in un regolamento regionale – hanno reso possibile quello che sembrerebbe a tutti gli effetti un nuovo passo in quello che Paolo Barile definì il «cammino comunitario» della Corte. Di fronte alla questione del concorso fra i rimedi, i giudici di Palazzo della Consulta hanno infatti abbracciato un approccio il cui centro di gravità riguarda i rapporti tra fonti, pur nella declamata prospettiva della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali.

Una lettura in cui la non applicazione – che, può essere utile ricordarlo, si distingue dalla disapplicazione per il suo implicare norme non riconducibili allo stesso ordinamento¹ – rimane imprescindibile e prioritaria. Il che è tutt'altro che insignificante, se si pensa a certe ambiguità della giurisprudenza precedente, in cui la distinzione fra i casi afferenti a norme

¹ La disapplicazione si riferisce infatti a un atto invalido per contrasto con un altro atto dello stesso ordinamento. La non applicazione, nell'impostazione abbracciata da *Granital* in poi, implica invece la logica degli ordinamenti «autonomi e distinti, ancorché coordinati». Riprendendo un fondamentale passo di questa pronuncia, «Il regolamento comunitario fissa, comunque, la disciplina della specie. L'effetto connesso con la sua vigenza è perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. In ogni caso, il fenomeno in parola va distinto dall'abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all'interno dello stesso ordinamento statale, e ad opera delle sue fonti. Del resto, la norma interna contraria al diritto comunitario non risulta - è stato detto nella sentenza n. 232/75, e va anche qui ribadito - nemmeno affetta da alcuna nullità, che possa essere accertata e dichiarata dal giudice ordinario. Il regolamento, occorre ricordare, è reso efficace in quanto e perché atto comunitario, e non può abrogare, modificare o derogare le confliggenti norme nazionali, né invalidarne le statuizioni». Non disapplicazione, dunque, ma inapplicabilità nei termini precisati dalla Corte costituzionale. «Lo Stato si *auto-limita*», osserverà anni dopo il redattore di questa storica pronuncia, «e fa arretrare il proprio ordinamento dal campo occupato dal diritto comunitario suscettibile di immediata applicazione. In quel campo, la legge italiana scompare: essa è *invisibile*, dunque, prima ancora che *inapplicabile*, agli occhi del giudice interno» (LA PERGOLA). Il fatto la stessa Corte faccia talvolta riferimento alla *disapplicazione* – termine il cui utilizzo in questi termini è abbastanza diffuso pure in letteratura – non fa venir meno la distinzione.

europee dotate di efficacia diretta e norme prive della stessa era addirittura saltata ([sentenza n. 149 del 2022](#)).

Una lettura, quella accolta in questa decisione, che non poteva allora che implicare un particolare rigore nell'approccio all'interpretazione conforme al diritto europeo e attenzione ai presupposti affinché si configuri la necessità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sottolineati dagli opportuni richiami della stessa Corte costituzionale. La non applicazione, come sottolinea la Corte, richiede infatti un previo approccio interpretativo al diritto dell'Unione che implica il vaglio delle possibilità d'interpretazione conforme della *disposizione* nazionale con il significato (*norma*) ascritto alla disposizione europea. Il che implica a sua volta una necessaria, attenta interrelazione del giudice nazionale con la Corte di giustizia, garante dell'uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione, per assicurare un'omogeneità interpretativa funzionale a garantire il principio d'eguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati. Di questo interfacciarsi del giudice nazionale con la Corte di giustizia, la Corte costituzionale sottolinea in maniera assai significativa l'importanza del rinvio pregiudiziale *ex* [art. 267 TFUE](#) e delle condizioni al ricorrere delle quali il ricorso a quest'istituto configura – o meno – un obbligo.

2. *Due vicende intrecciate*

La Corte era stata chiamata a decidere di un conflitto intersoggettivo e di una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, entrambi innestatisi su alcuni giudizi antidiscriminatori (*ex* [art. 28 d.lgs. n. 150 del 2011](#)) instaurati di fronte al Tribunale di Udine, sugli oneri documentali richiesti a cittadini non europei per dimostrare l'impossidenza d'immobili al fine di accedere a un incentivo a sostegno delle locazioni. Più in particolare, ai fini dell'accesso al contributo, l'art. 29, comma 1-*bis*, [legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016](#) prescriveva ai cittadini non europei la presentazione della «documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza». Disposizione sostanzialmente riprodotta nell'art. 12, comma 3-*bis* del [regolamento regionale n. 0144 del 2016](#).

Il conflitto intersoggettivo era stato sollevato con un ricorso della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale riteneva non spettasse allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, ordinarle di modificare la disposizione del regolamento regionale, nella parte in cui non equiparava gli oneri documentali richiesti ai cittadini UE e non. In subordine, la Regione richiedeva alla Corte di dichiarare che non spettava al Tribunale adottare l'ordinanza di modifica del regolamento, senza aver prima richiesto e ottenuto una dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa riprodotta da quella regolamentare. Sulla stessa disposizione legislativa, sempre il Tribunale di Udine (in diversa composizione) aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale per violazione del principio

d'eguaglianza e dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 11 [direttiva 2003/109/CE](#), disposizione che riconosce al soggiornante di lungo periodo la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro in relazione a prestazioni, assistenza e protezione sociale assicurate dalla legislazione nazionale. In questo caso, il giudice non riteneva possibile emanare un ordine di modifica del regolamento senza prima adire la Corte costituzionale sulla legittimità della norma legislativa regionale.

3. La risposta della Corte

Il cuore della decisione verte sul rapporto fra diritto nazionale e diritto dell'Unione. La sua peculiarità è quella di affrontare la questione dell'efficacia diretta ascrivita alla norma europea alla luce dell'intersezione ordinamentale che si verifica grazie alla particolare morfologia del giudizio antidiscriminatorio. Ma andiamo con ordine.

La Corte individua due momenti fondamentali nella struttura del giudizio antidiscriminatorio: quello dell'accertamento della discriminazione e quello dell'individuazione dei rimedi atti a evitare che essa si ripeta.

Da qui e in relazione alla prima fase del giudizio antidiscriminatorio, i giudici costituzionali sottolineano che la non applicazione da parte del giudice delle norme – legislative e regolamentari – confliggenti con quella europea è di per sé sufficiente a garantire «i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea». Esaurita questa prima fase, la seconda s'innesta in termini funzionali sulla necessità d'individuare «una forma rimediale» volta a evitare il possibile ripetersi della discriminazione in futuro, che si dipana in «una logica interna all'ordinamento nazionale». Difatti, il punto è che la soluzione della non applicazione, esaurendosi in una garanzia limitata al caso specifico, non basta ad assicurare la rimozione delle possibili, ulteriori discriminazioni.

È del resto dubbio che la questione potesse trovare una soluzione soddisfacente senza l'annullamento della disposizione legislativa. Ed è qui che il discorso teleologicamente orientato verso la tutela dei diritti s'intreccia con quello sulle fonti. La questione di legittimità costituzionale è infatti prioritaria all'ordine di modifica di disposizioni regolamentari per una ragione lineare: in ipotesi come quella del caso di specie, l'attività discriminatoria è ascrivibile all'amministrazione «soltanto in via mediata», perché radicata a monte nella norma legislativa, e, di conseguenza, l'ordine del giudice implicherebbe un'inaccettabile modifica di disposizioni regolamentari in termini antinomici rispetto a disposizioni legislative vigenti. Ne deriva, allora, la fondatezza del conflitto di attribuzione, sebbene non in merito all'ordine di modifica del regolamento in sé, ma alla necessariamente prioritaria rimessione della questione di legittimità alla Corte costituzionale. Il provvedimento del Tribunale viene dunque annullato alla luce del principio di legalità (art. 97 Cost.) e del criterio gerarchico che connota il rapporto fra legge e regolamento regionale (art. 117, sesto comma, Cost.).

Nei passaggi successivi la Corte chiarisce, in termini ancora più espliciti, perché «non possono nutrirsi dubbi sull'ammissibilità» delle due questioni.

Relativamente alla prima fase del giudizio antidiscriminatorio, la Corte rimarca infatti come la non applicazione delle norme, una volta accertato il loro carattere discriminatorio e l'incompatibilità con la norma europea di riferimento, basta di per sé a dare «piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, apprestando tutela immediata ai diritti dei ricorrenti, sul piano del conseguimento del bene della vita». Quanto, invece, alla seconda fase – quella dell'individuazione di rimedi volti a impedire il ripetersi delle discriminazioni accertate – viene sottolineata l'importanza dell'individuazione da parte del giudice *a quo* del «fattore genetico» di queste discriminazioni e di quella regolamentare, anche «e prima ancora» nella norma legislativa. Questo secondo passaggio è fondamentale, perché consente alla Corte di sottolineare la *primacy* del diritto dell'Unione nella fase precedente attraverso la non applicazione, e di far – sia pur implicitamente – intendere che la questione non può che essere ammissibile perché rilevante. Una rilevanza – se si vuole – attenuata, ma coerente con la giurisprudenza relativa alle questioni sollevate in giudizi cautelari, nella quale la Corte ha, non a caso, valorizzato proprio la loro articolazione strutturale e il conseguente, mancato esaurimento del potere giurisdizionale rispetto al caso specifico (cfr. [sentenze n. 444 del 1990](#) e [n. 30 del 1995](#)).

Il giudice rimettente era stato, infatti, chiamato dalle parti a rimuovere le disposizioni regolamentari che riproducevano quella legislativa, e si era ritrovato impossibilitato a farlo proprio per l'insanabile contrasto fra il suo ipotetico ordine e la normatività dispiegata dalla legge regionale. In questa situazione, la rilevanza cade sul condizionamento dell'esercizio della funzione giurisdizionale determinata dalla norma legislativa.

Le descritte peculiarità del giudizio antidiscriminatorio consentono alla Corte di evidenziare le possibilità di «convivenza» della non applicazione e del sindacato accentratore di legittimità costituzionale in relazione a parametri interni o europei sulle stesse norme nazionali, enfatizzando il «concorso di rimedi». In tal senso, la declaratoria d'illegittimità costituzionale viene inquadrata in termini assai significativi come «un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione». Il che vale a dire, né più né meno, che questi rimedi si completano.

B. COMMENTO

1. Lo scarto rispetto all'orientamento «269 temperato»

Nonostante la decisione si dichiari in continuità con l'indirizzo emerso dalla sentenza n. 269 del 2017 e la Corte continui ad individuare i fini dichiarati con la tutela dei diritti fondamentali, l'apparato argomentativo assai più centrale è il discorso sulle fonti.

Una simile centralità rimanda alle ragioni che hanno portato la Corte a rivedere in parte l'impostazione abbracciata dalla [sentenza n. 170 del 1984](#).

Per più di trent'anni, l'assetto antecedente al 2017 aveva garantito un equilibrato assetto dei

rapporti fra ordinamenti «autonomi e distinti, ancorché coordinati», imperniato attorno al primato del diritto europeo e al meccanismo della non applicazione in caso di conflitto con una norma europea dotata di efficacia diretta, con riserva d'intervento della Corte costituzionale in caso di supposta violazione dei controlimiti. L'aggiornamento di quest'impostazione si è legato a varie ragioni. Quella tradizionalmente più richiamata riguarda l'isolamento della Corte degli anni precedenti al 2017, causato – fra le altre cose – dai circuiti di dialogo diretto fra magistratura e Corte di giustizia. Ma un'altra ragione, forse meno evidente ma più profonda, riguardava la dirompente espansione della normatività della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione dettata dalla sua *forza federalizzante* (TORRES PÉREZ). Una normatività il cui «*trabocamento*» (BARBERA) era andato ben oltre la delimitazione dell'[art. 51](#)², la cui inadeguatezza richiederebbe ormai una rilettura (JAKAB e KIRCHMAIR) alla luce delle trasformazioni costituzionali nel frattempo ingenerate (PINELLI).

E così, dal 2017 in poi, muovendo dalla premessa di un'ampia intersezione fra i diritti riconosciuti in essa e nelle costituzioni nazionali, a causa dell'«impronta tipicamente costituzionale» della Carta di Nizza, la Corte ha, com'è noto, affermato la necessità di un suo intervento con efficacia *erga omnes* nei casi di violazione di diritti riconosciuti in entrambi i cataloghi da parte di leggi nazionali (sentenza n. 269 del 2017). Ne è derivato l'obbligo in capo ai giudici comuni di rimetterle le relative questioni di legittimità; obbligo che sarebbe poi scolorito in un'assai meno impegnativa facoltà, in una costruzione che si sarebbe ben presto allargata pure ai casi di contrasto con norme europee formalmente al di fuori della Carta (sentenza n. 20 del 2019). Un ripensamento che, sebbene assai difficilmente poteva far chiarezza intorno ai rimedi utilizzabili e all'ordine prioritario del loro utilizzo (Repetto), è stato tuttavia funzionale a rispondere agli assestamenti costituzionali che hanno accompagnato l'espansione di normatività della Carta e la sua capacità trasformativa: la grande questione alla quale la Corte costituzionale aveva cercato di rispondere era, insomma, il ruolo delle corti costituzionali in un contesto di forte accentramento della tutela giurisdizionale dei diritti verso la Corte di giustizia.

In questo quadro, l'attenzione al rapporto tra fonti e il tentativo di razionalizzarlo emergenti dalla pronuncia qui commentata sembrerebbero marcare l'allontanamento da un'impostazione che aveva comunque consentito alla Corte di ritagliarsi un nuovo spazio nel *judge-made system*. Impostazione che, tuttavia, implicava ambiguità e, soprattutto, aleatorietà nel concorso dei rimedi, che non a caso aveva portato a prospettare il rischio di un'inversione del rapporto fra regola ed eccezione nel concorso fra non applicazione e questione di legittimità costituzionale (PINELLI). Non sembra del resto casuale che nella pronuncia in commento si sottolinei con enfasi il nesso fra applicazione del diritto europeo e sua uniforme

² Nel quale si afferma che le disposizioni della Carta «si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione», che ne «i rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati» (par. 1). Vi si precisa inoltre che la Carta «non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati» (par. 2).

applicazione: il passaggio, rivolto ai giudici, è il richiamo a un ordine in cui, alla luce della soluzione abbracciata, la Corte sembra ritenere di poter continuare a conservare un ruolo centrale.

2. Limiti e potenzialità di una costruzione giurisprudenziale: la chiave dell'eguaglianza

Si potrebbe ipotizzare che la particolare morfologia del giudizio antidiscriminatorio e le peculiarità del caso ridimensionino di molto l'importanza della pronuncia della Corte. In realtà, a nostro avviso, sono proprio le peculiarità del caso a rendere la vicenda assai significativa, rendendo plausibile il consolidamento e forse addirittura la diffusione di quest'indirizzo.

Intanto, anche a prescindere dalla coincidenza fra norma regolamentare e norma legislativa, la questione potrebbe esser rilevante ogni qual volta il giudice riterrà di dover ordinare alla pubblica amministrazione l'adozione di rimedi incompatibili con disposizioni legislative nelle quali l'azione discriminatoria trova un fondamento normativo. In breve, la questione è rilevante ogni qual volta la discriminazione sia insita nella disposizione legislativa, e questa sia insuscettibile d'esser interpretata conformemente al diritto europeo. Tanto premesso, è proprio la morfologia e prima ancora la *ratio* del giudizio antidiscriminatorio a rendere plausibile l'ipotesi che questo tipo di schema rimediale possa essere ribadito e ulteriormente implementato.

Funzioni e struttura del giudizio *ex art. 28 d.lgs. n. 150 del 2011* riposano, infatti, su un *fondamento* – o se si preferisce *ratio* – che coincide con l'implementazione del principio costituzionale d'eguaglianza. Questo fondamento porta con sé almeno due implicazioni teoriche di grande rilievo: da un lato il fatto che l'eguaglianza è un tipico principio-inizio connotato da «*un'eccedenza di contenuto deontologico (o assiologico, che dir si voglia)*» (BETTI); dall'altro la naturale tendenza dell'eguaglianza ad entrare a contatto con altri principi alla luce dei quali essa rileva nel giudizio costituzionale (CERRI). La prima conseguenza implica l'apertura dell'eguaglianza a un'attuazione, a uno sviluppo, a un'integrazione del principio per via legislativa ma non solo, di cui il giudizio antidiscriminatorio e gli sviluppi giurisprudenziali su di esso innestati rappresentano la prova più pura: è una logica di sistema aperto, che si presta naturalmente a trasformazioni. La seconda conseguenza si concatena alla prima, e implica che in questi sviluppi giurisprudenziali la Corte introietti nei propri percorsi decisionali la considerazione di diritti riconosciuti e peculiarmente conformati anche a livello europeo, ergendosi a garante del diritto dell'Unione e in un senso molto particolare avvicinandosi a un'idea di giudice dei diritti in termini non alternativi, ma complementari, rispetto all'azione della Corte di giustizia e a quella dei giudici comuni.

Guardando al diritto delle migrazioni, in cui le questioni d'eguaglianza intrecciano continuamente quelle sui diritti fondamentali, anche e soprattutto a livello europeo, le potenzialità del consolidamento di quest'impostazione non richiedono ulteriori esplicitazioni.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

Corte Cost., sentenza del 23 novembre 2023 (deposito del 12 febbraio 2024, pubblicazione in G.U. del 14 febbraio 2024) n. 15, consultabile in

https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2024:15

Giurisprudenza:

Corte Cost., sentenza del 5 maggio 1984, n. 170.

Corte Cost., sentenza del 26 settembre 1990, n. 444.

Corte Cost., sentenza del 12 gennaio 1995, n. 30.

Corte Cost., sentenza del 7 novembre 2017, n. 269.

Corte Cost., sentenza del 23 gennaio 2019, n. 20.

Corte Cost., sentenza del 10 maggio 2022, n. 149.

Dottrina:

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 *Riv. AIC*, 1, 2020, pp. 296 ss.

A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, in *Riv. AIC*, 4, 2017, pp. 1 ss.

E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, II ed. riveduta e ampliata a cura di G. Grifò, Milano, 1971.

A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Milano, 1976.

A. JAKAB e L. KIRCHMAIR, *Two Ways of Completing the European Fundamental Rights Union: Amendment to vs. Reinterpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 24, 2022, 239 ss.

A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giur. cost.*, 2003, 2419 ss.

D. MARTIRE, *"Rilevanza" e "non manifesta infondatezza: due categorie cabalistiche?*, in *Giur. cost.*, 2021, pp. 2797 ss.

C. PINELLI, *L'approccio generalista del modello di rapporti tra fonti: i trattati sono tutti uguali?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2018, pp. 1 ss.

G. REPETTO, *Esercizi di pluralismo costituzionale. Le trasformazioni della tutela dei diritti fondamentali in Europa tra ambito di applicazione della Carta e "doppia pregiudizialità"*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2022, pp. 775 ss.

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)*, in *Consulta OnLine*, I, 2024, pp. 301 ss.

A. TORRES PÉREZ, *The federalising force of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *ICON*, 4, 2017, pp. 1080 ss.

Per citare questo contributo: A.R. SALERNO, *Centralità del discorso sulle fonti e tutela dei diritti fondamentali nella sentenza della Corte costituzionale n. 15 del 2024*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, febbraio 2024.